

mejorar la recaudación fiscal, pero, además, la cobertura de los gastos públicos era apoyada por un mayor acceso al crédito y por el diferimiento de determinados pagos. La brecha se cerraba también por el mayor control de las erogaciones <sup>(81)</sup>.

Año	IPC	Mayorista
1957	24,7	24,1
1958	22,5	31,1
1959	129,5	133,4
1960	27,1	15,7
1961	13,7	8,3
1962	26,1	30,3

Fuente: GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, 1998.

Cuadro 5,9. Tasa de inflación (en porcentaje de variación).

(Mientras tanto, el ritmo de inversión crecía, al sumarse un conjunto importante de estímulos. En primer lugar, la devaluación y la elevación de los aranceles constituían una fuerte protección frente a la competencia externa. En segundo término, la reducción de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso, pese a sus efectos negativos sobre la demanda y la conflictividad social reconocidos inicialmente por el desarrollismo, fortalecía, al menos en principio, la acumulación de capital, incrementando las tasas de ganancia y mejorando las expectativas futuras de la inversión productiva. En tercer lugar, independientemente de las condiciones de mercado, las negociaciones en el exterior habían servido para comprometer a diversas empresas a realizar inversiones en el país; el punto sobresaliente había sido la firma de los contratos petroleros, pero también comenzaron a ingresar empresas automotrices, petroquímicas, etc. Especial énfasis recibían los equipos durables de producción, que treparon del 44,2 % de la inversión total en 1959 a más del 65 % en 1961 y 1962. En consecuencia, disminuyó el porcentaje destinado a construcciones, aun cuando éstas se incrementaron ligeramente en valor absoluto.

(81) Este efecto, conocido como Olivera-Tanzi, se produce debido a que, dada la reducción de la inflación, los ingresos recaudados no son afectados por una gran elevación de precios en el lapso que transcurre entre el pago del tributo y el momento en que el Estado lo utiliza.

Año	IBIF	IBIF/PBI
1957	1.595,0	18,5
1958	1.738,5	19,0
1959	1.375,5	16,0
1960	2.079,1	22,5
1961	2.423,7	24,5
1962	2.207,2	22,6
1963	1.870,3	19,7

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5,10. Inversión bruta interna fija (en millones de pesos moneda nacional).

Las nuevas inversiones empezaron a materializarse en progresivos aumentos de la producción y de la productividad que, a su vez, permitieron descomprimir la situación social con incrementos salariales que, para 1960, llegaron al 12 %. Las tasas de crecimiento del PBI, luego de una notoria baja en 1959, experimentaron una considerable suba en 1960 y 1961.

Año	PBI
1957	5,1
1958	6,1
1959	-6,4
1960	7,8
1961	7,1
1962	-1,6

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5,11. Tasa de crecimiento del producto bruto interno (en porcentaje de variación).

Sin embargo, a medida que el programa avanzaba, se desnudaban diversos problemas que, dado el tipo de crecimiento promovido, no podían resolverse en el corto plazo. El primero era el de la desocupación y el de las condiciones de vida de la población por la caída de los salarios reales. Dado que los sectores más dinámicos eran capital-intensivos, el crecimiento de la inversión y de la producción no aseguraba un aumento concomitante del empleo, y cuando el gobierno avanzó en la racionalización del Estado, las condiciones imperantes se tradujeron, incluso, en un pequeño aumento del desempleo. Estos efectos acrecentaban la conflictividad social.

El segundo problema se relacionaba con el sector externo. Aun cuando "la batalla del petróleo" se había convertido en prioritaria, no se la quería encuadrar en un modelo típico de sustitución de importaciones. Los desequilibrios comerciales eran atribuidos a problemas estructurales de la economía y sólo la solución de éstos podía permitir la eliminación de aquéllos. De allí que, salvo en el tema petrolero, no hubo una política específica que apuntara a cerrar la brecha

comercial. Por el contrario, se asumía que un plan de desarrollo tendría que soportar durante un tiempo más o menos prolongado un relevante déficit comercial, vinculado a las importaciones de los bienes de capital y a determinados insumos necesarios para promover el desarrollo económico. Tampoco se creía que el fomento de las exportaciones tradicionales o una industrialización con fuerte apertura exportadora desde el comienzo mismo del proceso pudiesen cubrir por completo la necesidad de importaciones. Sólo paulatinamente comenzarían a crecer los saldos exportables del sector industrial, a medida que las fuerzas productivas se expandieran. Mientras tanto, nada garantizaba una reducción de las importaciones, puesto que "desarrollo" no era sinónimo de "autarquía". (De manera que la solución del problema externo constituía un asunto de largo plazo, aunque se esperaba un agravamiento en el corto por eso era importante el aporte de divisas de los inversores extranjeros y de los préstamos que pudieran obtenerse.)

El cuadro siguiente muestra los rubros principales del balance de pagos entre 1957 y 1963 y la relación entre las exportaciones y el producto bruto interno. Los movimientos de capitales son a corto y largo plazo no compensatorios, e incluyen entradas de capital de distintos organismos internacionales como el Eximbank, el BIRF (hoy Banco Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También figuran anticipos y créditos comerciales a corto plazo, inversiones directas y distintos movimientos a corto y largo plazo.

Año	Importaciones (1)	Exportaciones (2)	Saldo (3 = 2 - 1)	Servicios netos (4)	Saldo de la cta. corriente (5 = 3 + 4)	Capitales de corto y largo plazo <sup>(82)</sup> saldo neto	Relación Export/PBI
1957	1.310,4	974,8	-335,6	34,3	-301,3	62,9	10,0
1958	1.232,6	993,9	-238,7	-19,1	-257,8	43,5	9,7
1959	993,0	1.009,0	16,0	-1,8	14,2	113,4	10,9
1960	1.249,3	1.072,2	-177,1	-20,2	-197,3	357,2	10,1
1961	1.460,4	964,1	-496,3	-75,8	-572,1	425,2	8,7
1962	1.356,5	1.216,0	-140,5	-127,6	-268,1	-47,3	12,0

Elaboración propia.

Fuentes: MALLON, RICHARD y SOURROUILLE, JUAN, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, 1976; BAC (1982).

Cuadro 5.12. Balance de pagos: rubros principales y relación exportaciones/PBI (1957-1962) (en millones de dólares).

(82) No compensatorios

Las importaciones siguieron mostrando en estos años un comportamiento cuantitativo similar al del pasado. En los momentos de crecimiento económico, la demanda de bienes de capital e insumos hacía que las compras de bienes acompañaran a la producción. Las exportaciones, mientras tanto, tenían un derrotero algo más errático, aunque hacia el final del período se observa un cierto crecimiento, sin apartarse, sin embargo, de una relación relativamente estable con el PBI. De todas maneras, el cuadro precedente muestra que, en líneas generales, los déficit comerciales casi permanentes del gobierno desarrollista eran cubiertos por ingresos de capitales de corto y largo plazo, provenientes en lo fundamental de movimientos privados, pero también de créditos de instituciones bancarias y organismos internacionales. De esa forma, se buscaba asegurar la financiación necesaria para evitar los cuellos de botella del sector externo característicos de la economía argentina de posguerra, aun a costa del riesgo que significaba la aleatoriedad de flujos de capital que el gobierno podía negociar, pero de ningún modo controlar.

La prosperidad de los años '60 y '61 se relacionaba así con la afluencia de inversiones extranjeras; pero el fuerte déficit en el balance comercial, que alcanzó un máximo de 496 millones de dólares en 1961, y las mayores salidas de divisas por el pago de utilidades de las empresas extranjeras e intereses de la deuda externa reflejados en el rubro Servicios (y que se expresan en el saldo negativo de la cuenta corriente) llevaban a predecir una nueva crisis del balance de pagos en cuanto disminuyera esa entrada de capitales<sup>(83)</sup>.

El comercio de importación refleja, por otra parte, con claridad la orientación que el gobierno le imprimió a la actividad económica.

Rubro	1957	1958	1959	1960	1961
Alimentos, bebidas y tabaco	5,4	6,7	3,4	3,1	3,2
Textiles y sus manufacturas	3,7	2,9	4,1	3,1	2,3
Químicos, farmac., aceites y pint.	7,3	6,2	7,3	5,0	6,2
Papel y cartón	2,6	2,8	2,5	2,4	3,2
Madera, piedra, vidrio y cerámica	8,7	8,6	6,3	4,6	5,9
Hierro, mineral y artefactos	12,4	17,7	19,5	16,3	14,8
Maquinarias	25,6	26,3	26,3	42,8	45,3
Metales excluido el hierro	6,0	4,6	5,2	4,7	5,5
Combustibles y lubricantes	24,2	20,4	21,3	12,5	8,9
Caucho y sus manufacturas	2,1	1,9	2,1	3,5	2,5
Varios	2,0	1,9	2,0	2,0	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

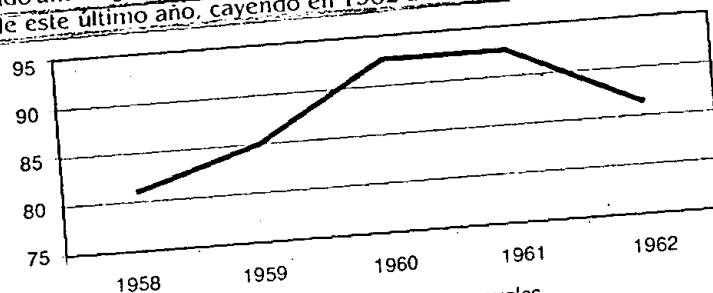
Fuente: DNEC, *Anuarios del comercio exterior*, varios números.

Cuadro 5.13. Composición de las importaciones (en porcentaje de las importaciones totales).

(83) FERRER, A. (1999), pág. 240.

Como se ve, las importaciones de combustibles, que tanto habían influido en el pasado, disminuyeron su participación hasta casi desaparecer en 1962, año en el que las compras de dicho producto se debieron a razones técnicas relacionadas con variedades de petróleo que el país no producía<sup>(84)</sup>. Los bienes de consumo también redujeron su participación en el total, mientras que la importación de bienes de capital registró un crecimiento inusitado a partir de 1960 que da cuenta de la dinámica del proceso de inversión que ya hemos descrito.

En ese marco, el año 1961 mostró una inflexión de la coyuntura que complicó la evolución del programa en el corto plazo. Si bien la tasa de inversión continuaba expandiéndose, al igual que el producto, el sector externo denotaba cierto recalentamiento. Como señalamos, un ciclo ascendente en una economía como la argentina suponía un incremento de las importaciones. Mientras las exportaciones crecieran o ingresaran capitales de largo plazo desde el exterior, el signo de la balanza comercial no entrañaba un riesgo potencial importante. Pero en ese año, ambos indicadores mostraron un comportamiento diferente del deseado. Factores climáticos redujeron la producción agropecuaria, sobre la cual reposaban todavía las exportaciones, mientras los términos del intercambio, cuya evolución había mostrado una mejoría del 14,8 % entre 1958 y 1961, volvieron a deteriorarse hacia fines de este último año, cayendo en 1962 un 7,5 %.



Fuente: CEPAL, Informes anuales.

Gráfico 5.5. Términos del intercambio (base 1963=100).

A la vez, la alta conflictividad política afectó el ingreso de capitales de largo plazo. Tanto las inversiones directas como los préstamos del exterior se contrajeron marcadamente, obligando al gobierno a reducir empréstitos de corto plazo, que permitían mantener el ritmo de crecimiento, pero a costa de enfrentar poco después una posible turbulencia en el mercado cambiario.

El panorama político, que poco antes parecía mostrar un perfil favorable al gobierno, se complicó sobremedura en la segunda mitad del año. La exclusión de ALSOGARAY del gabinete produjo gran inquietud entre los sectores más conservadores, aun cuando su reemplazante, el Dr. ROBERTO ALEMANN, no les inspirara desconfianza. Pero el viraje del gobierno y el intento de volver a una política de

(84) 1962 no ha sido incluido en el cuadro porque un cambio de metodología altera la comparabilidad de los datos, al ser reagrupadas las categorías de manera diferente.

desarrollo más enfática podían ser interpretados como un incentivo a relajar la disciplina monetaria y fiscal, hecho que, para algunos autores, motivó la contracción del ingreso de capitales.

Dos nuevos acontecimientos condujeron a las Fuerzas Armadas a un estado de alerta. El primero databa del mes de marzo, momento en el cual el gobierno devolvió la CGT a los representantes sindicales, lo que parecía volver a fortalecer la alianza con la que FRONDISI había triunfado en las elecciones. El segundo hecho se produjo el 18 de agosto, cuando el presidente recibió en Olivos al entonces ministro de Industria de Cuba, ERNESTO "CHE" GUEVARA. El planteo de las Fuerzas Armadas por ese encuentro fue uno de los más severos de los casi cuarenta que tuvo que afrontar FRONDISI a lo largo de su mandato.

Por último, las dificultades económicas impulsaron el relanzamiento del proceso de racionalización administrativa, que condujo a un nuevo enfrentamiento con el sector sindical. La reforma administrativa había sido postergada durante el período en que ALSOGARAY encabezó el Ministerio de Economía, pero fue finalmente encarada con la llegada de ROBERTO ALEMANN a dicha cartera. La racionalización consistía en una remodelación de la red ferroviaria, con supresión de varios ramales, la privatización de diversas empresas y la reducción del personal estatal, proyecto que encontró una enconada resistencia por parte de la central obrera y los gremios afectados, quienes lanzaron un plan de lucha con huelgas periódicas que se prolongaron, con intervalos, desde mediados de mayo hasta fin de año, en el que tampoco faltaron actos de violencia, como apedreo e incendio de trenes y detonaciones de explosivos. En conclusión, a mediados de diciembre, se logró un acercamiento de las partes, resolviéndose el conflicto.

Año	Gasto público	Rentas nacionales	Déficit fiscal (porcentaje del PBI)
1957	27.523,5	27.002,0	3,35
1958	60.907,8	44.418,3	8,08
1959	103.446,3	71.688,2	5,52
1960	109.238,9	94.578,8	2,27
1961	131.973,8	103.722,0	3,96
1962	158.975,2	97.811,5	6,79

Fuentes: BAC (1982); GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, 1998.

Cuadro 5.14. Sector público (en millones de pesos moneda nacional).

La racionalización se enmarcaba en una política de contención del gasto público y de incremento en la recaudación que condujeran a un mayor equilibrio fiscal, lo que se observa en 1960 y 1961.

Sin embargo, el frente político estaba lejos de distenderse, por cuanto ya se perfilaba la campaña electoral para los comicios de marzo de 1962, detonante final del derrocamiento del gobierno.

## 5.6.4. El retorno a la ortodoxia

La caída de FRONDISI significó también el abandono de los lineamientos que el desarrollismo había impuesto en materia de política económica y el retorno a la función pública del grupo liberal, de cuyas vertientes surgieron los cinco ministros (WEHBE, PINEDO, ALSOGARAY, MENDEZ DELIRIO Y MARTINEZ DE HOZ) que se sucedieron en el lapso de pocos meses, algunos de manera más que fugaz. La inestabilidad de un cargo "caliente" se debía a la fuerte crisis atribuida en general por la literatura al contexto político. Si bien esto es plenamente cierto, también es notorio que las estrategias adoptadas por los conductores económicos contribuyeron al galopante deterioro de la coyuntura económica y acrecentaron la conflictividad política, de manera que los aspectos políticos y económicos se alimentaban recíprocamente para crear un marco cada vez más crítico.

Desde los últimos meses del gobierno de FRONDISI, el país se encontraba con crecientes tensiones en el frente externo. La reaparición del déficit comercial y la disminución del ingreso de capitales provocaban una fuerte presión sobre el mercado de divisas, lo que llevó al Banco Central a perder reservas de moneda extranjera en pos de mantener la paridad cambiaria. Ciertamente que las dificultades en el terreno político alimentaban las maniobras especulativas que habitualmente tienen como blanco la moneda local, ante la expectativa de una devaluación.

En este marco, la vuelta de FEDERICO PINEDO, el 6 de abril de 1962, al frente de una gestión que duró sólo diecinueve días, provocó un brusco golpe de timón en la conducción de la economía argentina. La principal medida que adoptó fue la liberación del mercado cambiario y el retiro del Banco Central de la operatoria, tratando de proteger sus reservas de divisas. Esto provocó una severa devaluación: el precio del dólar se incrementó de 83 pesos a 115 entre abril y mayo, prosiguiendo su marcha ascendente hasta alcanzar los 154 pesos y estabilizarse posteriormente en 132,5 pesos la unidad. Las consecuencias no se hicieron esperar. La devaluación provocó un aumento del precio de los bienes comercializables con el exterior en relación con los no comercializables. Esto supuso un encarecimiento de los insumos importados y de los productos exportables que, para el caso argentino, son los de origen agropecuario. Por eso, representó un aumento del costo de producción para las firmas que utilizaban dichos insumos y una disminución del poder adquisitivo de los salarios, lo cual debilitó la capacidad de consumo y redujo la demanda efectiva. El "tirón" de costos y la contracción del mercado produjeron, consecuentemente, una recesión importante.

Un nuevo acuerdo Stand By con el FMI completó el panorama, con un aporte de 100 millones de dólares, de los cuales 70 eran de la cuota argentina en el mismo Fondo. Para equilibrar el balance de pagos, dicho acuerdo llevaba a abrir más la economía, reduciendo los derechos sobre las importaciones, mientras se intentaba eliminar el déficit fiscal y se aumentaban los impuestos al consumo y las tarifas de los servicios públicos.<sup>(85)</sup>

(85) Cf. ALEMANN, ROBERTO T., *Política económica argentina*, Buenos Aires, 1978.

Sin embargo, ni la devaluación ni las medidas que la acompañaron tuvieron éxito, y, por el contrario, produjeron efectos opuestos a los esperados. En los años previos, el sector privado y el público habían contraído importantes deudas con el exterior. Tanto uno como el otro recibían sus ingresos en moneda local, de manera que la devaluación aumentaba el peso del endeudamiento en relación con los ingresos. De allí que muchas empresas no pudieran hacer frente a sus compromisos y marcharon indefectiblemente hacia la quiebra, mientras se incrementaban el gasto público y el déficit fiscal. El cuadro se completaba con los efectos sobre los precios, que reavivaron la inflación. La suba de precios fue del 38,5 % en 1962 y del 24 % al año siguiente. La recesión provocó una traslación de ingresos en contra de los sectores urbanos y de bajos ingresos.

Por otra parte, las finanzas públicas se deterioraron con rapidez. Por un lado, dado que entre el momento en que se pagan los impuestos y el momento en que el Estado los recibe y utiliza transcurre un lapso relativamente prolongado, la desvalorización del peso provoca una baja real del poder de compra de la recaudación. Por el otro, tomando en cuenta que los ingresos públicos dependen del nivel de actividad, la recesión produce una reducción de la base imponible. Ambos efectos estuvieron presentes en el deterioro de las cuentas públicas entre 1962 y 1963.

Las teorías ortodoxas que inspiran a las corrientes liberales son partidarias de un estricto control de las cuentas del Estado, sobre todo en tiempos de crisis. La financiación del gasto por medio de emisión monetaria es condenada por el supuesto impacto inflacionario de la expansión del circulante. De allí el celo puesto por el nuevo gobierno para controlar los desequilibrios fiscales por medio de diversos mecanismos. Del lado de los ingresos, se incrementaron algunos impuestos y se reajustaron fuertemente las tarifas de los servicios públicos. Del lado de los egresos, se congelaron los salarios de los empleados públicos, se difirieron los pagos a proveedores y, al final, se recurrió a la emisión de bonos (los conocidos bonos "9 de Julio") para el pago a proveedores y trabajadores. La necesidad de dinero en efectivo de estos últimos los obligó a liquidarlos aceleradamente, reduciendo la paridad (y, a la vez, los salarios) al 40 % y estimulando el negocio de inescrupulosos especuladores.<sup>(86)</sup>

Así, la política monetaria y fiscal tuvo serias consecuencias sobre el aparato productivo. La contracción de la demanda agravaba la recesión. La política monetaria restrictiva, por su parte, provocaba un aumento de las tasas de interés que incrementaba los costos y disuadía el emprendimiento de nuevas inversiones productivas, sin que ello pudiese detener la inflación, originada en la devaluación y no en un exceso de oferta de dinero. De esa forma, el gobierno profundizaba las causas del déficit fiscal y se obligaba a un ajuste sin fin.<sup>(87)</sup> Como decía BUNGE en los años '30: la víbora se devoraba a sí misma por la cola.

(86) Cf. DE PABLO, JUAN C., "Economic Policy Without Political Context: Guido, 1962-63" en DI TELLA, GUIDO y DOKUBUSCH, RUDIGER, *The Political Economy of Argentina: 1946-83*, Londres, 1989, pág. 135.

(87) DIAMAND, MARCELO, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, 1973, pág. 184.



El deterioro se reflejaba en todos los indicadores. La desocupación trepó al 8,8 %, a pesar de la contracción de los salarios. La producción total descendió un 1,6 % en 1962 y un 2,4 % en 1963, mientras la producción industrial caía un 5,5 % y un 4,0 %, respectivamente. Por consiguiente, y tomando en cuenta el fuerte proceso de inversiones que comenzaba a madurar, algunos autores estimaron la capacidad ociosa del sector industrial en un 56,3 %. Como contrapartida, la baja de la producción y de la inversión permitió comprimir las importaciones, con lo que la balanza comercial volvió a registrar superávit.

En noviembre de 1962, el ministro ALSOGARAY convocó a las entidades empresarias con el objetivo de crear un Consejo Económico y Social, buscando un respaldo a su política económica. Sin embargo, sólo logró un rechazo unánime que precipitó su renuncia. La crisis alcanzaba por igual a casi todos los actores económicos y, entre ellos, a los sectores empresarios. No obstante, a pesar de que todos se veían afectados, el impacto de las medidas adoptadas era distinto para cada sector y, por lo tanto, la propuesta de cada grupo difería de la de los demás. Aunque todos rechazaban la política económica adoptada, algunos, como la CGE, cuestionaban su orientación liberal, mientras otros, como la Cámara de Comercio, se encontraban en desacuerdo porque la liberalización les parecía insuficiente, ya que no se habían eliminado todas las leyes de protección a los trabajadores o las barreras aduaneras. Desde ese punto de vista, la condena unánime a la política económica no podía convertirse en el punto de partida para un proyecto económico común <sup>(88)</sup>.

Por eso, la renuncia de ALSOGARAY representó sólo el inicio de una transición hasta la asunción de un nuevo gobierno electo encabezado por ARTURO JULIA. Mientras tanto, los dos últimos ministros de Economía de GUIDO, EUSTAQUIO MENDIZ DELFINO y JOSE A. MARTINEZ DE HOZ, trataron de administrar la crisis sin demasiadas innovaciones, aunque flexibilizaron un tanto la política monetaria, incumpliendo los objetivos contrados previamente con el FMI, e intentaron mejorar la posición de la balanza de pagos con un régimen de "compre argentino" tendiente a limitar las importaciones estatales y con las primeras medidas de incentivo a las exportaciones industriales <sup>(89)</sup>.

### 5.6.5. La economía radical

La nueva administración mostró desde el comienzo una perspectiva económica que la alejaba del desarrollismo y se caracterizaba por un marcado gradualismo. Inspirado en fuentes de corte cepalino-keynesianas, el radicalismo del pueblo apuntaba más a la expansión global de la actividad económica que a focalizar la dinámica del crecimiento en determinadas actividades consideradas prioritarias.

(88) Cf. MUÑOZ DE NADAL, MERCEDES, 50 años de historia económica argentina: 1946-1996. Buenos Aires, 1997.

(89) DIAMAND, MARCELO (1973), págs. 184 y 185.

Por ende, se pretendía alentar un crecimiento más equilibrado antes que el desarrollo de ciertos sectores específicos. Además, no se ubicaba como causa de los problemas económicos de la Argentina a la debilidad estructural del proceso de acumulación de capital, y, por eso, no parecía tan necesario recurrir al capital extranjero, al que el radicalismo había mirado con recelo durante casi toda su historia. Si, en cambio, concebía al desequilibrio en el sector externo como una fuente de peligrosas distorsiones, por lo que en dicho sector se imponía elaborar diversos mecanismos de control.

Sobre esta base doctrinaria, el primer ministro de Economía de JULIA, EUGENIO BLANCO (que ya había ejercido idéntica función durante la Revolución Libertadora al igual que el ministro de Educación, ALCONADA ARAMBURU), planteaba la existencia de dos horizontes temporales diferenciados. En el corto plazo debía apuntarse a una reactivación de la coyuntura, para buscar en el largo plazo un sendero de crecimiento sostenido a partir de una utilización más eficiente de los recursos y una mayor estabilidad. Fue así que se trazaron algunos lineamientos inmediatos para operar sobre la coyuntura, mientras se encargaba al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo creado durante la presidencia de FRONDISI, un Plan Nacional de Desarrollo para ser aplicado en una segunda etapa.

Las características de la recesión permitían una rápida reactivación por medio del aumento de la demanda a partir de políticas de corte keynesiano. Así comenzó a incrementarse el gasto público sin impedir la monetización del déficit, el cual, no obstante, muestra una reducción que analizaremos en seguida. La expansión monetaria posibilitaba, además, un descenso de las tasas de interés, fortaleciendo la demanda de inversión. En este marco, la reforma de la Carta Orgánica del BCRA permitió al gobierno incrementar los recursos monetarios disponibles para la concesión de créditos al sector privado, lo que se complementaba con líneas de crédito especiales para la reactivación industrial, la capitalización del agro y la construcción de viviendas por intermedio del Banco Nación, financiadas tanto con recursos propios como con una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo <sup>(90)</sup>.

Año	Gasto público	Recaudación impositiva	Déficit fiscal (porcentaje del PBI)	Emisión monetaria
1962	22.346,9	8.807,1	6,79	902,2
1963	21.174,4	9.189,2	6,13	967,4
1964	21.764,8	9.864,5	5,82	1.542,4
1965	21.947,6	11.127,2	3,59	579,9
1966	24.010,9	12.154,4	4,19	1.733,2

Fuente: Secretaría de Hacienda de la República Argentina (1978); GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, 1998.

Cuadro 5.15. Sector público (en millones de pesos de 1970).

(90) Cf. LORENZUTTI (1996).

La política se orientó también a estimular la demanda efectiva por medio de un fortalecimiento del poder de compra de los salarios, utilizando para ello varios instrumentos. En primer lugar, se estableció un salario mínimo, vital y móvil, que fijaba un piso para los sueldos más bajos de la escala. Simultáneamente, se operó sobre un conjunto de precios que afectaban la canasta familiar. Así, se mantuvieron congeladas las tarifas públicas y se fijaron precios máximos para un conjunto de bienes de consumo esenciales. De esta forma, se produjo una redistribución progresiva del ingreso, que permitió a los salarios volver en 1965 a una participación relativa en la distribución del ingreso similar a la alcanzada durante el último año del gobierno de FRONDISI, e incluso superarla en 1966, pasando del 41,6% en 1962 al 45,8% en el último año mencionado.

Los múltiples estímulos al crecimiento de la demanda, en un contexto de alto desempleo tanto del trabajo como de las maquinarias instaladas posibilitaron una rápida inversión de las tendencias coyunturales, que pronto mostraron una incipiente reactivación.

Año	PBI
1962	-1,6
1963	-2,4
1964	10,3
1965	9,1
1966	0,6

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5.16. Tasa de crecimiento del producto bruto interno (en porcentaje de variación).

El fuerte crecimiento del producto bruto interno a partir de 1964 puso en duda las teorías más ortodoxas que intentaban combatir las manifestaciones de crisis con un fuerte ajuste, deprimiendo la demanda y buscando una mayor estabilidad en los precios. Las políticas keynesianas mostraban que la inflación no necesariamente era el resultado de una expansión de la masa de dinero y de un gasto público descontrolados. De allí que, a pesar de la política monetaria restrictiva, el gobierno de Guido no había podido lograr la ansiada estabilidad, mientras que la política expansiva de Illia no provocó un estallido inflacionario, sino, por el contrario, una ligera disminución en 1964, aunque el índice volvió a incrementarse en los años siguientes.

Año	IPC
1962	28,1
1963	24,0
1964	22,2
1965	28,6
1966	31,9

Fuente: INDEC, Informes varios.

Cuadro 5.17. Variación del índice de precios al consumidor (en %).

Mientras tanto, el déficit fiscal, que parecía incontenible durante el gobierno de Guido, se redujo significativamente durante el mandato de su sucesor. Es que el crecimiento del nivel de actividad aumentó la base imponible. Una economía en expansión trae aparejada la posibilidad de recaudar más impuestos sin subir sus tasas y cubrir mejor el gasto público, incluso si éste también creciera. Por supuesto, el prerequisite de corto plazo para que una política monetaria y fiscal expansiva tenga éxito es la existencia de recursos productivos no utilizados. En este sentido, las inversiones realizadas durante el gobierno de FRONDISI, que recién comenzaban a madurar, fueron el tácito punto de apoyo de la reactivación radical.

Aun así, uno de los legados de FRONDISI fue dismantelado rápidamente por Illia, conforme lo había expresado en su campaña presidencial. La UCRP se había opuesto en forma frontal a la firma de los contratos petroleros y se había comprometido a anularlos en un eventual acceso al poder, cosa que en efecto llevó a cabo. Las consecuencias de este hecho fueron tan controvertidas como la misma firma de los contratos, ya que obligó al Estado a compensar a las empresas con fuertes indemnizaciones y provocó un estancamiento de la producción en un momento en el que el consumo se expandía aceleradamente, con lo cual debió volver a cubrir la brecha con importaciones de hidrocarburos. También generó una desconfianza en potenciales inversores externos que deterioró la posición internacional del gobierno. Sin que esto pudiera ser previsto aún, el retorno a la importación afectaría a la Argentina una década después, cuando los precios mundiales del petróleo se incrementarían y provocarían la llamada "crisis del petróleo", que afectó notablemente a los países que necesitaban abastecerse de crudo en el exterior.

Luego de la anulación de los contratos petroleros, se promovió una investigación parlamentaria para analizar la posible comisión de ilícitos en el momento de la firma de aquellos acuerdos. Para ello, se creó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, encargada de tomar declaración a los ejecutores de la política petrolera del gobierno desarrollista y a los posibles testigos de hechos ilícitos. Luego de una serie de debates caracterizados por su alto grado de politización, la Comisión emitió cinco dictámenes diferentes<sup>(91)</sup>. El de la mayoría,

(91) Cf. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1965 y FRIGERIO, ROGELIO, *De acusado a acusador: vigencia de una política*, Buenos Aires, 1979.

suscripto por los diputados de la UCRP, indicaba la existencia de irregularidades, dolo y cohecho; el de la minoría, suscripto por los diputados de la UCRI, sostuvo la legalidad y la conveniencia de los contratos. A éstos se les sumaban otros tres dictámenes individuales con diversos cuestionamientos. Todos los elementos fueron enviados a la justicia, la cual entendió que no había evidencias de irregularidades, aunque no dictó fallo. Los denunciantes no insistieron en sus acusaciones, y la causa finalmente prescribió con el paso del tiempo <sup>(92)</sup>.

Otro tema urticante fue el establecimiento de regulaciones en el mercado farmacéutico. Un estudio del gobierno indicaba que buena parte de los medicamentos comercializados en el país difería en cuanto a calidad y composición de lo declarado por los laboratorios. Por otro lado, no existía relación entre los costos y los precios finales de venta, lo cual generaba extraordinarias ganancias para los laboratorios, a costa de los consumidores, que, dadas las características especiales de ese mercado, poco podían hacer en su propia defensa. En el marco de una aspera disputa con los laboratorios transnacionales, quienes no vacilaron en recurrir al lobby de los gobiernos de sus países de origen, el gobierno promovió la sanción de una ley (conocida como "Ley Onativia") en la que se congelaban los precios, se limitaban los fondos que cada laboratorio podía utilizar para campañas publicitarias y se reducía la cantidad de muestras gratuitas a entregar. Se limitaban también los pagos en concepto de regalías y de remesas al exterior en concepto de compra de insumos <sup>(93)</sup>.

Las altas tasas de crecimiento que se observaron al inicio de la gestión radical obligaban a prestar atención a la evolución del sector externo, que había sido un poderoso factor de desestabilización en las etapas ascendentes de los ciclos económicos recientes. Más aún cuando la deuda externa del país, sin alcanzar los niveles de periodos posteriores, había crecido significativamente en la década previa y exigía una mayor cantidad de divisas para hacer frente a los vencimientos de intereses y la amortización del capital.

(En materia comercial, el radicalismo trató de mantener el superávit operando simultáneamente sobre las exportaciones y las importaciones. Una herramienta crucial para alcanzar este objetivo fue el nuevo esquema cambiario, que procuraba evitar la habitual revaluación del peso en la etapa de expansión y la necesidad de macrodevaluaciones en el punto de inflexión de la coyuntura. Para ello, se volvió a establecer un régimen de control de cambios, con una paridad fija. Pero el valor de las divisas se ajustaba conforme a la marcha de la inflación, de manera que los retrasos cambiarios se corregían periódicamente con pequeñas devaluaciones (un sistema denominado hoy *crawling peg*) que evitaban bruscas transferencias intersectoriales de los ingresos y de los parámetros de rentabilidad. Además, para impedir la especulación, se ordenaba que las divisas ingresadas por exportaciones

(92) NOSIGLIA, J. (1983), págs. 188 y 189.

(93) BATALLA, PABLO y RIZZI, FERNANDO, *Arturo Illia*, Buenos Aires, 1990, págs. 54 y 55, y 129-131.

debían liquidarse en el plazo de diez días. Mientras tanto, se procedía a efectuar un control estricto de las importaciones, suspendiendo el financiamiento para algunas de ellas, restringiendo otras y estimulando a las industrias que utilizaran una mayor proporción de insumos locales con un acceso más favorable al crédito <sup>(94)</sup>.

Año	Importaciones (1)	Exportaciones (2)	Saldo (3 = 2 - 1)	Servicios netos (4)	Saldo de la cta. corriente (5 = 3 - 4)	Capitales de corto y largo plazo <sup>(95)</sup> saldo neto	Relación Export./PBI
1963	980,7	1.365,1	384,4				
1964	1.077,4	1.410,5	333,1	-150,8	233,6	-84,4	12,5
1965	1.195,0	1.488,0	293,0	-297,2	35,9	-21,1	10,6
1966	1.124,3	1.593,2	468,9	-98,3	194,7	32,8	10,7
				-213,2	255,7	-36,7	11,7

Elaboración propia.

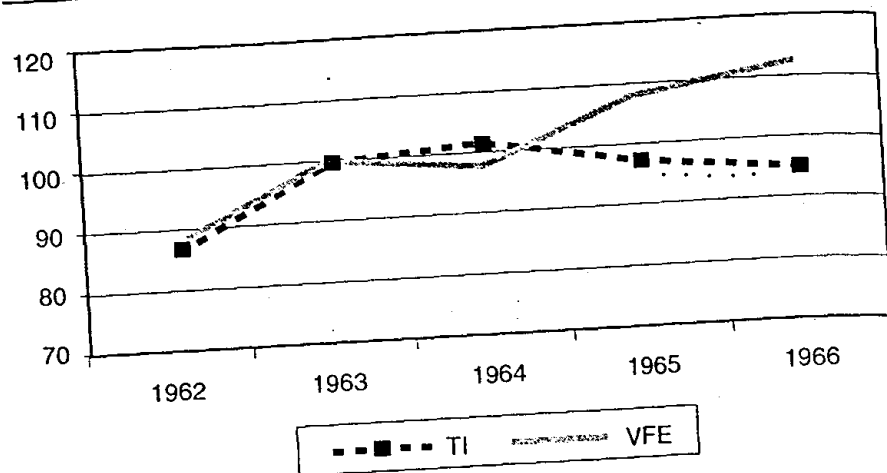
Fuentes: MALLON, RICHARD y SOURROUILLE, JUAN, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, 1976; BAC (1982).

Cuadro 5.18. Balance de pagos: rubros principales y relación exportaciones/PBI (1963-1966) (en millones de dólares).

De esa forma, las importaciones lograron mantenerse bajo control y su crecimiento no fue explosivo a pesar de la intensa reactivación. Sin embargo, lo que contribuyó de manera determinante a conseguir sostener la balanza comercial superavitaria fue el gran incremento de las exportaciones. Estas siguieron reposando sobre los productos primarios, tanto en forma de materias primas como convertidos por procesos industriales. Al no haber un cambio significativo en la estructura de las ventas al exterior, resulta llamativo el comportamiento tan favorable, habida cuenta de las dificultades que se habían experimentado en las últimas tres décadas para aumentar la colocación de productos en el extranjero. Los factores tuvieron incidencia en este comportamiento singular. En primer lugar, se registró una importante mejora en los términos del intercambio, que alcanzaron su mayor nivel en 1964.

(94) Cf. LORENZUTTI, J. (1986); GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998).

(95) No compensatorios.



Fuente: CEPAL, Informes anuales.

Gráfico 5.6. Términos del intercambio y volumen físico de las exportaciones (base 1963=100).

En segundo lugar, el <sup>le R de exp</sup> quantum de las exportaciones creció notablemente, estableciendo un marcado contraste con lo ocurrido en el pasado, hecho que respondía a dos causas. La primera se relacionaba con las buenas condiciones climáticas que permitieron excelentes resultados en las cosechas. La segunda, con transformaciones productivas anteriores, especialmente en el período frondizista, que, por medio de medidas que estimularon la recomposición del stock ganadero, la tecnificación del agro y la investigación y aplicación de nuevas técnicas a través de la actividad del INTA y la CAFADE, lograron generar las condiciones para superar un estancamiento que databa de varias décadas, como veremos en detalle más adelante.

Esos cambios en el aparato productivo sumados a un manejo más ordenado del sector externo le permitieron entonces al radicalismo lograr un superávit comercial enmarcado en un proceso de crecimiento, objetivo que poco tiempo antes parecía utópico. En este contexto, el ingreso de divisas y la ausencia de temor a incurrir en déficit fiscales financiados con expansión monetaria permitieron al gobierno dejar de recurrir tan asiduamente al crédito externo para equilibrar sus presupuestos. Por eso, también aquí pudo apartarse de los lineamientos de sus predecesores y manejarse con más independencia del FMI. La estrategia no apuntaba a lograr un acuerdo con aquel organismo para obtener un crédito Stand By, dado que imponía condiciones demasiado duras para lo que Illia estaba dispuesto a aceptar: una liberalización de la entrada y salida de capitales, una fuerte devaluación del peso y una brusca disminución de la emisión monetaria. Se buscó más bien una aprobación pública del programa económico por parte del Fondo, que permitió negociar luego directamente con las instituciones crediticias privadas la refinanciación de las deudas pendientes. Mientras tanto, se procedió

a cancelar una parte de los vencimientos, utilizando para ello las divisas provenientes del intercambio más una parte de las reservas. Para evitar fugas especulativas de divisas, se controlaron estrictamente las remesas privadas al exterior<sup>(96)</sup>.

(Si el gradualismo y la mesura que caracterizaron la gestión de Illia posibilitaban un ordenado manejo de la coyuntura, se mostraron contraproducentes a la hora de emprender transformaciones estructurales. El Plan Nacional de Desarrollo fue un ejemplo. Con dicho plan se pretendía abordar los problemas del largo plazo una vez que se hubiesen superado los acuciantes desequilibrios coyunturales. Por eso, su lanzamiento original estaba previsto para octubre de 1964, al cumplirse el primer año de gobierno. Su elaboración había sido confiada al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que contó con la colaboración de la CEPAL y de numerosos y prestigiosos economistas del exterior, como SIMON KUZNETS y un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard dirigidos por RICHARD MALLON. Cuando en agosto de 1964 murió el ministro BLANCO, la confección del plan distaba mucho de su finalización, sobre todo porque aún no se había logrado negociar por completo con la banca internacional la cobertura del financiamiento que demandaría, y su lanzamiento había sido pospuesto en diversas ocasiones. El nuevo ministro, JUAN CARLOS PUGLIESE, presionó para que se acelerara su confección, y en diciembre se presentaron los lineamientos generales para el período 1965-1969. El plan consistía en un proyecto de crecimiento equilibrado, en el que el sector privado jugaba el rol más importante. El Estado tendría una función principalmente orientadora y contribuiría con la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura necesario para el desenvolvimiento de las actividades privadas, que sería financiado por medio de incrementos de los impuestos y las tarifas públicas, así como por líneas de crédito externas, a las que se recurriría de manera moderada para financiar las importaciones previstas. Las dilaciones en torno a su lanzamiento, (la vaguedad de los objetivos y el eje centrado fundamentalmente en el crecimiento ponían de manifiesto cierta tibieza para emprender cambios profundos, mostrando una vocación mucho más volcada a la administración equilibrada que al emprendimiento de una decidida acción transformadora.) De todas formas, la buena marcha de la economía parecía no demandar una política más arriesgada, para la cual se temía, además, una falta de apoyo político, dada la debilidad que en este sentido reflejaba el gobierno radical<sup>(97)</sup>).

Precisamente esta falta de apoyo político ganó en intensidad en el primer semestre de 1966, mientras el impulso económico comenzaba a desvanecerse. Si bien no se manifestaban todavía una nueva depresión ni desequilibrios profundos en diversos mercados, las variables macroeconómicas mostraban una marcada desaceleración que sirvió de prolegómeno al golpe de Estado de junio de 1966.

(96) GARCIA VAZQUEZ, ENRIQUE, *La política económica argentina en los últimos cincuenta años*, Buenos Aires, 1997, págs. 36 y 37. GARCIA VAZQUEZ participó directamente en las negociaciones con el FMI.

(97) Cf. ACUÑA, M. (1984).

## 5.7. POBLACION Y CONDICIONES DE VIDA

## 5.7.1. Población y movimientos migratorios

La población total, que apenas excedía los 20 millones de habitantes en 1960, alcanzó los 23,4 millones en 1970. La tasa de crecimiento anual intercensal disminuyó con respecto al anterior período intercensal. Este descenso se debió a la desaceleración—perceptible desde 1950—de la tasa de crecimiento vegetativo, afectada por la baja de la tasa de natalidad y el estancamiento de la tasa de mortalidad.

En lo referido a la distribución espacial, en 1970 se comprobó un nuevo aumento de la población urbana total. De un 73,8 % registrado en 1960 se pasó a un 79 %. Sin embargo, la tasa de crecimiento de esa población entre 1960 y 1970 experimentó una sensible caída con respecto a períodos anteriores. Se constató un leve decrecimiento en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) debido, fundamentalmente, a la marcada caída en la tasa de crecimiento del Gran Buenos Aires que contrastó con la correspondiente a la explosión demográfica del período 1945-1960.

Durante el período intercensal, los centros urbanos intermedios aumentaron en número y en población. Hacia 1970 existían 31 centros intermedios que reunían el 31 % de la población. En consecuencia, mientras en el conjunto de la población urbana disminuyó, ligeramente, la importancia del área metropolitana, crecieron los asentamientos urbanos intermedios ubicados fuera de dicha área (además de Rosario y Córdoba, también Mendoza, La Plata y otras ciudades del interior del país) <sup>(98)</sup>.

Año	Volumen en miles	Tasa de crecimiento anual intercensal (%)	Urbana en miles	Rural en miles
1947	15.894		9.886	6.008
1960	20.014	17,2	14.410	5.604
1970	23.364	15,4	18.458	4.906

Fuente: censos nacionales de población.

Cuadro 5,19. Volumen y crecimiento de la población. Población urbana y rural.

En lo que se refiere al crecimiento de la población debido a los movimientos migratorios externos, se observó una acentuación de su tendencia declinante a partir de 1950. En el período intercensal 1960-1970, la presencia de inmigrantes dentro de la población total experimentó una disminución notable. También hubo un cambio en la composición por origen de la población extranjera a causa de la presencia ascendente de inmigrantes provenientes de países limítrofes.

(98) TORRADO, S. (1992), pág. 87.

Por el contrario, las corrientes migratorias internas, durante este período intercensal, se intensificaron. Los principales flujos migratorios provinieron de la región pampeana, aunque se volvieron más significativos los desplazamientos desde el Noroeste y el Nordeste. En cuanto al destino de los migrantes, continuó siendo similar al de los períodos precedentes. El grueso de ellos se localizó en el Gran Buenos Aires <sup>(99)</sup>.

Los migrantes de países limítrofes comenzaron a ser visibles durante la década de 1960. Sin embargo, su presencia fue registrada por los censos nacionales de población desde 1869, alcanzando desde entonces una proporción que osciló entre el 2 y el 3 % de la población total. Por otra parte, a diferencia de la inmigración europea masiva, la migración proveniente de países limítrofes no fue estimulada por el Estado argentino y se caracterizó por ser más espontánea y constante a lo largo del tiempo.

Los flujos migratorios desde los países limítrofes estuvieron condicionados por factores de expulsión y de atracción. Los excedentes de mano de obra rural, la inestabilidad sociopolítica y la falta de oportunidades constituyeron algunos de los motivos de expulsión que operaron en esos países. Por otro lado, las alternativas del ciclo económico del país receptor fueron un factor fundamental de atracción o rechazo de los migrantes. En este caso, los años de recesión económica en la Argentina estuvieron acompañados por una caída sustantiva de los saldos inmigratorios <sup>(100)</sup>.

Años	Saldo	Índice
1950-1951	28.000	100
1952-1954	11.000	41
1955-1958	38.000	139
1959	14.000	49
1960-1961	49.000	179
1962-1963	25.000	90
1964-1971	38.000	137
1972-1973	65.000	237
1974-1975	162.000	590

Fuente: ORSATTI, ALVARO, "Inmigración y mercado de trabajo en los años 70", en Ministerio de Educación y Justicia, Secretaría de Cultura, Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre Inmigración en Argentina, Buenos Aires, 1985.

Cuadro 5,20. Saldos inmigratorios desde países limítrofes.

(99) TORRADO, S. (1992), pág. 86.

(100) ORSATTI, ALVARO, "Inmigración y mercado de trabajo en los años 70", en Ministerio de Educación y Justicia, Secretaría de Cultura, Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre Inmigración en Argentina, Buenos Aires, 1985, págs. 416-419.

Los censos de población muestran los cambios experimentados en el origen de los inmigrantes de países limítrofes. En los tres primeros censos se destaca la mayoritaria presencia de uruguayos, que en 1914 alcanza un máximo del 43 % del total. Luego, la inmigración uruguaya comienza una declinación que se prolongó hasta 1980. El censo realizado en 1947 comprobó, después de más de tres décadas sin censos poblacionales, el predominio de los paraguayos, que se habían duplicado durante ese lapso, y un crecimiento significativo de los migrantes de origen boliviano. Mientras tanto, los brasileños, que alcanzaron su mayor presencia en 1914, luego de los uruguayos, empezaron a recortarla hasta un mínimo del 6 % en 1980. La cantidad de migrantes chilenos fue más estable: en el primer censo representaban el 26 % del total de migrantes de países limítrofes; luego de una sensible caída registrable hasta 1947, comenzó un repunte que llega al 29 % en 1980 y que ubica a los trasandinos en el segundo lugar después de los migrantes paraguayos.

Año	Bolivia	Brasil	Chile	Uruguay	Paraguay	Total
1869	15	14	26	36	8	100
1895	6	21	18	42	13	100
1914	9	18	17	43	14	100
1947	15	15	16	24	30	100
1960	19	10	25	12	34	100
1970	17	8	25	10	40	100
1980	16	6	29	15	35	100

Fuente: INDEC, censos nacionales de población.

Cuadro 5,21. Migrantes limítrofes según país de origen (en porcentaje).

Históricamente, la migración limítrofe contribuyó en forma positiva a paliar los déficit de mano de obra no calificada del mercado laboral argentino. Así, proveyó mano de obra para el trabajo agrícola: los paraguayos, con las cosechas de algodón y yerba mate, en Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; los de origen boliviano, con el tabaco rubio en Salta y Jujuy, con la caña de azúcar en estas mismas provincias y Tucumán y con la horticultura en Mendoza y Buenos Aires; los chilenos, participando en tareas de esquila en la Patagonia, en la recolección de frutas en el Valle de Río Negro y con la explotación petrolífera y la construcción urbana en la Patagonia austral. Por su parte, los uruguayos se insertaron en tareas relacionadas con los servicios en la Capital y en el Gran Buenos Aires.

Diversos factores impactaron sobre estos migrantes. Las crisis de las economías agrícolas en la década del '60, la reestructuración de los mercados de trabajo regionales relacionada con el creciente avance de la agroindustria; la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, la sustitución de cultivos y las frecuentes crisis de sobreproducción incentivaron la migración hacia las áreas urbanas hasta mediados de la década del '70. Siguiendo los mismos patrones migratorios de la población nativa, los migrantes limítrofes se desplazaron hacia el AMBA <sup>(101)</sup>.

### 5.7.2. Condiciones de vida

Durante la dictadura militar que sucedió al derrocado gobierno peronista, la distribución del ingreso fue desfavorable para los asalariados, aunque aumentaron la producción, el empleo y la productividad. Las adversas condiciones en que debió desempeñarse el movimiento sindical determinaron que las presiones por el mejoramiento de los salarios sólo encontraran una respuesta parcial por parte del gobierno. Por el contrario, los no asalariados (beneficios, intereses, etc.) elevaron su participación en el ingreso total. En consecuencia, la política de aumentos salariales administrados, vigentes durante esos años, determinó que sólo una parte decreciente de los incrementos de productividad se transfiriera al sector laboral <sup>(102)</sup>.

Aun así, a pesar de que los asalariados comenzaron a reducir su participación en el ingreso, el aumento del producto, por un lado, y la presión sindical, por otro, permitieron un momentáneo incremento del salario real en 1956 con respecto a 1955. Pero luego, la introducción de tecnologías intensivas en capital se acompañó con una caída de la ocupación y un deterioro salarial, y entre 1956 y 1959 los salarios reales descendieron un 31,3 %, aunque fue; en especial, el plan de ajuste de 1959 el que tuvo un fuerte impacto negativo sobre dicha variable. Sin embargo, ya al año siguiente puede apreciarse una tendencia ascendente, que se potenciará durante el periodo de gobierno de Illia, como puede observarse en el siguiente cuadro.

(101) BENENCIA, ROBERTO, "Migraciones recientes a la Argentina: efectos sociales del multiculturalismo", en OTERO, HERNÁN Y VELÁZQUEZ, GUILLERMO (comps.), *Poblaciones argentinas. Estudios de demografía diferencial*, Tandil, 1997, págs. 163-165.

(102) TORRADO, S. (1992), pág. 268.



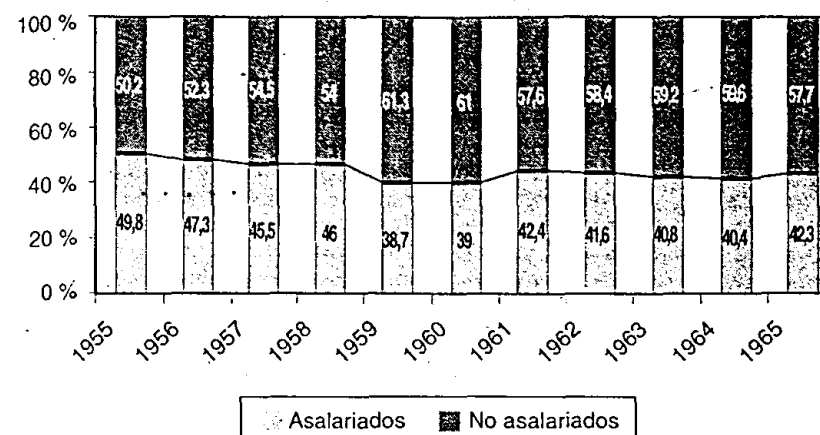
Año	Peón soltero	Peón casado	Oficial soltero	Oficial casado	Promedio general
1955	115,1	100,4	121,4	107,3	112,1
1956	134,9	116,1	142,2	124,3	130,6
1957	110,4	115,2	116,3	119,6	115,9
1958	121,8	118,6	128,4	124,6	124,1
1959	99,8	97,2	100,9	98,5	99,3
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1961	108,5	107,8	108,5	107,9	108,2
1962	105,7	105,4	105,7	105,5	105,6
1963	105,4	103,2	103,9	103,2	103,9
1964	110,2	117,9	108,9	116,0	112,9
1965	113,7	131,4	112,2	128,2	120,8
1966	118,1	134,9	116,1	131,4	124,5

Fuente: GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, JUAN J., "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972", en *Desarrollo económico*, N° 57, abril-junio de 1975.

Cuadro 5,22. Evolución de los salarios reales.

En lo que respecta a la distribución funcional del ingreso, luego de la importante transferencia del trabajo al capital provocada por el mencionado plan de ajuste, se produjo una recuperación parcial de la participación de los trabajadores. Hacia el final del gobierno de FRONDISI, en 1961, esa participación volvió a crecer a un 42,3 %, cayó a poco más del 40 % en 1963 y 1964 y se recuperó nuevamente durante la última etapa de la administración radical de LLLIA, alcanzando un 42,3 % en 1965. Esto se correspondió con el movimiento de los salarios reales que, luego de un período de relativo estancamiento, aumentaron otra vez un 20,6 % entre 1963 y 1966, mientras que, según cifras del CONADE, la desocupación bajaba del 8,8 % en julio de 1963 al 6,1 % en julio de 1965. Sin embargo, los niveles de participación de los asalariados en el ingreso de mediados de la década de 1950 serían ya inalcanzables <sup>(103)</sup>.

(103) GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, JUAN J., "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972", en *Desarrollo Económico*, N° 57, abril-junio de 1975, pág. 27, para la evolución de los salarios reales; RAC (1982), pág. 326, para los niveles de ocupación.



Fuente: BCRA (1975).

Gráfico 5,7. Participación de los asalariados y los no asalariados en el ingreso nacional (en porcentaje del ingreso total).

Durante la década del '60 se afirmó asimismo una tendencia, perceptible desde 1943, que marcaba una disminución del gasto básico (alimentación, vivienda y combustibles) en los consumos de los obreros industriales del Gran Buenos Aires. Esta evolución fue acompañada de un incremento del consumo "excedente": compra de bienes durables (menaje) y de servicios de salud y educación. La posibilidad de acceder a este tipo de consumo —particularmente de los bienes generados por la nueva fase de industrialización— se logró, sobre todo a partir de 1964, por una expansión en el ingreso real de asalariados activos y pasivos y también mediante una mayor incorporación a la fuerza de trabajo de los miembros del grupo familiar.

Rubros	1943	1957	1960	1970
Alimentación	46,7	50,9	59,2	46,3
Alquiler	18,2	2,6	3,0	3,4
Combustible y electricidad	3,7	4,4	3,9	4,1
Menaje	1,6	S/D	2,8	5,2
Indumentaria	19,8	S/D	18,7	10,9
Transporte	2,4	S/D	2,5	8,7
Salud	1,1	S/D	1,5	4,5
Educación y esparcimiento	3,2	S/D	3,5	6,4
Otros	3,1	S/D	4,7	6,7

Fuente: TORRADO, SUSANA, *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Buenos Aires, 1992.

Cuadro 5,23. Composición del gasto total de los asalariados del Gran Buenos Aires (en porcentaje del salario).

En cuanto al gasto público social por habitante (salud, educación y vivienda), a partir de los años '60 cayó alrededor de un 10 % con respecto a los niveles alcanzados durante el gobierno peronista. Además, esta forma de salario indirecto —orientada fundamentalmente hacia la población de menores ingresos— cambió su configuración: comenzó a aplicarse en la solución del problema de la vivienda y sobre todo en la educación, en detrimento de la salud. Básicamente, los servicios públicos sociales experimentaron un progresivo deterioro dada su insuficiencia con respecto a las necesidades emergentes. Esto explica quizá por qué la esperanza de vida al nacer, un indicador del nivel de vida de la población, mostró una tendencia insólita entre 1960 y 1970. Interrumpiendo un progreso constante en la expectativa de vida, discernible desde 1914, en dicho período sufrió una caída, que se debió al aumento de la mortalidad, en particular en el Gran Buenos Aires, y afectó, seguramente, a los sectores más desfavorecidos de ese conurbano <sup>(104)</sup>.

También, en cuanto a la situación habitacional urbana, otro indicador del nivel de vida, se constató un progresivo deterioro en la misma década. A despecho de la reorientación de los recursos públicos hacia ese sector —lo que ratificaba la gravedad del problema—, ese deterioro perjudicó, comparativamente, a la población de menores ingresos en un momento en que las migraciones internas a las grandes ciudades habían originado una mayor demanda de viviendas populares.

Ante esta circunstancia, una de las soluciones adoptadas por los migrantes fue la construcción de alojamientos en terrenos generalmente pertenecientes al Estado y, en algunos casos, a particulares, un proceso que se había iniciado en la década de 1930. Las construcciones eran casillas, en general de una o dos piezas, agrupadas muy próximas unas de otras, con corredores entre ellas que reemplazaban la casi inexistencia de calles, careciendo de cloacas, agua corriente y electricidad. Los materiales utilizados eran chapas acanaladas, madera y elementos de desecho. Las habitaciones poseían pisos en su mayoría de tierra, una protección insuficiente ante los rigores climáticos y una alta vulnerabilidad a las inundaciones, los derrumbes y los incendios. La precariedad de las condiciones de habitabilidad de estos agrupamientos determinó que se las denominara "villas miseria" <sup>(105)</sup>.

Estos asentamientos se desarrollaron durante las décadas de 1940 y 1950. Sin embargo, sus poblaciones experimentaron un considerable crecimiento en los años '60. Las cifras no siempre son coincidentes; según el censo de población de 1970, cuyos resultados permiten apreciar la situación existente hacia el final del período estudiado, se ha estimado que la población en "villas de emergencia" representaba alrededor del 6 % de los habitantes de la Capital Federal y el 10 % de la de los partidos del Gran Buenos Aires <sup>(106)</sup>.

Por su parte, datos suministrados por la Oficina Sectorial de Desarrollo de Vivienda del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), para el mismo año,

(104) TORRADO, S. (1992), pág. 300.

(105) ROULET, ELVA, "Conventillos y villas miseria", en *Historia Integral Argentina. El sistema en crisis*, tomo 4, Buenos Aires, 1980, pág. 72.

(106) TORRES, H. A. (1992), pág. 161.

establecen en 106.776 el número de habitantes ubicados en 23 villas de la Capital Federal, las que variaban entre una población de 66 personas hasta una de 24.385 alojadas en un solo conjunto. Al resto de la región metropolitana le asignaba un total de 344.589 personas asentadas en 196 villas de ocho partidos del área. En consecuencia, el total para toda la región alcanzaba a 451.365 habitantes que constituían el 5,4 % de la población total y que se distribuía en el 3,5 % para la Capital Federal y el 6,5 % para el resto del área. Esta misma fuente estimaba que el total de las personas residentes en "villas miseria" en el país alcanzaba a una cifra de 800.000, equivalente al 3,5 % de la población nacional <sup>(107)</sup>.

Asimismo, el estudio del CONADE aportaba información sobre otros aspectos. En la región metropolitana, el promedio de personas por familias que habitaban las "villas" era del 4,5 %, las que, alojadas en casillas que rara vez poseían más de una pieza, evidenciaban un alto grado de hacinamiento. En cuanto a la nacionalidad de los habitantes, una muestra establecía que el 95,9 % eran argentinos, provenientes el 32 % de la provincia de Buenos Aires, el 11,3 % de Corrientes y un 10 %, de Chaco y Santiago del Estero, con participación menor de las demás provincias. El restante 4,1 % correspondiente a extranjeros mostraba una destacada presencia de paraguayos (70 %), seguidos por bolivianos (11,2 %), chilenos (10,7 %) y otras nacionalidades de presencia escasamente significativa.

Un tercer estudio proporcionaba guarismos superiores. En 1966, la Dirección General de Asistencia Integral a Villas de Emergencia de la provincia de Buenos Aires estimaba que las "villas" bonaerenses albergaban a 700.000 habitantes, en tanto que las de la Capital Federal estaban pobladas por 200.000 personas <sup>(108)</sup>.

Lo que parece indudable fue el crecimiento explosivo experimentado por la población de estos agrupamientos durante el período. Las "villas" de la ciudad de Buenos Aires, entre los años 1956 y 1963, pasaron de 19.507 a 42.462 habitantes, con un crecimiento medio anual superior al 10 %, mientras que, en diez partidos del Gran Buenos Aires se pasó de 78.430 habitantes en 1956 a 423.824 en 1965, lo que significaba la quintuplicación de la población villera <sup>(109)</sup>.

Los datos enunciados ponían en evidencia la incapacidad del sistema para dar respuesta a las necesidades básicas de los "villeros". Gradualmente las expectativas de los habitantes de estos asentamientos comenzaron a modificarse: lo que en el período anterior consideraban una situación de precariedad transitoria ahora pasaba a evaluarse como una situación definitiva. Aun viviendo en la proximidad de la ciudad, la vida urbana como tal se alejaba de sus posibilidades. Sólo podían acceder a algunos signos de ella, como artefactos del hogar, medios de comunicación, como la televisión, y participar a través de una inserción irregular en el mercado laboral, dado que la desocupación absoluta o encubierta constituía uno de los problemas más graves con que se enfrentaban los "villeros".

(107) ROULET, E. (1980), págs. 72 y 73.

(108) RATIER, HUGO, *Villeros y villas miseria*, Buenos Aires, 1975.

(109) LOPEZ, JUAN CARLOS, *El problema urbano*, Buenos Aires, 1971.

### 5.8. LOS PROBLEMAS DEL SECTOR INDUSTRIAL

Tal vez como ningún otro sector, la industria reflejó en su evolución a lo largo de la década los avatares del contexto en el que se desenvolvió. La inestabilidad en materia de política económica, que reflejaba, a su vez, discrepancias profundas en la concepción de la dirección que debía tomar el proceso económico, sometió al sector industrial a un continuo cambio de reglas, que condicionó su dirección y su capacidad de desarrollo. Como hemos visto en el capítulo anterior, el sector manufacturero se enfrentaba a la necesidad de significativas transformaciones, al haberse completado la etapa de construcción de la industria liviana. Los profundos desequilibrios externos que provocaba la demanda de importaciones de insumos para la industria y el estancamiento que empezaba a manifestarse llevaron a una revisión de las pautas sobre las que se había basado el crecimiento en el pasado; el propio PERON había intentado con éxito sólo parcial avanzar en la resolución de los problemas que presentaba la nueva fase del desarrollo industrial.

La Revolución Libertadora contribuyó de manera indirecta a generar una nueva dinámica. La redistribución regresiva del ingreso permitió un descenso de los costos, pero el centro de atención se encontraba en la superación del déficit comercial por medio de la expansión de las exportaciones agropecuarias, con lo cual los problemas industriales pasaban a un segundo plano y se veían agravados por la evolución desfavorable de los precios relativos y por medidas específicas, como los cortes programados en el suministro de energía eléctrica, que afectaban especialmente a aquellas industrias que tenían un proceso de producción continuo.

Recién con la llegada del desarrollismo se volvió a manifestar explícitamente un proyecto industrialista. El avance hacia una nueva estructura industrial se tomaba como la clave del desarrollo económico. El desarrollismo cuestionaba la dirección seguida por la evolución industrial en el pasado, que apuntaba a sustituir importaciones iniciando el proceso con los bienes de consumo y avanzando luego verticalmente en la cadena productiva, a partir de la creación de una demanda interna de determinados bienes industriales. Según esa corriente, el desarrollo debía comenzar por las industrias de base (el acero, la petroquímica, los transportes, la generación de energía, la metalmecánica), para evitar la dependencia de los insumos y las maquinarias importadas y sortear el intercambio desigual que entrañaba el trueque de productos locales de bajo valor agregado contra productos de alto valor agregado importados. Esto resultaba clave, para esta línea de pensamiento, porque se creía que de esta manera podía superarse el bloqueo del proceso de acumulación de capital que padecía la Argentina por su estructura económica "deforme" e incompleta.

Según los desarrollistas, no podía producirse un desarrollo industrial espontáneo, ya que los costos iniciales de nuevos emprendimientos, la necesidad de una etapa de aprendizaje y los intereses vinculados a la importación de esos bienes frustraban dicho proceso, conclusión que podía extraerse también de un análisis de la historia de la industria argentina, en la que se relacionaba la debilidad del sector con la falta de políticas específicas. Por eso, se instrumentó un conjunto de herramientas, entre las que sobresalieron el establecimiento de altos aranceles aduaneros y la sanción de una ley de promoción industrial (ley 14.781), que

apuntaban a la protección de la producción industrial local frente a la competencia de las importaciones y al estímulo de las exportaciones de origen industrial. Si bien la ley nunca se reglamentó por completo, en 1961 se dictó un conjunto de decretos que reglamentaban aspectos parciales para promover determinadas actividades (siderurgia, petroquímica y celulosa) consideradas prioritarias<sup>(110)</sup>.

Dado que se estimaba que la acumulación interna era demasiado débil para sustentar un proceso de desarrollo, la política industrial apuntaba también a estimular el ingreso de capitales extranjeros. Además de las negociaciones directas con grupos industriales del exterior, se sancionó la ley 14.780, que funcionaría como marco regulatorio para las inversiones provenientes del exterior, a las que se les concedían condiciones particularmente favorables. En forma simultánea, se procuró terminar con viejos temas conflictivos, como el de las empresas expropiadas a Alemania al final de la Segunda Guerra Mundial y reunidas en la DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado), que fueron liquidadas y devueltas a la actividad privada.

Las nuevas condiciones resultaron un poderoso atractivo para los empresarios del exterior: entre 1959 y 1962 se autorizaron radicaciones por un valor de 500 millones de dólares, que abarcaban casi todo el espectro industrial, pero concentrándose el 90 % de ellas en las industrias químicas, petroquímicas y derivados del petróleo, material de transporte, metalurgia y maquinarias eléctricas y no eléctricas. En general, se trataba de grandes emprendimientos, ya que los veinticinco mayores proyectos concentraban el 67 % de las inversiones y entre ellos figuraban las tres empresas norteamericanas fabricantes de automóviles, con un 29 % del total. El resto de los grandes proyectos correspondía a la petroquímica, las destilerías de petróleo y la fabricación de aluminio, con una participación de capitales norteamericanos de algo más del 60 %. En 1963, un cuarto de la producción total era obtenido en empresas extranjeras, de las cuales el 50 % había iniciado su actividad en torno a 1958. A pesar de la magnitud de las inversiones, dichas empresas no generaron un impacto significativo sobre el volumen de empleo, ya que las nuevas plantas sólo incorporaron unas 60.000 personas, algo más del 4 % del total de la industria<sup>(111)</sup>.

A partir de 1964, en concordancia con la política más reticente frente al capital extranjero practicada por Illia, el ingreso de inversiones disminuyó de manera notable, mientras las salidas en concepto de remisión de utilidades e intereses crecieron hasta superar cuantitativamente al flujo de inversiones, como puede verse en el cuadro siguiente. En el caso de las inversiones de origen norteamericano, los datos disponibles indican que las transformaciones de la política económica y las modificaciones de la coyuntura alteraron los patrones de expansión, incidiendo en el destino de las ganancias de sus actividades. Así, mientras en 1958 remitieron a su casa matriz el 92 % de sus ganancias, en 1960

(110) Cf. PANETTI, JOSE (1983).

(111) Cf. SOURROUILLE, JUAN; KOSACOFF, BERNARDO y LUCANGELI, JORGE, *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Buenos Aires, 1985.

remitieron el 78 %. Dos años después, sus remesas se situaban en el 56 % del excedente, cifra que creció al 68 % en 1964. Ese año el valor absoluto de las reinversiones se contrajo por primera vez desde 1958 <sup>(112)</sup>.

Año	Inversión directa			Utilidades e intereses		
	Aumento	Disminución (*)	Neto	Egresos	Ingresos	Saldo (+ salida)
1959	244,3		244,3	61,1	20,8	40,3
1960	93,5		93,5	88,4	31,4	57,0
1961	98,4	116,6	-18,2	166,1	64,2	101,9
1962	71,8		71,8	80,1	8,1	72,0
1963	77,9		77,9	71,5	3,1	68,4
1964	27,0		27,0	113,2	10,5	102,7
1965	44,6		44,6	94,8	5,0	89,8
1966	40,9		40,9	162,5	11,4	151,1

(\*) La disminución de 1961 corresponde a la compra de las acciones de la CADE.

Fuente: SOURROUILLE, JUAN; KOSACOFF, BERNARDO, y LUCANGELI, JORGE, *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Buenos Aires, 1985.

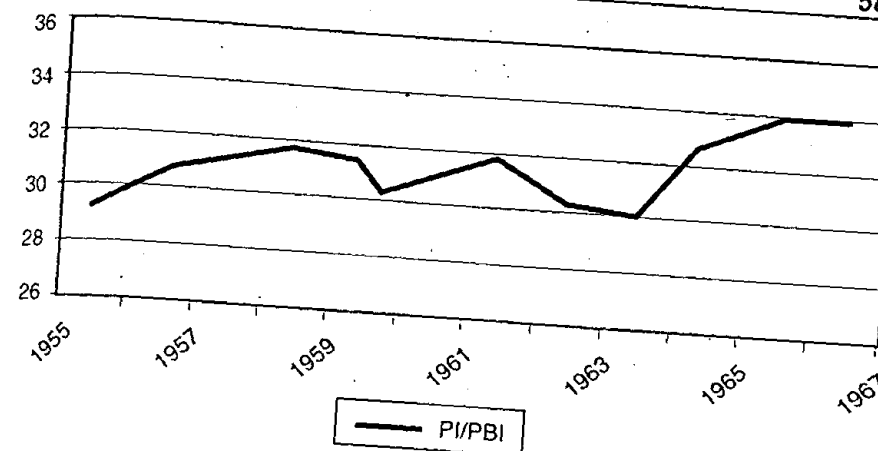
Cuadro 5,24. La inversión extranjera directa en el balance de pagos (en millones de dólares).

La expansión de las firmas transnacionales marcó virtualmente el ritmo de la expansión industrial hasta los primeros años de la década del '60. Sin embargo, de a poco comenzó a estimular también a una parte del empresariado nacional que aceptó el desafío de expandirse lanzando nuevos proyectos de inversión. Estos eran en algunos casos complementarios de las firmas transnacionales (como en el rubro de los autopartistas), pero en otros no se vinculaban directamente a ellas o resultaban competidoras, como la fábrica de cosechadoras Vasalli <sup>(113)</sup>.

El nuevo impulso inversor contribuyó a producir una transformación del sector, que se prolongó a lo largo de la década siguiente. Los cambios pudieron apreciarse en diversos indicadores, entre los que se destaca el crecimiento de la producción industrial dentro de la estructura del PBI, que se eleva de menos del 30 % en 1955 a casi un 34 % una década después.

(112) SOURROUILLE, J.; KOSACOFF, B. y LUCANGELI, J. (1985), pág. 18.

(113) SCHWARZER, J. (1996), págs. 228-231.



Fuente: BAC (1982).

Gráfico 5,8. Participación de la industria en el PBI (en porcentaje del PBI total).

Sin embargo, el cambio más relevante se produjo en la composición morfológica de la producción. A partir de 1958, los sectores que habían liderado el crecimiento en el pasado (en especial los que se vinculaban a la producción de bienes de consumo no durables) sufrieron un estancamiento relativo, mientras que la producción de insumos intermedios y bienes de consumo durables adquirió un gran dinamismo, destacándose los complejos petroquímico y metalmeccánico y, especialmente, el sector automotor, la rama de mayor crecimiento a lo largo del periodo analizado.

Sector	1955	1958	1961	1965
Alimentos, bebidas y tabaco	93,2	112,9	105,3	122,9
Textiles	99,2	108,6	102,8	109,7
Ind. de la madera	107,4	119,7	118,6	129,9
Papel, imprentas y editoriales	96,2	133,8	117,9	138,9
Ind. químicas	76,6	96,2	113,3	156,7
Ind. de minerales no metálicos	87,4	107,5	112,3	127,3
Ind. metálicas básicas	73,9	103,3	120,4	182,3
Fab. de prod. metálicos, maq. y equipos	56,8	83,5	113,9	145,2
Otras	95,4	103,4	104,1	115,9
Total ind. manufactureras	81,1	101,3	110,0	134,9

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5,25. Industrias manufactureras (volumen físico de la producción) (1960=100).

El caso del sector automotor fue particularmente significativo tanto por su alto dinamismo en materia de producción y de inversión, como por la importancia cuantitativa adquirida en la estructura industrial y por las profundas reestructuraciones que experimentó luego del impulso inicial; de allí que en muchos análisis sea tomado como caso "testigo" para explicar el comportamiento general de la industria a partir de 1958.

Hacia 1959, la producción de automóviles alcanzaba a unas 32.500 unidades anuales. Con el nuevo régimen de promoción, su fabricación trepó hasta cerca de 200.000 unidades por año en 1965, cifra que se mantuvo durante el lustro posterior, elevando el parque automotor a 1,5 millones de unidades en 1970, superando las expectativas más optimistas sobre su evolución. El mercado fue prontamente capturado por empresas transnacionales: mientras se aprobaron veintiséis proyectos de inversión, las compañías existentes cedieron sus posiciones; Kaiser vendió su planta a Renault y Siam se retiró de la actividad (114). Sólo la fábrica de utilitarios DINFIA, operada por las Fuerzas Armadas, logró subsistir a la nueva ola inversora.

El mercado no parecía lo suficientemente grande como para que las veintiséis empresas pudieran expandirse de manera armónica, lo que derivó de inmediato en un proceso de concentración. Tres firmas no llegaron a producir vehículo alguno, diez más habían cerrado para 1964, y cuatro lo harían entre ese año y 1967, por lo que finalmente permanecieron en actividad nueve plantas (115).

Automotores	1953	1957	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Particulares	897	13.273	24.792	49.519	84.501	93.873	79.478	119.005	141.114
Comerciales	4.407	15.617	7.665	38.743	49.917	34.695	26.342	47.382	55.640
Totales	5.304	28.890	32.457	88.262	134.418	128.568	105.820	166.387	196.754

Fuente: OECEI (1966).

Cuadro 5.26. Producción de automotores (1953-1965) (unidades).

La expansión automotriz de finales de la década del '50 y principios de la del '60 revelaría entonces un fuerte componente de desequilibrio y búsqueda de rentas oligopólicas por parte de distintos grupos empresarios y la incapacidad del Estado nacional de arbitrar entre ellos en función de algún modelo de conveniencia social.

Aunque, en general, las nuevas empresas industriales que se establecieron para esta época tendían a concentrar verticalmente las actividades asociadas a su producción principal, dieron cierto impulso al desarrollo de proveedores y contratistas y generaron las condiciones para un efecto multiplicador hacia atrás y hacia delante que favoreció la aparición de nuevas actividades productivas vinculadas a las ramas de mayor expansión. De esa manera, como indica Kosacoff, se fueron ocupando progresivamente los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto (116).

(114) SCHWARZER, J. (1996), pág. 226.

(115) SOURROUILLE, J.; KOSACOFF, B. y LUCANGELI, J. (1985), pág. 29.

(116) Cf. KOSACOFF, B. (1993).

El liderazgo del crecimiento recayó, en general, en sectores capital-intensivos, con índices de productividad más elevados y una mayor complejidad desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Por eso, comenzaron a introducirse sistemáticamente ciertas innovaciones en los procesos productivos, el uso de técnicas derivadas de la organización científica del trabajo e, incluso, la implantación más frecuente de cadenas de montaje de tipo fordista (117). Como apuntábamos antes, a pesar de que las grandes empresas (entre las que se destacaban las firmas transnacionales) eran las más dinámicas desde el punto de vista del crecimiento de la producción, su carácter capital-intensivo conspiraba contra un impacto simultáneo de igual magnitud en el volumen de empleo. Aunque innegablemente crearon nuevos puestos de trabajo (recuérdese que muchas de ellas recién ingresaban en el mercado local y debían contratar la totalidad del personal a emplear), fue el crecimiento del sector de pequeñas y medianas empresas el más dinámico desde el punto de vista de la demanda de fuerza laboral.

Sin embargo, la velocidad que el gobierno trató de imprimirles a las transformaciones del perfil industrial y la buena respuesta de los inversores del exterior condujeron a la aparición de un conjunto de problemas (118).

Desde un punto de vista microeconómico, las nuevas plantas (en especial las automotrices) debieron transformar una significativa cantidad de tecnologías de producto, de procesos y de organización y métodos para facilitar su adaptación al mercado argentino, mucho más pequeño que el de los países desarrollados en los que habían surgido. El reducido tamaño de ese mercado y la aparición súbita de varias plantas competidoras llevaban a una utilización subóptima de las tecnologías (concebidas para una escala de producción sustancialmente mayor), a una ingeniería doméstica dedicada a resolver los problemas intrínsecos de una escala inadecuada de una organización industrial y a una división social del trabajo inmadura. Sumaban entonces deseconomías estáticas y dinámicas de escala y de organización industrial que les impedían salir del círculo del mercado doméstico o regional.

Desde el punto de vista macroeconómico, se pudo observar un problema de inconsistencia temporal, que ponía en peligro la continuidad del desarrollo. La instalación de las nuevas industrias demandaba un considerable crecimiento inicial de las importaciones de bienes de capital y de algunos insumos, que tropezaba con una crítica situación de la balanza de pagos. Por eso, la concreción de los proyectos dependía de la disponibilidad de créditos en el exterior y de un importante flujo de inversiones extranjeras, que debían aportar las divisas necesarias para cubrir el fuerte déficit comercial que, sin lugar a dudas, se produciría. El problema se agudizó en 1961, cuando las dificultades económicas se superpusieron a un cuadro político crítico, que generó temor en los inversores y los organismos internacionales, mermando progresivamente las divisas disponibles para hacer frente a las compras externas.

(117) Cf. NEFFA, J. C. (1998).

(118) Sobre este punto, Cf., por ejemplo, NEFFA, J. C. (1988), KATZ, J. y KOSACOFF, B. (1988); ILMANN, DANIEL, "Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización", CEPAL, Documento N° 18, Buenos Aires, 1986.

El gobierno consideraba imprescindible mantener la paridad cambiaria para no sobrecargar el peso de los intereses de los préstamos recibidos y no alterar la estructura de precios relativos sobre la que se montaba la política seguida. De allí que tratara de defender el precio de las divisas aun a costa de una pérdida de reservas y una compresión de la base monetaria por medio del control del gasto público. Con el derrocamiento de FRONDISI se produjo un cambio drástico de política económica, que incluyó una fuerte devaluación. Tal como podía preverse, este giro descolocó a quienes habían contraído deudas en el exterior y a quienes necesitaban de insumos importados. Por otra parte, la contracción de la demanda que provoca toda devaluación redujo aun más un mercado cuyo problema central era su pequeño tamaño. La recesión golpeó entonces particularmente al sector industrial, dejando como saldo numerosas quiebras y una contracción de la tasa de inversión que interrumpió la expansión de la capacidad productiva y el proceso de desarrollo.

Con la asunción de Illia, no se adoptó un nuevo programa específico de industrialización, sino que se operó sobre la coyuntura para relanzar el crecimiento y evitar las bruscas oscilaciones cíclicas del pasado. El objetivo central de la nueva administración radical no apuntó tanto a una transformación estructural de largo plazo, aunque hacia el final del gobierno lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, que apuntaba a lograr un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, así como a mejorar el deficiente grado de organización de algunos establecimientos industriales. Sus objetivos se centraron más en reactivar la economía, afectada por la fuerte recesión provocada por el breve interregno liberal del gobierno de Guido<sup>(119)</sup>. Las medidas de política monetaria y fiscal expansivas que ya hemos descrito tuvieron el efecto buscado a nivel macroeconómico, con una especial incidencia en el sector industrial, que comenzó un período de crecimiento sostenido que se proyectó por varios años, arrastrando consigo la productividad, los salarios, el empleo y las exportaciones.

Dentro de ese panorama, se observaron diferencias importantes en las tasas de crecimiento relativas de las distintas ramas industriales en relación con lo ocurrido entre 1958 y 1962. Si bien los sectores que el desarrollismo consideraba prioritarios continuaron, en general, su marcha ascendente, su crecimiento se tornó más moderado, mientras los sectores tradicionales como el de la producción de alimentos, los textiles o las manufacturas de la madera lograron morigerar la pérdida de participación relativa en la estructura industrial. El crecimiento fue, por consecuencia, más homogéneo en su estructura sectorial que durante la experiencia frondizista.

(119) BATALLA, P. y Rizzi F. (1990), pág. 61.

Año	Tasa
1955	12,2
1956	6,9
1957	7,8
1958	8,3
1959	-10,2
1960	10,0
1961	10,0
1962	5,5
1963	-4,1
1964	18,9
1965	13,8
1966	0,7

Fuente: BAC (1982).

Cuadro 5.27. Tasas de crecimiento de la industria (1955-1966) (en porcentaje de variación).

Mientras tanto, no obstante las altas tasas de crecimiento que registraría la industria en los años siguientes y la aparición de nuevas ramas, la estructura industrial continuaba mostrando importantes vacíos en algunos sectores vitales. La matriz de importaciones reflejaba un notorio déficit en los sectores químicos, plásticos, metalúrgicos y siderúrgicos. Pero, fundamentalmente, las deficiencias se encontraban en el sector de maquinarias, instrumentos y material de transporte, que, en ciertos momentos, superó el 50 % del valor de las importaciones. La debilidad de este sector condicionaba toda estrategia futura de avanzar en el proceso de industrialización, tornando a la Argentina dependiente de los bienes de capital y la tecnología elaborados en el exterior. A pesar de los innegables avances, la industrialización seguía siendo incompleta y desintegrada y las falencias se hallaban precisamente en los rubros que más podían potenciar la acumulación de capital.

Si bien la política económica tuvo una notable incidencia en la recuperación, no sólo a ella se debía el renovado impulso industrial. Durante la etapa desarrollista se había concretado un fuerte proceso de inversiones que comenzaban a madurar desde dos puntos de vista. En primer lugar, recién ahora muchas de las empresas instaladas estaban en condiciones de utilizar toda su capacidad productiva. En este sentido, las políticas contractivas de Guido habían retrasado la expansión y las nuevas condiciones generaban una demanda acorde con esa nueva capacidad de producción.

En segundo lugar, se observó también una maduración de tipo cualitativo, que apuntaba a una mayor eficiencia tanto de las nuevas empresas como del sector industrial en su conjunto. Como señalan Katz y Kosacoff, desde una óptica microeconómica, la maduración se relacionaba con el desarrollo de los departamentos de ingeniería de un gran número de firmas industriales grandes y medianas, tanto de capital nacional como extranjero. La ingeniería de diseño de



productos, la de producción y métodos y la de organización y planeamiento de la producción fueron ganando terreno y consolidando un rápido crecimiento de la capacidad tecnológica interna <sup>(120)</sup>. Estudios adicionales mostraron que gran parte del "esfuerzo tecnológico" de las principales firmas industriales, especialmente las transnacionales, consistía en gastos en investigación y desarrollo "adaptativos", cuyo propósito principal era apoyar la diferenciación de productos típica de las confrontaciones oligopólicas. Aun así, se constató un crecimiento efectivo de la productividad, relacionado con la tasa de crecimiento de la producción y aquel nivel de gastos <sup>(121)</sup>.

(La mayor eficiencia consolidaba la competitividad del sector industrial, lo que permitió una mejor posición para enfrentar la competencia externa aun en el marco de las sucesivas disminuciones de la protección arancelaria) que se realizarían sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del '60.

Por otra parte, en esta época comenzó a discutirse con mayor asiduidad la necesidad de avanzar en el terreno de las exportaciones industriales. Si hasta ese momento se asumía sin demasiados cuestionamientos el carácter deficitario del sector industrial en materia de comercio exterior y las políticas sectoriales apuntaban a tratar de incentivar la producción local de bienes industriales que hasta entonces se importaban (de allí el concepto de "sustitución de importaciones"), a partir de los años '60 se planteó la necesidad de incentivar las exportaciones "no tradicionales", es decir, de productos industriales.

Dentro de quienes realizaban estas propuestas se manifestaban dos posiciones diferenciadas. Una corriente sostenía que la necesidad de estimular este tipo de exportaciones se relacionaba con el requerimiento de generar divisas para evitar los explosivos déficit cíclicos de balanza comercial que se producían en los momentos de crecimiento y que culminaban provocando un periodo de estancamiento. Si la industria podía ser capaz de generar por medio de exportaciones las divisas que necesitaba para su abastecimiento de insumos y medios de producción, podría superarse el ciclo de expansión y estancamiento (stop and go) que, a largo plazo, impedía un crecimiento sostenido <sup>(122)</sup>.

Otra vertiente, en cambio, situaba la necesidad de promover las exportaciones industriales en el tamaño reducido del mercado argentino, que impedía el aprovechamiento pleno de economías de escala y conducía a una marcada ineficiencia y a costos adicionales para adaptar procesos tecnoproductivos a una escala menor que aquella para la que habían sido concebidos. Por eso, no se trataba de equilibrar la balanza comercial, sino, fundamentalmente, de pasar de un modelo de sustitución de importaciones a otro de expansión exportadora, que

(120) KATZ, J. y KOSACOFF, B. (1988).

(121) KATZ, JORGE, "Crecimiento industrial, pago de regalías al exterior y gastos locales de investigación", en URQUIDÍ, VÍCTOR y THORP, ROSEMARY, *América Latina en la economía internacional*, México, 1976, pág. 273.

(122) Cf., por ejemplo, DIAMAND, MARCELO, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, 1973, cap. 11.

permitiera incrementar la eficiencia y la competitividad por medio de un aumento de la escala de producción. Allí podía jugar un rol positivo la integración regional, que articulara a nivel latinoamericano una nueva división internacional del trabajo, evitando la multiplicación de esfuerzos en la construcción del sector industrial en los países de la región, concepción que puede encontrarse en los trabajos de la CEPAL. Esta última posición era recogida por el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el radicalismo <sup>(123)</sup>.

Sin ser una solución integral para el desarrollo (el primer planteo apuntaba a un problema importante que el sector industrial debía resolver para evitar las permanentes interrupciones en su evolución. Claro que para acceder a los mercados exteriores tenía que superar los obstáculos estructurales y llegar a un grado de maduración que lo hiciese competitivo. Por eso, los estímulos a las exportaciones no podían estar aislados de una política integral de desarrollo). Por otra parte, el desarrollo industrial podía permitir un nuevo despegue de la producción agropecuaria y obtener las divisas de manera indirecta, de modo que el problema comercial, sin ser una cuestión menor, no constituía el corazón de las dificultades de la industria.

El segundo planteo presentaba, para la época, otros problemas. Dado el bajo grado de competitividad de las industrias locales, la posibilidad de acceder a los mercados de los países desarrollados parecía remota. Por otro lado, las empresas mejor posicionadas para exportar eran, en general, firmas transnacionales, y una estrategia agresiva de exportaciones las llevaría a entablar una poca factible competencia con las casamaticas en los mercados más desarrollados: los principales mercados a los que podía entonces apuntarse eran los de América Latina.

(Sin embargo, las economías de la región no tenían una importante interrelación previa y sus vínculos económicos seguían basándose, fundamentalmente, en la importación, desde las metrópolis industriales, de bienes de capital y de consumo y de una parte de los capitales necesarios para la expansión productiva a cambio de productos tradicionales.

En general, todas habían emprendido (con diverso grado de profundidad) un proceso de industrialización muy similar, dejando poco espacio para la complementación. A la vez, los precios de los bienes industriales que cada una de ellas podía ofrecer eran sustancialmente más elevados que los de fuera de la región, quitando incentivos a los eventuales compradores. Por último, dado que la sustitución de importaciones había avanzado de manera fundamental en el sector de bienes de consumo, pero reflejaba profundas deficiencias en el de bienes de capital, el intercambio recíproco no solucionaba la dependencia extrarregional de estos últimos, que eran, en gran medida, la clave del éxito o el fracaso del proceso de integración. Por eso, los resultados obtenidos por intermedio de asociaciones como la ALALC fueron pobres: el comercio intrarregional no se incrementó en términos globales y tendió a concentrarse en los sectores tradicionales, con lo cual su influencia en los procesos de desarrollo económico

(123) Cf. GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998).

5. nacionales fue insignificante. Tampoco sirvió para estimular un desarme arancelario recíproco o conformar una estrategia comercial regional de peso <sup>(124)</sup>.

Por otra parte, no era cierto que el problema de eficiencia fuese sólo microeconómico y se relacionara exclusivamente con la escala de producción. Aunque ese problema estuviera presente, no menos importantes eran los condicionantes macroeconómicos y estructurales. Las deficiencias en los sistemas de comunicaciones, las disparidades territoriales, la falta de continuidad de las políticas crediticias, monetarias y fiscales, las dificultades de la estructura tributaria, entre otras, contribuían en buena medida a generar condiciones tan adversas como el tamaño del mercado. Este último, a su vez, no dependía sólo del volumen de la población, sino que se relacionaba con la dimensión del ingreso nacional, con el grado de utilización de los recursos productivos potenciales, con la distribución funcional del ingreso, con la plena incorporación de todo el territorio a las actividades productivas, etc. Por eso, los problemas de la industria no podían desligarse del carácter subdesarrollado del país.

Sector	1963	1964	1965	1966
Prod. del reino animal	23,3	23,0	22,0	23,0
Prod. del reino vegetal	25,3	39,0	43,1	38,4
Alimentos, bebidas y tabaco	19,2	12,0	11,6	12,5
Químicos, plásticos y caucho	2,3	2,8	2,7	2,7
Pieles, cueros y textiles	20,0	14,2	11,3	14,0
Metales y sus manufacturas	1,5	1,5	0,6	0,8
Máquinas, instr. y mat. de transp.	1,0	1,3	0,9	1,3
Otros	7,4	6,2	7,8	7,3
Total	100	100	100	100

Fuente: BAC (1982).

Cuadro 5,28. Composición de las exportaciones (en porcentaje del total de exportaciones).

5.28. (A pesar de las adversas condiciones estructurales para un incipiente proceso exportador, se ha afirmado que la maduración que muestra la industria argentina a partir del inicio de la administración de Illia se refleja en diferentes indicadores, como el incremento de la exportación de manufacturas de origen industrial, destacándose la exportación de automóviles y un fuerte avance en las ventas externas de máquina-herramientas, de equipamiento agrícola y de bienes de capital para la industria alimenticia. Algo similar sucede con la industria química,

(124) Cf. MUSACCHIO, ANDRÉS, "La especificidad de los procesos de integración: apuntes para un nuevo enfoque", en *II Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, CEISAL '98, Halle, 1998; DELL, SIDNEY (1965), *Bloques de comercio y mercados comunes*, México, 1965; GOMES SARAIVA, MIRIAM (1998), "Dos momentos en la evolución de la integración latinoamericana", en *Revista Ciclos* N° 14/15, Buenos Aires, 1998 y BECKER, JOACHIM, *Regionale Integration und Regulation: EU und Mercosur im Vergleich*, Viena, 1998.

la petroquímica y la rama siderúrgica <sup>(125)</sup>. Sin embargo, aunque se apreció un lento despertar de las exportaciones no tradicionales, el relativo equilibrio del sector externo continuó reposando sobre las exportaciones tradicionales y su espasmódica evolución en materia de precios.

## 5.9. LOS CICLOS ECONÓMICOS: LAS POLÍTICAS DE AJUSTE, EL PROBLEMA AGRARIO Y EL SECTOR EXTERNO

### 5.9.1. Una explicación de los ciclos económicos durante el proceso de industrialización

La cuestión de los ciclos económicos en la Argentina ha sido analizada en el primer capítulo, en el marco del modelo agroexportador. En la posguerra, sin embargo, en pleno proceso de industrialización por sustitución de importaciones, adquiere características diferentes, que se traducen en crisis crónicas del balance de pagos a través de los ciclos conocidos como de *stop and go* (frenar y andar), cuya primera manifestación pudo observarse en la crisis de 1949-1952, durante el primer peronismo.

BRAUN y JOY, en un conocido artículo, describieron dichos ciclos a través de un modelo analítico. Cuatro eran sus supuestos esenciales:

- un volumen fijo de producción agropecuaria;
- una demanda interna de productos agropecuarios insensible a las variaciones de los precios relativos pero sensible a los cambios en el ingreso y en su distribución;
- una demanda de importaciones poco elástica respecto de los cambios en los precios relativos y, por el contrario, muy elástica frente a las variaciones de la producción industrial;
- una oferta de exportaciones compuesta exclusivamente de productos primarios.

En la fase ascendente del ciclo, se incrementan las importaciones, ante el aumento de la producción industrial por las necesidades de compras de bienes de capital e insumos básicos, y se reducen las exportaciones debido a la mayor demanda de bienes de consumo originada por las subas en el salario real y en el nivel de ingresos. Pero se llega pronto a una crisis, producida por el déficit del balance comercial, al agotarse las reservas de divisas del Banco Central, lo que lleva a la aplicación de un plan de estabilización con devaluación del peso y políticas monetarias y fiscales restrictivas. La devaluación provoca un incremento de los precios de los productos agropecuarios exportables en consonancia con la variación del tipo de cambio y de los precios de los productos industriales que

(125) Cf. KATZ, J. y KOSACOFF, B. (1988).

utilizan insumos importados, aunque, en este caso, en proporción al empleo de esos insumos, lo que hace que los precios agropecuarios suban más que los industriales.

Estos cambios generan una transferencia de recursos a favor de los productores de bienes agropecuarios, sectores de ingresos más altos y que ahorran más, y en contra de los asalariados, que proporcionalmente consumen más, lo que provoca una caída de la demanda global, afectando al sector industrial. Las consecuencias recesivas se acentúan por las políticas de estabilización, al achicarse el gasto público y la emisión monetaria, mientras que los efectos inflacionarios de la devaluación pueden verse reforzados si los aumentos de precios inducen a un incremento de los salarios nominales, con su consiguiente influencia sobre los precios industriales.

La disminución de la demanda global reduce la actividad industrial y el monto de inversiones en este sector, perjudicado también por el aumento de las tasas de interés y las restricciones crediticias debido a la contracción monetaria, lo que origina una caída del volumen de importaciones y hace posible que se restablezca el equilibrio en el balance de pagos. Además, la reducción en la demanda interna de productos agropecuarios, como consecuencia de la caída de los ingresos, genera una suba de los saldos exportables, reforzando el efecto positivo en el sector externo. Las condiciones vuelven a estar dadas para un nuevo ciclo ascendente, que se acompaña, generalmente, con una política fiscal expansiva. El proceso inflacionario continuará como consecuencia de un nuevo aumento en los salarios reales y la no modificación del volumen de la producción agrícola, inelástica a los cambios en los precios relativos generados por la previa devaluación. Esto hará inevitable una nueva crisis en el balance de pagos y la repetición del proceso (126).

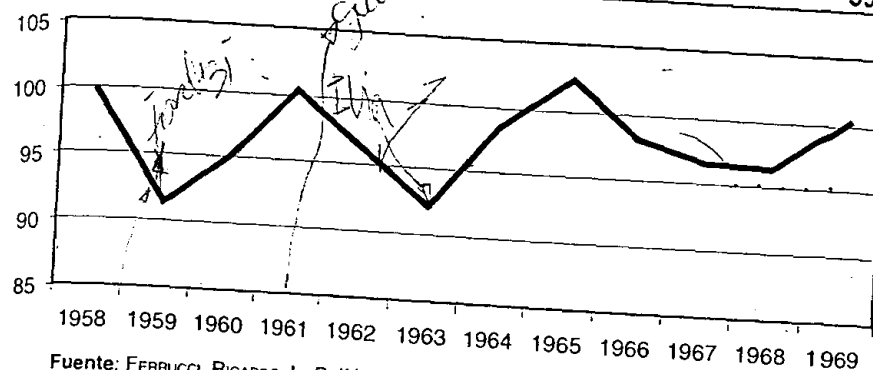
En el siguiente gráfico puede observarse la evolución de esos ciclos entre 1958 y 1969, con puntos mínimos en 1959 y 1963 y un achatamiento en 1967-1968 y máximos en 1961 y 1965, y una recuperación en 1969. El que mejor analiza esto ciclos es RICARDO FERRUCCI, quien además los diferencia según los tipos de políticas económicas (liberal o nacional-distribucionista) (127).

(126) Cf. BRAUN, OSCAR y JOY, LEONARD, "A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy", en *Economic Journal*, diciembre de 1968.

(127) FERRUCCI, RICARDO J., *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1991, págs. 301-341.

# CAP. 5 — UNA DECADA DE INESTABILIDAD (1955-1966)

595



Fuente: FERRUCCI, RICARDO J., *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1991, basado en cifras del Banco Central. Sobre la base del PBI ajustado a una tasa de crecimiento implícita.

Gráfico 5.9. Los ciclos económicos en la Argentina (1958-1969).

Este modelo, planteado en forma esquemática, necesita una identificación de los intereses reales que estaban en juego en las distintas fases del ciclo. El nuevo tipo de crisis se explica, por un lado, por el hecho de que la industria no se constituyó en lo fundamental como un sector integrado, ni mucho menos exportador: se desarrolló en función de la importación de medios de producción e insumos cuyo abastecimiento se hallaba en los centros industriales hegemónicos, con la consecuente dependencia de las disponibilidades de divisas del país. Por otro lado, porque el sector agropecuario, que a través de sus exportaciones proveía las divisas necesarias, condicionaba la industrialización a sus propios intereses, tradicionalmente influyentes en los círculos de poder, sin que, por razones estructurales, o porque su peso político le permitía obtener beneficios más rápidos con menores esfuerzos, resultara capaz de incrementar su producción.

Un factor que debe considerarse también en el análisis tiene que ver con las características de la inserción del capital extranjero en la economía argentina y su rol respecto del endeudamiento externo y los ciclos económicos. Por lo general, las entidades transnacionales, por sus características oligopólicas y los beneficios que obtenían del Estado, tenían ganancias extraordinarias en las fases ascendentes y sufrían menos en las descendentes. Sus decisiones eran, además, definidas por las estrategias de las casas matrices, que usualmente excluían entre sus objetivos una significativa reinversión de sus utilidades internas, la captación de mercados internacionales o el desarrollo de tecnologías que aumentaran la competitividad externa, con lo cual no disponían de recursos propios para integrar la producción o no podían generar las divisas necesarias para el desarrollo del propio sector (128). Por el contrario, la remisión de utilidades, dividendos e intereses de esas empresas constituía una pesada carga en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

(128) Cf. CIARFARDINI, HORACIO, *Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*, Buenos Aires, 1990.

La resistencia de los sectores sindicales a las medidas de ajuste y el deterioro de las condiciones de vida y la crisis política permanente que suponían la exclusión de una fuerza política significativa y la constante interrupción de los procesos democráticos por la intervención militar eran también elementos clave para explicar el funcionamiento de estos movimientos cíclicos y se encadenaban con ellos. Esto no quiere decir que los ciclos económicos y políticos coincidieran en el tiempo, en circunstancias similares a las que provocaron la crisis de 1890, donde hubo una intensa conjunción de ambos, pues el país era mucho más cerrado en lo económico y las fuerzas políticas, más complejas. Pero, aunque las caídas de PERON, FRONDISI e ILLIA, por ejemplo, se debieron fundamentalmente a circunstancias políticas, no económicas, sirvieron para revertir conductas económicas y acentuar los efectos del *stop and go* <sup>(129)</sup>. Como señalaba FERRER en esos años, "la condición básica de la estabilidad monetaria es la estabilidad institucional y política", pero ésta se encontraba vinculada, a su vez, al empeoramiento de las condiciones de vida y al proceso de desarticulación industrial, que agudizaban las tensiones sociales y políticas <sup>(130)</sup>.

### 5.9.2. Políticas de ajuste y procesos inflacionarios

Vistas en su conjunto, sin embargo, aunque las políticas económicas tuvieron características propias en cada fase del ciclo, mostraron también, teniendo en cuenta la relación entre los procesos económicos y políticos y la puja de intereses sectoriales y sociales, cierta continuidad entre los años '50 y '70, asociándose con las tendencias inflacionarias; las cuales ya no se explicaban sólo por factores de demanda (expansión monetaria o del gasto público) o de costos (suba de los salarios reales, por ejemplo), sino por un proceso que algunos autores denominaron "de inflación estructural".

Las crisis recurrentes impulsaban la introducción de un plan de ajuste con medidas que intentaban modificar el comportamiento de las cuentas macroeconómicas, entre las que se destacaba, por lo general, una devaluación para equilibrar el sector externo y reducir los salarios reales. Las medidas adoptadas provocaban inicialmente la aceleración de la tasa de inflación, que alteraba la estructura de precios relativos y, por lo tanto, el destino de los recursos presentes y futuros.

Cuando la estructura de precios relativos se acercaba a las pretensiones de las autoridades económicas (determinadas por los sectores productivos que se trataba de promover), se completaba el plan de ajuste con el congelamiento de dicha constelación de precios que cristalizaba la redistribución de ingresos pretendida. En ese momento, se iniciaba un nuevo sendero de expansión.

(129) Cf. FERRUCCI, R. J. (1991).

(130) Cf. FERRER, ALDO "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", en FERRER, A.; BRODESONN, M.; ESAOH, E. y THORP, R., *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, 1969.

fomentado por el incremento de la inversión pública y privada y apoyado en diversas ocasiones por el ingreso de fondos del exterior; de esta manera, la producción comenzaba a crecer nuevamente, dejando atrás la recesión provocada por el lanzamiento del plan de ajuste.

Una vez que la nueva etapa de crecimiento se encontraba en marcha, empezaban, como hemos señalado, las presiones de distintos sectores para revertir el retraso en el incremento de los salarios y la recuperación de los niveles de empleo, dando origen a la primera recomposición de precios no pautada y al inicio de un nuevo ciclo inflacionario, el cual no alcanzaba aún niveles conflictivos. En ese marco, se profundizaba el atraso del tipo de cambio (que había permanecido congelado hasta entonces), provocando que los mercados financieros tendiesen a reposicionarse en activos líquidos externos que terminaban forzando a una nueva devaluación. La recomposición de los precios atrasados generaba entonces las condiciones para la ruptura del plan, mientras la inflación ascendente deterioraba las cuentas públicas, financiadas con emisión monetaria creciente. Se cerraba así la onda de precios con un nuevo quiebre inflacionario y el retorno a la recesión <sup>(131)</sup>.

En el marco de la evolución de las ondas de precios y de las políticas económicas descritas, se produjo, sin embargo, un progresivo incremento de la tasa de inversión, de la producción y del grado de industrialización del país, aunque en una situación de inestabilidad que conspiró contra ese desarrollo. Por un lado, porque cambiaban continuamente todos los precios relativos, alterando la rentabilidad de los proyectos en marcha; por otro, debido a que los cambios tecnológicos no alcanzaban a fructificar por la tijera existente entre el endeudamiento externo para comprar maquinarias y la caída de la demanda interna después de las devaluaciones <sup>(132)</sup>.

Por eso, como señala VITELLI, la razón principal de la declinación argentina luego de la segunda posguerra no se encuentra en el abandono del antiguo modelo agroexportador, sino "en la metodología de la política económica condensada en los planes de ajuste" <sup>(133)</sup>. Los procesos cíclicos suponían la alternancia de enfrentamientos y coincidencias entre sectores industriales, agropecuarios y financieros, con un gran peso de las empresas transnacionales y con ventajas, según las coyunturas, para unos u otros, mientras que buena parte de la población sufría por la caída de sus ingresos y por los procesos inflacionarios sin que se advirtiera un cambio positivo del sector externo. "Las pérdidas sufridas por el país bajo la forma de descenso de la producción, del empleo y del consumo —dicen ESHAQ y THORP— tampoco fueron, en modo alguno, mitigadas por una mejoría en la balanza de pagos" <sup>(134)</sup>.

(131) Cf. VITELLI, G. (1999). Cf. también, OLIVERA, JULIO, "La teoría no monetaria de la inflación", en *El trimestre económico*, México, octubre-diciembre de 1960.

(132) FODOR, JORGE, "Notas para la economía política de la industria argentina", en *Boletín Informativo Techint*, N° 239, octubre-diciembre de 1985, pág. 36.

(133) VITELLI, G. (1999), pág. 484.

(134) Cf. ESHAQ, EPRIME y THORP, ROSEMARY, "Las políticas ortodoxas de Perón a Guido (1953-1963). Consecuencias económicas y sociales", en FERRER, A.; ESHAQ, E.; BRODESONN, M. y THORP, R., *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, 1969.

## 5.9.3. El problema agrario y el sector externo

En efecto, los procesos de ajuste a través de las devaluaciones tenían como uno de sus objetivos fundamentales el estímulo de las exportaciones agropecuarias en los momentos de escasez de divisas. Pero esas devaluaciones no producían el resultado esperado —como señala FERRER— por dos razones principales: en primer lugar, porque la demanda mundial de productos agropecuarios había dejado de tener un carácter expansivo en la posguerra como consecuencia de las políticas proteccionistas de los países desarrollados; en segundo término, porque existían deficiencias en el régimen de tenencia de la tierra y otros problemas estructurales, que impedían que las mejoras de los precios y de los ingresos de los productores se materializaran en mayores inversiones y en un incremento de la producción <sup>(135)</sup>.

Esto explica por qué la participación de la Argentina en el comercio mundial decayó notablemente entre las décadas de 1940 y de 1960. La evolución en esa participación "de los tres principales renglones de las exportaciones argentinas —carne vacuna, trigo y maíz—, que en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial eran del 55 %, el 26 % y el 60 % (...) en los años '60 pasó a ser del 30 %, 10 % y 20 %, respectivamente", mostrando la magnitud del cambio negativo operado <sup>(136)</sup>.

La cuestión de la inelasticidad de la oferta agropecuaria dio lugar a un amplio debate en la literatura económica, que interpretaba ese fenómeno a partir de causas muy diferentes, que iban desde problemas tecnológicos hasta la necesidad de una reforma agraria. Un argumento frecuente era la combinación de un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra y de tecnologías agrarias extensivas, como resultado de la conducta rentística de los grandes propietarios <sup>(137)</sup>. Para otros, se trataba del abandono de la agricultura y de una mayor dedicación a la explotación ganadera extensiva como consecuencia de las migraciones internas de los años '30 y '40 que despoblaron el campo reduciendo la oferta de mano de obra temporaria <sup>(138)</sup>.

De todos modos, aun con aumentos en los precios agropecuarios superiores a los índices salariales y del costo de vida, adicionales a las mejoras en el tipo de cambio real "sobre el supuesto (de) que los sectores agropecuarios revertirían el dilatado estancamiento si poseían ingresos reales mayores", no se obtuvieron demasiados cambios <sup>(139)</sup>. Las favorables variaciones de precios relativos y la gran

(135) FERRER, A. (1969), págs. 27 y 28.

(136) OECEI (1966), págs. 282 y 283.

(137) FLICHMAN, GUILLERMO, "Modelo sobre la asignación de recursos en el sector agropecuario", en *Desarrollo Económico*, N° 39-40, 1971; FLICHMAN, GUILLERMO, *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, México, 1977.

(138) Cf. SABATO, JORGE F., *La Pampa pródiga: claves de una frustración*, Buenos Aires, 1980.

(139) VITELLI, G. (1999), pág. 497.

## CAP. 5 — UNA DÉCADA DE INESTABILIDAD (1955-1966)

transferencia de ingresos hacia los sectores exportadores producidas durante las crisis recurrentes de fines de los años '50 y principios de los '60 no condujeron en lo inmediato a un incremento significativo de la oferta agropecuaria <sup>(140)</sup>.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, entre las cosechas de 1955-1956 y 1962-1963, y a pesar de los planes de ajuste, la producción agropecuaria se mantuvo estacionaria. Sólo se observó un aumento notorio particularmente en el sector cerealero pampeano, ayudado por diversos factores, entre los cuales se encuentran las mejores condiciones climáticas, en 1963-1964.

Período	Cereales	Oleaginosos	Industriales	Total (incluye otros productos)
1955-1956	88,8	134,3	104,9	97,2
1956-1957	101,8	165,7	104,9	99,1
1957-1958	106,2	183,3	136,5	111,9
1958-1959	115,3	132,6	121,0	109,5
1959-1960	105,5	188,0	107,0	107,3
1960-1961	95,6	150,0	103,6	104,0
1961-1962	109,2	210,6	104,7	104,9
1962-1963	92,1	176,0	127,2	109,1
1963-1964	137,2	165,2	125,0	122,8
1964-1965	148,4	204,2	138,0	132,9

Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

Cuadro 5.29. Índices de volumen físico de la producción agrícola (base 1954-1955=100). No iba a ser, sin embargo, una situación coyuntural, porque a partir de allí se verificaría una transformación en la actividad agropecuaria, cuyos efectos principales se extenderían a las décadas siguientes.

Las condiciones para este crecimiento se relacionaban con un conjunto de mejoras técnicas, comenzadas en años anteriores, y que, a pesar de que no lograron equiparar los niveles tecnológicos de los países más desarrollados, permitieron avanzar sobre algunos de los problemas básicos del estancamiento <sup>(141)</sup>. Uno de los indicadores de esos cambios estaba dado por la significativa mecanización que implicaba la incorporación de tractores, los que llegaron, según MALLON y SOURROUILLE, a cerca de 120.000 a mediados de la década de 1960 <sup>(142)</sup>.

(140) Cf. por ejemplo, FLICHMAN, G. (1971 y 1977); DIAZ ALEJANDRO, C. (1975).

(141) Cf. por ejemplo, BARSKY, OSVALDO; POSADA, MARCELO y BARSKY, ANDRÉS, *El pensamiento agrario argentino*, Buenos Aires, 1992, págs. 153 y 154.

(142) MALLON, R. y SOURROUILLE, J. (1976), pág. 95.

	1947	1952	1960	1965
Parque de tractores	29.149	49.759	104.184	120.000
Relación de explotaciones por tractor	16,2	11,3	4,5	3,1
Relación de superficie cultivada por tractor	872,8	419,2	202,1	187,3

Elaboración propia.

Fuentes: OECEI (1966); MALLON, RICHARD y SOURROUILLE, JUAN, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, 1976.

Cuadro 5,30. El avance del tractor en el sector agrícola.

La mayor mecanización incidía positivamente en el producto agrícola potencial de diversas formas, más allá del obvio efecto del aumento cuantitativo. En primer lugar, se trataba de maquinarias cada vez más potentes, que permitían un incremento más que lineal de la producción. En segundo término, se lograba una roturación más profunda, elevando la productividad, al tiempo que la cosecha se tornaba más veloz y se podía aprovechar el momento oportuno para realizarla. En tercer lugar, se liberaban superficies sembradas con forrajeras, que podían ser ahora utilizadas por otro tipo de cultivos.

(Por otra parte, comenzaron a emplearse de manera más intensa insumos tales como semillas mejoradas, fertilizantes y más eficaces métodos de cultivo. La producción de nuevas variedades de trigo y lino, la difusión de los herbicidas, el desarrollo de sistemas de inseminación artificial y de técnicas sanitarias en la ganadería de cría y el reemplazo de la alfalfa por praderas de pastoreo rotativo fueron otros de los cambios que surgieron en la época. Si bien muchas de esas mejoras se introdujeron de manera lenta y progresiva, con los experimentos realizados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde su fundación, en 1956, y la creación de los grupos CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola) por los propios productores se logró un impulso mayor, a lo que contribuyó también el desarrollo de la industria petroquímica, que proveyó los insumos necesarios<sup>(143)</sup>).

Los cambios tecnológicos configuraban un incremento del grado de desarrollo del capitalismo en la producción agropecuaria, pues se observaba una "mayor inversión de capital por unidad de superficie, elevándose correlativamente los rendimientos ganaderos y agrícolas". Esto ocurría porque los empresarios agropecuarios se apoyaban en políticas estatales que les otorgaban ventajas financieras y se promovían desde los gobiernos mejoras tecnológicas<sup>(144)</sup>.

(143) Cf. BARSKY, OSVALDO; CIAFARDINI, HORACIO y CRISTIA, CARLOS A., *Producción y tecnología en la región pampeana*, Rosario, 1971; MALLON, R. y SOURROUILLE, J. (1976).

(144) BARSKY, O.; CIAFARDINI, H. y CRISTIA, C. (1971), pág. 139.

Como señala SLUTZKY, analizando los censos de 1947 y 1960, lo que se observa es una fuerte caída del número de arrendamientos, aumentando el tamaño promedio de la propiedad y la cantidad de trabajadores asalariados. La política de prórroga y congelamiento de los arrendamientos, realizada por el peronismo, no había logrado compensar los altos costos de producción ni los bajos precios, lo que provocó una emigración de los productores hacia las ciudades, dejando las tierras para la explotación ganadera o para la existencia de una nueva modalidad agrícola: los contratistas. Por un lado, pequeños propietarios, poseedores de maquinaria agrícola adquirida recientemente, vendían sus servicios a explotaciones mayores. Por otro, se volvían a tomar tierras en arrendamiento, pero por períodos cortos, de un año o menos, mediante los llamados "contratos accidentales". Esto marcaba un cambio en las estructuras productivas y una modernización de la explotación agraria sin modificar, esencialmente, los sistemas de propiedad<sup>(145)</sup>.

A partir de 1963, la nueva configuración tecnológica se conjugó con una política de precios relativos más estable en el largo plazo y con el crecimiento de la demanda interna, mientras se ampliaban mercados en los países del Este y en Latinoamérica. Lentamente comenzó, por ejemplo, a abrirse el mercado soviético, que en el futuro tendría un papel de gran importancia en el comercio exterior argentino. En 1964 se realizó un convenio de intercambio de 400.000 toneladas de nafta proveniente del país del Este por productos primarios argentinos. A fines de 1965, un nuevo convenio permitió intercambiar 1.000.000 de toneladas de trigo por 750.000 toneladas de gasoil soviético. También se exportaron granos a la República Popular China<sup>(146)</sup>.

Esta apertura de mercados, que se completó a través de la ALALC y del incremento del comercio con regiones no tradicionales, posibilitó compensar las dificultades crecientes que planteaban los mercados de la naciente comunidad europea, en donde se establecía la proteccionista Política Agrícola Común (PAC), y de los EE.UU., tradicionalmente restrictivos para los productos argentinos. La participación de Europa Occidental en las exportaciones argentinas cayó del 68 al 52,3 % entre 1962 y 1965, y a pesar de que las ventas totales del país aumentaron en 276,8 millones de dólares, las colocaciones a esa región descendieron 46 millones de dólares, hacia el Brasil en 38,6 millones, hacia otros países de América, en 62,1 millones y hacia el resto del mundo, en 156,6 millones. Recordemos que en 1965 las exportaciones llegaron a los 1.488 millones de dólares, de los cuales el 65,1 % correspondía a productos agropecuarios primarios.

(145) Cf. SLUTZKY, DANIEL, "Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 29, abril-junio de 1968.

(146) RAPOPORT, M. (1997), págs. 368-370.



	1962	1965
Alemania Occidental	10,0	6,6
Italia	11,5	16,0
Reino Unido	16,8	10,3
Otros países de Europa Occidental	29,7	19,4
Europa Oriental	4,9	8,1
Brasil	5,6	7,2
EE.UU.	7,3	6,2
Otros países de América	7,6	10,3
Resto del Mundo	6,6	15,9
Elaboración propia.		
Fuente: OECEI (1966).		

Cuadro 5,31. Exportaciones por países (en porcentaje).

Esas tendencias irían fortaleciéndose en años posteriores, sobre todo en las décadas de 1970 y 1980, produciendo transformaciones significativas en el intercambio comercial argentino.

Sin embargo, aunque las exportaciones a Europa Occidental habían comenzado a disminuir en forma progresiva, ese mercado continuaba teniendo un peso porcentual muy importante para la Argentina. Por eso, autores como LAVAGNA señalan que nuestro país continuaba participando como en el pasado de una relación triangular, con vértices en la Comunidad Europea y los EE.UU. Con la primera, la Argentina tenía un superávit, mientras que con el segundo persistían los déficit que caracterizaron estructuralmente el vínculo comercial bilateral <sup>(147)</sup>.

	CEE	EE.UU.
Exportación argentina a	30,7	8,5
Importación argentina de	22,0	20,6
Saldo para la Argentina	Superávit	Déficit
Fuente: LAVAGNA, ROBERTO, <i>Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica</i> , Buenos Aires, 1998.		

Cuadro 5,32. Relación triangular de la Argentina con la CEE y los EE.UU. (en porcentaje del comercio exterior argentino; promedio de los años 1955, 1960, 1965, 1970 y 1975).

El nuevo triángulo no era, de todos modos, una simple reedición del que había tenido por protagonistas a la Argentina, los EE.UU. y el Reino Unido en los años '20 y '30, ya que los saldos positivos con una región no se compensaban con la otra, lo que dificultaba la estabilidad de las relaciones triangulares. Por otra parte, el

(147) LAVAGNA, ROBERTO, *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica*, Buenos Aires, 1998, pág. 63.

fortalecimiento del Mercado Común Europeo, con la mencionada implementación de la PAC, conspiraba contra dicha estabilidad. Por eso, la estrategia de comercio exterior de la Argentina se vio forzada a apuntar, ya desde principios de la década del '60, a una diversificación de los mercados de exportación y no a tratar de consolidar esta relación triangular.

### 5.10. 1966: EL FIN DEL GOBIERNO RADICAL

Un factor importante en el golpe de Estado que derrocó a LLA tuvo que ver con la actitud del empresariado industrial transnacionalizado. Tanto la anulación de los contratos petroleros como el proyecto de ley de medicamentos y la regulación de la industria automotriz fueron considerados desafortunadas intervenciones del Estado en la actividad económica privada. La primera medida determinó que el gobierno de los EE.UU. enviara un delegado especial para presionar al gobierno argentino. En el plano interno, ALSOGARAY criticó públicamente la decisión de las autoridades en tanto podía redundar en una actitud negativa por parte de los organismos internacionales y de los grandes inversores. Por su parte, la Ley de Medicamentos, destinada a regular y controlar los precios de dichos productos en sus etapas de producción y comercialización, fue cuestionada por los grandes laboratorios transnacionales mediante solicitudes en los diarios. En este contexto, es muy probable que los intereses transnacionales hayan estado vinculados "a la campaña ideológica que se desató a través de los principales medios de difusión contra el gobierno de la UCRP" <sup>(148)</sup>.

Los servicios de inteligencia estadounidenses estaban al tanto de los planes golpistas. A fines de mayo de 1965, la Agencia Central de Inteligencia Norteamericana (CIA) tenía conocimiento de la decisión de los altos mandos militares de encarar un golpe de Estado. Al respecto, dicho organismo reseñaba en un informe la "responsabilidad" y "seriedad" de los objetivos del futuro gobierno militar tal como los había enunciado el comandante del Primer Cuerpo de Ejército, Gral. JULIO ALSOGARAY. La agencia norteamericana involucraba en la actividad golpista a los generales JUAN CARLOS ONGANIA, PASCUAL PISTARINI, ALEJANDRO LANUSSE, OSIRIS VILLEGAS y al mencionado ALSOGARAY <sup>(149)</sup>.

Sin embargo, el secretario adjunto del Departamento de Estado, LINCOLN GORDON, tenía sus recelos sobre el futuro institucional del país a pesar de su respaldo básico al golpe en ciernes y de que el Gral. ONGANIA, que encabezaba el movimiento, era el hombre de mayor proximidad a las posiciones norteamericanas <sup>(150)</sup>.

(148) ACUÑA, M. (1984), pág. 158.

(149) RAPOPORT, MARIO y LAUFER, RUBEN, "Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares en la década de 1960", en *Cuadernos de Ciclos*, N° 6, Buenos Aires, diciembre de 1999, pág. 36.

(150) RAPOPORT, M. y LAUFER, R. (1999), pág. 37.

No se debe olvidar la aplicación de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", que estaba en aquella época difundiendo entre los militares latinoamericanos en función de mantener el orden interno de sus respectivos países frente a la amenaza comunista y sobre todo a la Revolución Cubana, y justificaba las actitudes golpistas. Como señalaba un documento norteamericano de la época, el rol principal de las Fuerzas Armadas en América Latina "se traduce en la necesidad no sólo de defender a la nación de ataques externos y preservar el orden interno, sino también en la remoción de los líderes gubernamentales de sus puestos, en cualquier momento en que el Ejército considere su conducta perjudicial para el bienestar de la nación" (151).

Este heterogéneo grupo de oficiales, mayoritariamente provenientes del sector "azul", dispuso resolver el dilema electoral que suponía la participación del peronismo en las próximas elecciones. Si bien habían fracasado en liberar a esa fuerza de la influencia de Perón, lograron cooptar a los dirigentes sindicales vanguardistas. Así conformaron una coalición golpista que también integraba a grupos empresariales. A diferencia de aquella que derrocó a Frondizi —integrada por la UCRP, grupos conservadores, sectores militares y notables—, la nueva coalición excluía a la clase política en favor de grupos sociales y corporativos. Ejército, sindicatos y empresarios cuestionaron la legitimidad del gobierno y, desde posiciones desarrollistas y "modernizantes", acusaron a éste de falta de dinámica en la toma de decisiones y en la gestión administrativa. Por otra parte, sectores liberales conservadores cuestionaban al gobierno radical su incapacidad para expandirse y formar una alianza política capaz de aventar el riesgo de un triunfo electoral peronista en 1967. Tras una campaña de acción psicológica para desacreditar al gobierno, en la que intervinieron semanarios políticos y económicos influyentes como *Primera Plana*, *Confirmado* y *Economic Survey*, el 28 de junio de 1966 las FF.AA. derrocaron al presidente Illia sin encontrar resistencia en la sociedad.

(151) US State Department, International Security Affaires, Documento Secreto, 25 de febrero de 1965, Linton B. Johnson Library, Austin, Texas.

## Capítulo 6

### Del "tiempo económico" a la crisis política (1966-1976)

*La vida, como un comentario de otra cosa que no alcanzamos y que está ahí al alcance del salto que no damos. La vida, un ballet sobre un tema histórico, una historia sobre un hecho vivido, un hecho vivido sobre un hecho real. La vida, fotografía del numen, posesión en las tinieblas (¿mujer, monstruo?), la vida, proxeneta de la muerte, espléndida baraja, tarot de claves olvidadas que unas manos gotosas rebajan a un triste solitario.*

JULIO CORTAZAR, 1969

Y digo yo...  
...ya que es tanto lío cambiar las estructuras...  
¿No se podría por lo menos darles una pintadita?  
¿O ni eso?

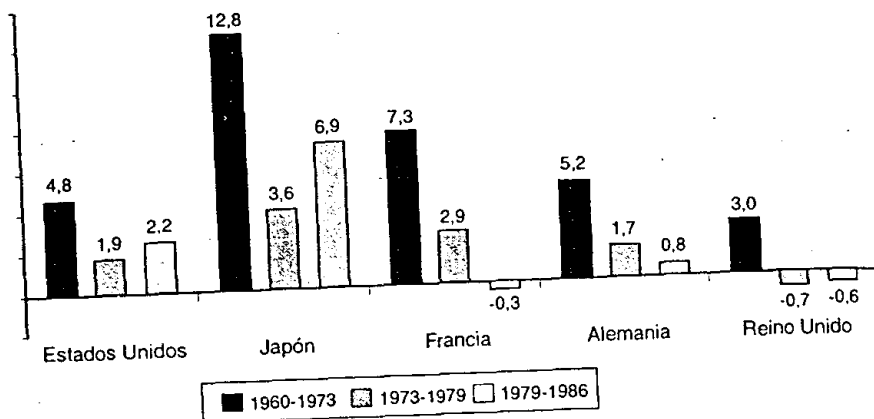
Mafalda (de JOAQUIN LAVADO "Quino")

#### 6.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En la última mitad de la década de 1960 y principios de la del '70 comenzó a percibirse en la economía del mundo capitalista una serie de transformaciones que preanunciaban el inicio de una etapa de crisis. El orden internacional de posguerra y sus instituciones, basadas en el Estado de Bienestar y en las políticas keynesianas, transitaban un período de crecientes cuestionamientos ante el fuerte descenso de las tasas de crecimiento del producto y de la rentabilidad de las empresas, que afectaban también las condiciones de vida de la población, incluso en los países más industrializados.

Si bien, como veremos, el sector monetario y financiero tuvo un papel destacado en la generación y propagación de desequilibrios en aumento tanto en el orden interno de las principales potencias como en las relaciones económicas internacionales, según algunos autores ya a partir de fines de la década de 1960

empezaron a manifestarse problemas en la esfera productiva, que fueron los verdaderos causantes de la ruptura de la "edad de oro del capitalismo" (1). Como se observa en el siguiente gráfico, las tasas de crecimiento de los países industrializados comenzaron a reducirse en los años '70.



Fuente: NEFF, A. y THOMAS, J., "Trends in Manufacturing Productivity and Labour Costs in the US and Abroad", en *Monthly Labor Review*, diciembre de 1987.

Gráfico 6.1. Producto bruto industrial de los principales países industrializados (en tasas anuales acumuladas de crecimiento).

Sin embargo, esa caída era la señal de una situación más grave, que se relacionaba con la progresiva desaceleración del ritmo de incremento en la productividad. Esto condujo a una disminución de las tasas de ganancia, que llevó a las empresas a reducir paulatinamente sus niveles de inversión. Por un tiempo, no obstante, se mantuvo la tendencia creciente de los salarios, pero luego éstos comenzaron a detener también su impulso. Esta secuencia desarticulaba el círculo virtuoso de incrementos de la productividad, la inversión y el salario, que había caracterizado a las dos décadas anteriores.

Las nuevas condiciones fueron atribuidas a diversas causas. Una primera interpretación las explica como el resultado de una suba salarial superior al crecimiento de la productividad, especialmente en los países europeos. El elevado costo laboral habría resultado perjudicial para las empresas manufactureras, erosionando sus márgenes de ganancias. Una segunda interpretación las relacio-

(1) Cf. BYE, MAURICE y DESTANNE DE BERNIS, GERARD, *Relations économiques internationales*, Paris, 1987.

na, en cambio, con el incremento de la composición orgánica del capital (es decir, de la relación capital/producto), en el marco de los procesos tecnológicos existentes. Nuevos aumentos en la producción exigían crecientes volúmenes de capital per cápita no compensados por las subas de la productividad (2).

País	1950 Índice comparativo	1960-1973 (%)	1973-1979 (%)	1979-1986 (%)
Estados Unidos	100	3,2	1,4	3,5
Japón	8	10,3	5,5	5,6
Francia	42	6,5	5,0	3,6
Alemania	39	5,8	4,3	2,8
Gran Bretaña	52	4,3	1,1	4,4

Fuente: UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1981; "US Department of Labor", *Bureau of Labor Statistics*, Bulletin 2298, 1988.

Cuadro 6.1. Productividad en la industria manufacturera por hora hombre de los países más desarrollados (tasa anual promedio de crecimiento; índice 1950 = 100 para los EE.UU.).

Desde este segundo punto de vista, las alzas del salario nominal provocaron un comportamiento distinto de lo ocurrido en la crisis de los años '30. En aquel entonces, la caída de los salarios y la desocupación creciente habían precipitado un derumbe de la producción y de los precios. Ahora, la acción combinada de aumentos de salarios y del gasto público de los Estados nacionales permitían sostener la demanda, aunque no incrementaría sustancialmente. Por otra parte, las empresas respondían a la suba del costo salarial con la elevación de sus precios, intentando mantener su tasa de ganancia, de manera que los mecanismos que evitaban la recesión impulsaban a la vez procesos inflacionarios. La nueva forma de manifestarse de la crisis fue entonces la "estancflación", es decir, el estancamiento con inflación, a diferencia de la recesión con deflación de los años '30. En rigor de verdad, no se trataba de un estancamiento absoluto, ya que, aunque con mucha más lentitud que en el pasado, el crecimiento no se interrumpió nunca por completo.

La nueva coyuntura sorprendió a quienes habían predicho que con las políticas económicas keynesianas de estímulo de la demanda las crisis económicas podían ser controladas. Esta idea se relacionaba con la percepción de que las crisis pasadas se habían debido de manera fundamental a insuficiencias de la demanda. Como era evidente desde fines de los años '60, las causas de la crisis no se encontraban sólo del lado de la demanda, sino también en las características propias del proceso de producción, de modo que la regulación del mercado no lograba impedir las plenamente aunque pudiera atenuar sus formas de manifestación.

(2) La discusión de esta cuestión es extremadamente amplia. A guisa de ejemplo, cf. Dr. BERNIS, GERARD, "Tendances et contre-tendances a la baisse du taux de profit", en *Crise et régulation*, Grenoble, 1983; LIPIETZ, ALAIN, *La mondialisation de la crise générale du fordisme: 1967-1984*, Paris, 1984.

Los problemas productivos afectaron de modo distinto a los diversos países, por lo que el momento de aparición de la crisis y su intensidad difirieron en cada uno de ellos y se combinaron con problemas internos e internacionales de orden político y estratégico. Los Estados Unidos, en particular, debieron afrontar serias dificultades como consecuencia de su política armamentista y belicista, cuya expresión más evidente fue el retroceso de sus posiciones en la Guerra de Vietnam. Por otra parte, aunque el mundo continuaba manteniendo su estructura bipolar, ésta comenzaba a resquebrajarse. Los países europeos y el Japón, luego de una etapa de reconstrucción en la posguerra, se habían convertido en competidores económicos de la potencia norteamericana, mientras que en la Unión Soviética se vislumbraban las primeras señales de agotamiento del régimen comunista, como resultado de la excesiva rigidez de sus estructuras productiva y de consumo, agravadas por el desmedido crecimiento del aparato burocrático y el mantenimiento de tendencias autoritarias y expansionistas. Sin embargo, el proceso de crisis en ciernes no produjo, a diferencia de la década de 1930, una ruptura brusca y violenta con respecto a los patrones precedentes, dado que prácticamente no se interrumpieron los flujos internacionales de mercancías y capitales.

Desde el punto de vista productivo, la crisis impulsó los primeros intentos de reestructuración, apuntalando dos cambios importantes. En primer lugar, el quiebre del sistema fordista dio paso a nuevas formas de organización del proceso de producción, como el toyotismo en el Japón. Las diferencias sustanciales consistieron en la realización de la producción en tiempo, *just in time*, cuya regla esencial es evitar la acumulación de stocks, tanto de productos como de materias primas, que pudieran, por un lado, generar excedentes con dificultades de ser vendidos en los mercados e incrementar, por el otro, costos financieros, respectivamente. Este tipo de producción intentaba flexibilizar al máximo la organización del trabajo, de modo tal que la producción pudiese adaptarse fácilmente a cualquier cambio en la demanda, tanto cuantitativo como cualitativo. También representó un avance hacia nuevas modalidades de contratación y de trabajo.

Otro aspecto destacable fue el cambio en la estrategia del gran capital, que inició una etapa de expansión multinacional, segmentando su producción en procura de generar una nueva división internacional del trabajo. El corolario de esta estrategia fue la industrialización de cierto número de países periféricos entre los que se destacaron los del sudeste asiático o NICs (*New industrialized countries*), como Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur. Se ha señalado que esas naciones adoptaron un proceso de industrialización "orientada por las exportaciones", en oposición a la estrategia clásica de industrialización vigente en América Latina por "sustitución de importaciones", y que el mismo constituyó la base de su éxito. La nueva estrategia consistía, sobre todo, en exportar productos manufacturados, primero sencillos y luego más complejos, basándose en las ventajas iniciales que ofrecían los bajos costos laborales. Para algunos economistas, fueron las políticas de liberalización comercial, la eliminación de tipos de cambio múltiples y la reducción del grado de protección de los mercados internos lo que explica el desempeño de aquellos países, cuya estrategia de apertura hacia el mundo habría sido más eficaz que la de las naciones latinoamericanas. Pero, en

realidad, hubo otros factores, de distinto orden, desde geopolíticos hasta culturales, que influyeron en ese desempeño <sup>(3)</sup>.

Uno de ellos fue la ayuda económica y militar norteamericana como consecuencia de la Guerra de Corea y de la amenaza china. Por ejemplo, entre 1946 y 1978 Corea del Sur recibió 6 mil millones de dólares de Washington en ayuda económica, mientras que la cifra total de ayuda para toda América Latina en ese período fue de 15 mil millones. Pero a esto debemos agregar la ayuda militar, sobre todo en Corea del Sur y Taiwán, que también contribuyó al desarrollo industrial <sup>(4)</sup>.

Otro elemento decisivo fue el grado de intervención de los Estados en la economía, adoptando políticas industriales, comerciales y tecnológicas activas con el objetivo explícito de desarrollar ventajas comparativas dinámicas. En realidad, se trataba de Estados autoritarios que fueron creando una estrecha vinculación entre la burocracia central y las empresas más grandes, muchas de las cuales se transformaron con el tiempo en multinacionales <sup>(5)</sup>. También contribuyeron, sobre todo en el caso de Taiwán, políticas de reforma agraria, que distribuyeron la tierra entre los campesinos creando nuevos sectores de clase media y fomentando un crecimiento agrícola muy rápido <sup>(6)</sup>.

La dimensión de los mercados internos, menor que en América Latina, que obligaba a los países asiáticos a exportar, así como los menores niveles salariales, elementos culturales que valoraban el factor trabajo, el ejemplo cercano y competitivo del Japón y políticas monetarias restrictivas que contuvieron los procesos inflacionarios fueron otros elementos que explican la particularidad del caso de los países del sudeste asiático. En el cuadro siguiente podemos observar en términos comparados las ventajas que estos últimos les sacaron, por aquellos años, a las más importantes naciones latinoamericanas.

(3) Cf. SURI, VICTOR, *Asia frente al siglo XXI. ¿De los "milagros a las "debacles"?*, Buenos Aires, 2000.

(4) Se menciona el ejemplo de la empresa Hyundai, hoy conocida por la producción de automotores y que se inició a partir de contratos con el ejército norteamericano para la construcción de cuarteles militares y aeropuertos. Cf. CORDOVA, DANIEL, *Echecs et succès de l'industrialisation*, tesis de doctorado, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1994, pág. 66.

(5) JUDET, PIERRE, "Rôle de l'Etat dans le développement économique en Asie: approches", en *Cahiers Irep/Développement*, N° 13, 1988, págs. 1-10; cf. también, SURI, V. (2000).

(6) BUSTELO, PABLO, "La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwán, 1930-1980", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 2, primer semestre de 1992, págs. 82-84; SURI, V. (2000).

Países	PBI per cápita 1965	PBI per cápita 1985	Producción industrial 1965	Producción industrial 1988
Corea del Sur	295	1.962	25	43
Taiwán	446	3.594	29	48
Hong Kong	1.206	6.025	40	29
Singapur	1.314	5.791	24	38
Brasil	724	1.755	33	43
México	1.266	2.263	27	35
Argentina	2.144	2.145	42	44
Chile	1.110	2.425	40	39

Fuente: BUSTELO, PABLO, "La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwán, 1930-1980", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 2, 1992.

Cuadro 6.2. PBI per cápita (en dólares de 1985) y grado de industrialización (en proporción del PBI) de los países del sudeste asiático y países latinoamericanos.

En términos más generales, la producción tendió a mundializarse debido a la expansión de las actividades de las corporaciones internacionales, mediante la instalación de filiales. Los criterios que guiaron este proceso se relacionaron con las ventajas que presentaba el país en el que se situaba la filial, que en el aspecto económico podía consistir en la existencia de salarios o insumos más baratos, en la optimización del aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas o en el potenciamiento de su capacidad financiera gracias a las diferencias en las tasas de inflación de los diversos países y a los periódicos realineamientos del tipo de cambio, y, en la esfera política, en la posibilidad de contar con condiciones de privilegio que pueden explicarse por la existencia de asimetrías de poder en el orden internacional.

La expansión de las firmas transnacionales sumaba un condimento a la compleja trama que fue tejiéndose por esos años. Dichas firmas trataban de buscar apoyo en sus Estados nacionales para defenderse de la crisis. Sin embargo, la ampliación de su base territorial en el exterior desdibujaba el poder de regulación de aquéllos, debilitando los procedimientos sociales de regulación en general y sumando otro factor de propulsión de la crisis.

En el caso de los países subdesarrollados, el crecimiento del comercio exterior constituyó en este período un factor de impulso, aunque se redujo, sin embargo, su peso en el sistema económico internacional. La apertura ascendente de las economías nacionales no se tradujo así en una disminución de las desigualdades entre regiones y países. El crecimiento del mundo industrial apareció, en lo esencial, de más en más autocentrado: basado en los mismos mercados de los países avanzados, en las corrientes cruzadas de flujos comerciales y de capitales entre ellos y en la integración internacional de los procesos de producción. La distribución del comercio mundial, según el peso de los distintos tipos de países y la clase de productos que integraban ese comercio, ilustra este hecho. Entre 1958 y 1971 la participación de las naciones industriales occidentales en los intercambios internacionales pasó del 63 al 69 %, mientras que la de los países

del Tercer Mundo cayó del 26 al 21 %, manteniéndose casi constante la del mundo comunista. La estructura de exportaciones para las naciones periféricas del mundo occidental cambió poco entre 1953 y 1970: la participación de los productos primarios en el total disminuyó un 6,2 %, en tanto que la de los productos manufacturados aumentó en la misma proporción, sin afectar mayormente la estructura del comercio mundial (7). El desarrollo de los países del sudeste asiático, por un lado, y el incremento de los precios del petróleo, que favoreció a ciertas repúblicas del Tercer Mundo, por otro, constituyeron, sin embargo, hacia mediados de los años '70, importantes excepciones en la evolución económica comparada del mundo periférico y del mundo industrializado, así como en la de sus relaciones mutuas.

Señalábamos antes que uno de los rasgos de la crisis se encontraba en el orden monetario internacional creado en Bretton Woods. El mismo se sustentaba en el establecimiento de paridades fijas y en la contención de los flujos de capitales especulativos a través de mecanismos compensatorios para aquellos países que tuvieran desequilibrios en las cuentas corrientes de sus balanzas de pagos. En caso de que fuera necesario, los organismos internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, proveían préstamos con el objeto de que las naciones con dificultades en sus sectores externos dispusieran de acceso a la moneda mundial. Esta era el dólar estadounidense, que se aceptaba comúnmente para las transacciones internacionales, tanto de bienes como de capitales, pues contaba con el respaldo de las reservas de oro que poseía el Tesoro norteamericano y su libre convertibilidad a una paridad fija.

En la década de 1960 comenzaron a presentarse las primeras señales de alarma respecto de la continuidad de este sistema. En primer lugar, el signo monetario norteamericano empezó a debilitarse, al tiempo que se registraban importantes variaciones en las reservas áureas del país del Norte, generando desconfianza en los mercados internacionales. Sucedió que el dólar, por el sistema de paridades fijas, tenía en el orden internacional un valor que no se correspondía, por la creciente inflación interna, con su poder adquisitivo en el mercado norteamericano. Es decir que estableciendo las paridades reales entre los precios internos estadounidenses y los precios vigentes en el comercio internacional comenzaba a producirse un desequilibrio. Este fenómeno contribuyó a que se generase desde los Estados Unidos una fuerte corriente de inversiones, de compras y de radicaciones en el exterior, a través de la emisión de moneda norteamericana. En 1971, existía ya una acumulación de cerca de 60 mil millones de dólares (los llamados "eurodólares") circulando dentro del Mercado Común Europeo sin poder volver a los Estados Unidos, donde se había perdido gran parte de las reservas. Incidieron también, en buena medida, para agravar la situación de la balanza de pagos del país del Norte los gastos en el exterior, fundamentalmente en la Guerra de Vietnam, y el mantenimiento de sus fuerzas militares en el extranjero. Estos gastos improductivos fueron ampliando el desequilibrio entre la producción y los medios de pago y agudizando el proceso inflacionario.

(7) ASSELAIN, J. C. (1995), págs. 235 y 236.

Al mismo tiempo, los países europeos buscaron desligarse del dólar intentando imponer sus respectivas monedas y dando lugar a una expansión monetaria que excedió ampliamente las necesidades del comercio y de las inversiones a nivel internacional. El predominio del dólar cedió terreno a favor de algunas monedas europeas como el marco alemán o el franco suizo, pero como éstos se encontraban sometidos al creciente control de los movimientos de capitales por sus respectivos países, el mercado del eurodinero se expandió con rapidez a Luxemburgo y otros centros financieros como Singapur, Panamá y Beirut, mientras que se realizaban también operaciones con el yen japonés <sup>(8)</sup>.

De este modo, y libre de controles, ese mercado financiero resultaba altamente competitivo y registraba grandes transacciones, efectuadas en su mayor parte entre instituciones bancarias. El desarrollo de un mercado libre de eurodólares y eurodinero en el curso de los años '60 dio sin duda un fuerte impulso al movimiento internacional de capitales. La economía mundial comenzó a tolerar la existencia de transacciones de capital a escala internacional sin restricciones, en el marco de la cual las empresas norteamericanas se beneficiaron de manera notoria debido a que podían volcar sus excedentes financieros en el mercado de eurodólares, facilitando su expansión a escala mundial. Pero, progresivamente, su liderazgo en este terreno fue reduciéndose en beneficio de inversores europeos, japoneses y de los países productores de petróleo. Se fueron modelando, entonces, mercados financieros que simplificaban y acrecentaban los movimientos especulativos de capital <sup>(9)</sup>.

Estos capitales especulativos de diversos orígenes eludieron las reglamentaciones monetarias propias del sistema estadounidense y pusieron en cuestión al orden de Bretton Woods, aumentando los riesgos del entramado monetario. Una de las primeras monedas afectadas fue la libra esterlina, que tuvo que defenderse entre 1966 y 1967 de ataques especulativos contra su cotización. Pero no pudo resistir el curso negativo de diversos acontecimientos políticos y económicos como, entre otros, la Guerra de los Seis Días en el Cercano Oriente, en junio de 1967, y el enorme déficit comercial británico, los que obligaron al gobierno de Londres a devaluar su moneda en un 14 % en noviembre de 1967 <sup>(10)</sup>.

Esta devaluación puso de manifiesto que los países que tenían una moneda de reserva inserta en el sistema del patrón oro-dólar eran en extremo vulnerables, generando grandes dudas acerca de la viabilidad de dicho sistema. Por lo tanto, el ataque a gran escala contra el dólar fue inevitable, y en ello incidió la política monetaria adoptada por Francia, cuyo presidente, CHARLES DE GAULLE, ya había desautorizado públicamente el patrón oro-dólar en 1965. El cambio de las reservas

(8) TEW, BERNARD, *International Monetary System, 1945-1970*, Nueva York, 1970, págs. 117-121.

(9) KINDLEBERGER, CHARLES, *Europe and the Dollar*, Cambridge, 1966, págs. 84-88.

(10) VAN DER WEE, HERMAN, *Historia económica mundial del siglo XX. Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, 1986, pág. 562.

francesas de dólares por oro entre 1965 y 1966 hizo perder influencia al dólar y a la libra como monedas de reserva. Mientras tanto, los bancos centrales europeos depositaban sus reservas de dólares en el Banco de Pagos Internacionales, que colocaba, a su vez, un porcentaje cada vez mayor de los mismos en el mercado de eurodólares. Todos estos dólares, prestados a otros países y no a los Estados Unidos, hicieron crecer la liquidez internacional y, al mismo tiempo, alimentaron la especulación contra la moneda norteamericana, primero en beneficio del marco y del yen y, poco después, también a favor de otras monedas europeas <sup>(11)</sup>.

El empeoramiento de la balanza comercial norteamericana a mediados de 1971 contribuyó a acelerar el proceso especulativo contra el dólar, sobre todo porque se constataba la existencia de un desequilibrio fundamental en las balanzas internacionales que sólo podía ser superado a través de drásticas modificaciones de los tipos de cambio. En el punto culminante de la crisis monetaria, a principios de agosto de 1971, volvió a aumentar fuertemente la cotización del marco, así como también el precio del oro, y la tendencia a "despegarse" del dólar comenzó a ser imparable <sup>(12)</sup>.

Ante estos acontecimientos, el presidente de los Estados Unidos, RICHARD NIXON, anunció, el 15 de agosto de 1971, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, gravando además temporalmente a las importaciones con un impuesto extraordinario del 10 % y solicitando también al FMI propuestas concretas para establecer un nuevo sistema monetario internacional. El comunicado de NIXON causó estupor en la comunidad internacional por haber adoptado una resolución de tanta trascendencia, como era la supresión del patrón oro-dólar, sin que hubiese mediado consulta alguna con el resto del mundo. Es que el viejo sistema de Bretton Woods ya no se ajustaba a la situación existente en la economía internacional. En el mundo industrializado e interdependiente de la segunda mitad del siglo XX un solo país ya no podía ejercer de manera duradera el liderazgo económico.

Sin embargo, luego de numerosas negociaciones entre los representantes de las principales economías del mundo occidental, en diciembre de 1971 se alcanzó el "Acuerdo Monetario de Washington", que eliminó el 10 % adicional sobre las importaciones establecido por los Estados Unidos, elaborándose también un proyecto de reforma global y multilateral de las paridades monetarias mediante bandas de flotación entre las monedas, otorgándole al sistema monetario mayor flexibilidad e incluyendo una devaluación del dólar del 7,9 % con respecto al oro. En realidad, el Acuerdo de Washington sancionó la implantación de un "patrón dólar", transformando de hecho a la moneda norteamericana en la única moneda central de reserva en el mundo <sup>(13)</sup>. En la práctica, la mayoría de los países

(11) International Monetary Fund, *Annual Report*, 1971, págs. 23 y 24.

(12) Para una descripción más detallada de estos críticos acontecimientos puede consultarse SOLOMON, ROBERT, *International Monetary System, 1945-1976. An Insider's View*, Nueva York, 1977, págs. 176-187.

(13) VAN DER WEE, H. (1986), pág. 581.



manipulaba sus monedas, ahora flotantes, en función de la evolución del dólar, y, de este modo, dicha moneda, a pesar de su debilidad anterior, continuó jugando un papel decisivo en la expansión del mercado internacional de capitales.

En octubre de 1973 la economía mundial sufrió otra fuerte conmoción al iniciarse la crisis de los precios del petróleo, originada cuando un grupo de países productores agrupados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) resolvió en forma unilateral incrementar el precio del combustible. Esta situación también tenía su origen en la crisis monetaria internacional, porque ante las dificultades con el dólar muchas naciones productoras de materias primas habían comenzado a realizar sus reservas no en divisas sino en bienes, de manera que se estaba produciendo una acumulación de materiales estratégicos y bienes no duraderos, cuyos precios empezaron a aumentar aun antes de 1971, como en el caso del estaño, el zinc y el cobre. Pero el petróleo era un consumo vital y su encarecimiento generó de inmediato una importante recesión en la mayoría de los países, que afectó en gran medida a los más industrializados, contribuyendo al rápido enriquecimiento de las naciones petroleras, sobre todo del mundo árabe.

Aunque la crisis del petróleo no fue la causa principal del incremento de la liquidez internacional, dado que ésta ya había aumentado notablemente en los años precedentes según el proceso ya explicado, dicho incremento permitió a los países productores de petróleo transferir capitales a las bancas norteamericana y europea, que a la vez los dirigieron hacia las naciones en vías de desarrollo. De ese modo, se elevaba la oferta de fondos prestables hacia los países de la periferia, gestando el considerable incremento de la deuda externa latinoamericana y la crisis financiera de los años '80.

Pero el *shock* petrolero de 1973 pasó a jugar también un papel inesperadamente favorable al dólar y al mantenimiento del poder financiero de los Estados Unidos. La crisis del petróleo produjo un importante impacto en la estructura mundial de pagos y originó un aumento en la demanda internacional de dólares, porque ésa era la moneda en que se pagaban de manera mayoritaria las nuevas erogaciones, tendiendo a desaparecer la presión en su contra. Por otra parte, los excedentes de los países árabes se mantuvieron especialmente en dólares, dado que dichas naciones se encontraron con un aumento abrupto de sus reservas y no tenían muchas alternativas para su colocación. Además del Reino Unido, cuya divisa era débil, sólo los Estados Unidos podían ofrecer un mercado de capitales adecuado para manejar el considerable monto de aquellos excedentes. A partir de allí, como ya se explicó antes, los Estados Unidos continuaron imponiendo sus reglas de juego con más facilidad en el campo financiero internacional.

Desde una perspectiva política, en estos años puede percibirse una mayor diversidad de intereses en el sistema internacional, en un contexto de distensión entre las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética. También es importante señalar el propósito de los países del Tercer Mundo de participar con mayor presencia e intensidad en los foros internacionales. Sin embargo, la crisis económica fue responsable de un período de gran intranquilidad para las

relaciones internacionales. En verdad, las crisis energéticas y financieras mundiales, ejemplificadas en las subas de precios del petróleo y en la crisis de convertibilidad del dólar norteamericano, preanunciaban el cambio del paradigma tecnológico e industrial del capitalismo.

Como anticipando ese cambio, ya en 1972 se había constituido en el orden internacional un grupo empresarial conocido como Comisión Trilateral, promovido por el banquero DAVID ROCKEFELLER e integrado por alrededor de 400 empresas líderes de los Estados Unidos, Europa y el Japón, que constituían una parte sustancial del comercio mundial. La Comisión Trilateral realizó una evaluación proyectada de lo que sería la economía internacional de los próximos veinte años, y postulaba un renovado sistema de división internacional del trabajo según el cual los países se dividían en productores de materias primas, de manufacturas de escaso valor agregado y de manufacturas altamente sofisticadas. En este esquema, naciones como la Argentina sólo podían acceder al segundo nivel, quedando lejos de poder llegar a completar el proceso de sustituciones de importaciones y transformarse en economías industrializadas.

Al mismo tiempo, el mapa geopolítico del mundo sufría profundas perturbaciones. Los Estados Unidos debieron soportar una considerable erosión de su poder político y militar por su involucramiento en la Guerra de Vietnam, muy impopular en gran parte de la opinión pública norteamericana, que se expresó a través de diversos tipos de manifestaciones de oposición y protestas. Pero, además, quedaba comprobado que en un conflicto convencional la superpotencia americana no podía doblegar la resistencia de la mayoría de la población de un país, decidida a conservar su independencia nacional pese a su inferioridad técnica y militar. Esto ya había sido demostrado frente al colonialismo francés por los mismos vietnamitas después de la Segunda Guerra Mundial. Ahora los estadounidenses, que pretendieron reemplazar a Francia para evitar el avance del comunismo en la región, se encontraban en una situación parecida.

Vietnam se había dividido en dos (al Norte, "socialista", al Sur, "democrática"), pero el régimen dictatorial de Vietnam del Sur, aun con el apoyo de las fuerzas militares norteamericanas, resultó incapaz de cumplir el papel de "contención" de sus rivales del Norte que le asignaron los Estados Unidos. El presidente Nixon y su secretario de Estado, HENRY KISSINGER, tuvieron que negociar con los norvietnamitas y el Vietcong, la guerrilla de liberación sureña, luego de varios años de una cruenta guerra, el cese de hostilidades. Hacia 1973 se acordó la retirada de los Estados Unidos de la región, quedando la República de Vietnam unificada en un solo país, bajo la dirección de los comunistas. Fue la más importante derrota militar y política norteamericana en el siglo XX. A lo que se sumó el escándalo Watergate, que llevó a la renuncia del presidente Nixon.

Por su parte, la superpotencia rival, la Unión Soviética, debió soportar también serios cuestionamientos dentro del bloque comunista, que la obligaron a moderar el alcance de sus objetivos internacionales y constituyeron el inicio de un largo camino de retrocesos hacia su propia fragmentación y disolución de su poder

político mundial. El más importante de esos cuestionamientos fue el movimiento que surgió en Checoslovaquia, en 1968, conocido como "primavera de Praga", que aspiraba a garantizar libertades individuales y colectivas, la participación activa en la gestión y en el control del poder, una mayor justicia social y una democracia más amplia dentro de la sociedad en que vivían. La brutal intervención armada de las fuerzas del bloque soviético cortó de cuajo, en aquel momento, cualquier posibilidad de transformación de las estructuras políticas.

La "revolución cultural" desatada en la China comunista, en 1966, bajo la iniciativa del mismo líder MAO TSE-TUNG, para forzar cambios en un gobierno que se decía había abandonado sus objetivos revolucionarios, daba cuenta de la profunda crisis del régimen que conducía a ese país y que, a través de convulsiones políticas que durarían más de una década, llevaría a la larga a transformaciones decisivas en su rumbo económico, radicalmente diferentes de aquellas a las que aspiraba MAO.

Pero también se movían las aguas en el corazón del mundo occidental, la vieja Europa. Así, en 1968 se propagó en Francia, desde los centros universitarios de París y Nanterre, una rebelión estudiantil que cuestionaba no sólo al sistema educativo de ese país, sino también a la "sociedad de consumo", especialmente al encuadramiento de los jóvenes en un sistema capitalista que consideraban injusto. Los estudiantes franceses (acompañados por huelgas y manifestaciones sindicales) expresaron sus protestas en el llamado "mayo francés", con marcados planteos de rechazo a la autoridad y a la jerarquía, iniciando una serie de manifestaciones juveniles y obreras que se difundieron a varios países europeos y latinoamericanos y dieron lugar, en algunos lados, a sangrientas represiones, como la de Tlatelolco en México (14).

Asimismo, al impulso de la Revolución Cubana avanzaron los movimientos contestatarios y reformistas en América Latina, cuya principal manifestación fue el gobierno del socialista SALVADOR ALLENDE, en Chile. ALLENDE fue elegido democráticamente en 1970 y derribado en 1973 por las Fuerzas Armadas de su país encabezadas por el general AUGUSTO PINOCHET con el apoyo embozado de los EE.UU., temerosos del "contagio" cubano en la región.

## 6.2. LOS MILITARES Y LA "REVOLUCION ARGENTINA": ONGANIA, LEVINGSTON, LANUSSE

[El régimen emergente del golpe militar de junio de 1966 se autodenominó "Revolución Argentina".] Los golpistas no sólo destituyeron a los miembros del Poder Ejecutivo Nacional, sino también a las autoridades provinciales, las municipales y los miembros de la Corte Suprema (15). Las legislaturas nacionales y

(14) Cf. HOBBSBAM, ERIC, *Historia del siglo XX, 1914-1991*, Barcelona, 1995.

(15) ROMERO, L. A. (1998), pág. 232.

provinciales fueron disueltas, la actividad de los partidos políticos fue prohibida y sus bienes, confiscados. Los militares consideraron que para solucionar la crisis de autoridad, la intranquilidad de las fuerzas laborales y la indisciplina social, características del periodo 1955-1966, debían abandonar el modelo de intervención tutelar y participar directamente en los asuntos de gobierno.

El documento más importante de la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas, promotora del golpe, fue el denominado "Estatuto de la Revolución Argentina". Este eliminaba la división de poderes tal como estaba prescripta en la Constitución: los poderes ejecutivos y legislativos se concentraban en la persona designada como presidente de la Nación. El presidente estaba facultado para nombrar gobernadores provinciales, los que, a su vez, ejercían los poderes ejecutivos y legislativos locales. Además, el Estatuto establecía que los nuevos jueces designados para la Corte Suprema de Justicia debían jurar priorizando sus disposiciones por sobre las de la Constitución. El documento no fijaba límites temporales al ejercicio de la presidencia, aunque disponía que, en caso de muerte o incapacidad de su titular, los comandantes en jefe nombrarían a su sucesor. De esta manera, bajo la premisa que significaba el control autoritario del país, la Junta se autoasignaba poderes constituyentes (16).

La Junta designó presidente al Gral. JUAN CARLOS ONGANIA, desvinculándose, formalmente, del gobierno. ONGANIA se había prestigiado encabezando las fuerzas azules durante el enfrentamiento con los colorados, y, luego del triunfo, disciplinando y uniendo a las FF.AA. En un principio, el nuevo gobierno tuvo un consenso mayoritario que involucraba a todas las clases sociales y a casi todas las corrientes políticas. Sin embargo, luego de un breve periodo de indefiniciones en el que se proclamó el respeto a las libertades constitucionales y se ejerció una escasa represión sobre los desplazados del poder, aquél dio paso a una política abiertamente dictatorial.

[Los objetivos de la "revolución" habrían de plasmarse según un esquema que debía transitar por tres tiempos. El primero, el "tiempo económico", buscaría destrabar el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores más modernos. Estos, al disminuir los costos operativos, constituirían un aparato productivo más eficiente, acabando con la inflación y con los recurrentes ciclos depresivos. En ese momento, se abriría el "tiempo social", destinado a distribuir la riqueza acumulada en la etapa anterior, superando el carácter regresivo, inevitable en el "tiempo económico", y eliminando los conflictos sociales. Finalmente, se llegaría al "tiempo político", que, en un futuro lejano y difuso, permitiría la apertura a la participación de la sociedad en el marco de un incógnito sistema institucional distinto del vigente hasta 1966, caracterizado por las antiguas antinomias como la que enfrentaba a peronistas y antiperonistas.]

Hasta la llegada del "tiempo político", el gobierno no sería permeable a manifestaciones de oposición, como se reveló rápidamente. El ámbito universita-

(16) POTASH, ROBERTO, *El ejército y la política en la Argentina. De la caída de Frondizi a la restauración peronista*, Buenos Aires, 1994, págs. 9 y 10.

rio fue el primer frente de tormenta que puso al desnudo las intenciones gubernamentales. Interpretando que la "politización" de las universidades constituía un terreno propicio para la "infiltración marxista", el gobierno —a fines de julio— decidió eliminar la autonomía de esas casas de estudio. A manera de respuesta, numerosos profesores de la UBA presentaron sus renunciaciones y se exiliaron antes de que el gobierno decidiera sus cesantías. Los centros estudiantiles fueron desalojados mediante la violencia, y la reacción de los jóvenes derivó en enfrentamientos con la policía, que asaltó la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA durante la denominada "noche de los bastones largos", en la que fueron golpeados y arrestados profesores y alumnos (17).

El perfil ideológico del gobierno era bifronte: antiliberal en lo político y liberal en lo económico. La presencia en el gabinete de nacionalistas católicos de derecha impulsaba fórmulas neocorporativas en reemplazo del orden político tradicional, considerado anticuado y caduco. Este era el "cambio de estructuras" prohiado y que generaba escozor entre los sectores identificados con la tradición política del liberalismo. De todos modos, ONGANIA complementaba esta perspectiva con un manejo liberal del orden económico. En definitiva, todos debían contribuir al desarrollo y a la "modernización" del país, objetivos que no tenían que estar sujetos al debate político y a la arbitrariedad del conflicto social (18).

Para el cumplimiento de dichos objetivos de política económica se acentuó el autoritarismo. Así, se promulgaron distintas leyes de corte represivo que reglamentaban las atribuciones de los organismos encargados de la seguridad nacional, disponían la movilización de la población civil en caso de perturbaciones del orden interno, ampliaban las prerrogativas del Consejo Nacional de Seguridad (Conase) y de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y reprimían las actividades comunistas. También se intervinieron los medios de comunicación, se restringió la libertad de prensa y se censuraron varias manifestaciones de la cultura. Todo el despliegue represivo apuntó, fundamentalmente, a prevenir las reacciones de los sectores que serían víctimas del ajuste requerido por la "racionalización económica".

La ofensiva racionalizadora se descargó, en un principio, sobre los trabajadores de los sectores del transporte y la energía. Portuarios, ferroviarios, personal de los servicios de electricidad y petroleros sufrieron, en algunas oportunidades, la intervención o la pérdida de la personería gremial de sus sindicatos. En otros casos, el recorte de conquistas gremiales dio lugar a reacciones huelguísticas que fueron severamente reprimidas con el arresto de los delegados sindicales y el despido o sanción a los trabajadores.

Mientras el reordenamiento laboral se hacía extensivo a la clase obrera, otros sectores sociales sufrieron los efectos de la modernización económica. Los comerciantes, las pequeñas y medianas empresas, los funcionarios y empleados

(17) ROUQUIE, ALAIN, *Poder militar y sociedad política en la Argentina II*, Buenos Aires, 1986, pág. 263; ROMERO, RICARDO, *La lucha continúa. El movimiento estudiantil argentino en el siglo XX*, Buenos Aires, 1998.

(18) Cf. O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario 1966-1973*, Buenos Aires, 1982.

del sector público, los agricultores y, finalmente, los grandes productores rurales padecieron las consecuencias de una política económica tendiente a favorecer a la gran industria y a las empresas extranjeras. Las tensiones sociales se fueron acumulando y la inexistencia de mecanismos representativos que permitieran su canalización creó las condiciones para un estallido popular.

A tres años de su imposición, el deterioro del gobierno de ONGANIA alcanzó su punto máximo. Las calles pasaron a constituirse en el escenario de movimientos populares de protesta, inspirados también por el clima internacional desencadenado desde el "mayo francés" y las movilizaciones contra la Guerra de Vietnam en los EE.UU. En mayo de 1969, la movilización popular se inició en Corrientes con motivo del asesinato de dos estudiantes por parte de la policía. Las manifestaciones de solidaridad de los estudiantes rosarinos fueron a su vez reprimidas, provocando la muerte de otro estudiante. Las movilizaciones se reprodujeron en Tucumán y La Plata. Pero el gran estallido social tuvo lugar en Córdoba y se lo conoció como "el Cordobazo". El 29 de mayo, una marcha de protesta de organizaciones obreras y estudiantiles, en repudio a un intento corporativista del gobierno provincial y a la supresión del "sábado inglés" —vigente desde 1932—, enfrentó y rebasó a las fuerzas policiales que intentaban reprimirla. Los manifestantes tomaron el control de la ciudad con el apoyo de gran parte de la población. La ulterior intervención represiva de tropas militares dio lugar, durante tres días, a numerosos enfrentamientos callejeros. Recién el 3 de junio la situación quedó bajo control militar. Como consecuencia de los enfrentamientos, el gobierno reconoció un saldo de dieciséis muertos, numerosos heridos y más de dos mil detenidos, además de costosos daños a bienes e inmuebles y pérdidas de salarios y jornales. Con el Cordobazo comenzó la cuenta regresiva para el régimen de ONGANIA (19).

Desde el comienzo de su mandato, ONGANIA había tratado de apartar a las FF.AA. de toda participación en las decisiones gubernamentales, procurando asegurarse la obediencia de los comandantes. Sin embargo, la prohibición de las actividades políticas propició la politización del ejército, con lo que se revirtió la profesionalización de los cuadros militares lograda a partir de 1963 por el bando azul. Los líderes militares se convirtieron en interlocutores de grupos de opinión y políticos que requerían su influencia para oponerse al rumbo político o económico del gobierno, para manifestar su desacuerdo con algunos funcionarios o para reclamar la revolución nacional anunciada por ONGANIA. El presidente, que no había precisado la duración de su mandato, dio a entender que necesitaba una década para llevar a cabo la transformación económica y social y arribar finalmente a la institucionalización política sobre nuevas bases. Pero las tensiones sociales recrudecieron tras el Cordobazo y el pedido de prórroga de su mandato fue respondido con la insubordinación de los comandantes de las tres fuerzas.

(19) Una descripción, día por día, de los sucesos del Cordobazo se encuentra en: DELICH, FRANCISCO J., *Crisis y protesta social, Córdoba 1969*, Córdoba, 1994. Cf. también, BALVE, BEBA y otros, *Lucha de calles, lucha de clases*, Buenos Aires, 1973; VILLAR, DANIEL, *El Cordobazo*, Buenos Aires, 1971.

Varios factores convencieron a los altos jefes militares para deponer a ONGANIA: la extranjerización de la economía argentina como resultado del programa económico y el rechazo que éste había recibido desde el Cordobazo; las vagas perspectivas políticas de un gobierno que había pretendido soslayar a los partidos tradicionales, la incorporación a las filas de la oposición de sectores rurales desplazados por los intereses industriales y de las corporaciones transnacionales y la aparición en primera plana de la guerrilla, en mayo de 1970, a través del secuestro y posterior asesinato del ex presidente provisional ARAMBURU.)

La agrupación que organizó el secuestro de ARAMBURU se denominaba "Montoneros") y su principal dirigente era MARIO FIRMENICH. Los antecedentes políticos de los Montoneros, que se reconocían como el brazo armado del peronismo revolucionario, eran muy variados. Una parte provenía del nacionalismo de derecha, más propiamente de una organización denominada "Tacuara", que había nacido después del golpe militar de 1955 integrada por sectores de clase media y clase media alta. Pero la ideología de algunos de ellos se fue radicalizando y virando hacia la izquierda, debido al influjo de la Revolución Cubana. Otras fracciones procedían del catolicismo, influenciadas en especial por la corriente más progresista de los sacerdotes del Tercer Mundo; finalmente, se unirían también militantes originarios de partidos políticos de izquierda. Aunque el objetivo final de los Montoneros era construir una sociedad socialista, se encuadraban dentro del peronismo y asumían, a su modo, sus principales banderas. Protagonista de numerosas acciones armadas, el momento de mayor apogeo de la organización fue durante el gobierno de CAMPORA, para terminar siendo expulsada del peronismo por el propio PERON, como veremos más adelante <sup>(20)</sup>.

El asesinato de ARAMBURU marcó el inicio de la presencia, a través de diferentes manifestaciones, populares o armadas, y con una considerable repercusión pública, de organizaciones guerrilleras de distinto signo, provenientes de sectores nacionalistas y revolucionarios del peronismo y de fracciones marxistas escindidas del PC o de origen trotskista, e influenciadas todas ellas por la Revolución Cubana (especialmente por el "Che" GUEVARA) y por el "mayo francés", con una extracción social predominante, asentada en sectores medios y del ámbito universitario. Su expresión más importante, además de Montoneros, fue el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), dirigido por MARIO R. SANTUCHO, que procedía de un partido trotskista, el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), mientras que otras organizaciones menores se denominaban Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Al contrario de los Montoneros, el ERP, de base marxista, rechazaba concebir al peronismo como un movimiento de "liberación nacional", y la revolución constituía, para ellos, sólo una parte de la lucha general de los pueblos contra el imperialismo <sup>(21)</sup>.

(20) Cf. GILLESPIE, R. (1988).

(21) Cf. sobre el ERP, SEOANE, MARIA, *Todo o nada. Una biografía de Mario Roberto Santucho*, Buenos Aires, 1993. En general, sobre la experiencia de los militantes de las organizaciones armadas de la época, cf. ANGUIA, EDUARDO y CAPARROS, MARTIN, *La voluntad*, 3 tomos, Buenos Aires, 1997-1998.

Las acciones guerrilleras, que fueron desde la toma de pueblos hasta el secuestro extorsivo y asesinato de hombres de negocios (donde obtuvieron financiamiento para sus actividades), jefes militares o policiales y líderes políticos y sindicales, y que continuaron, salvo momentos ocasionales, con el retorno del peronismo, contribuyeron sin duda a la desestabilización política. Pero la acción del terrorismo de Estado o de organizaciones paramilitares, como la Triple A, y, finalmente, el desencadenamiento del golpe de Estado de 1976 terminaron por aniquilarlas. La estrategia de la violencia, que no estaba desprovista de objetivos políticos de signos ambiguos vinculados a una perspectiva de poder (dirigidos no sólo contra el sistema en general, sino también contra ciertos sectores militares, políticos o de la burocracia sindical, como, por ejemplo, los asesinatos de ARAMBURU, el radical MOR ROIG o el peronista RUCCI), dio lugar, sin embargo, a una espiral sin control que no podía dejar de desembocar, como lo hizo, en una violencia mayor y en la destrucción del Estado de Derecho.

Las FF.AA. no parecían, mientras tanto, estar dispuestas a acompañar la propuesta de ONGANIA de acentuar la política represiva sin realizar cambios políticos profundos. Así, el 8 de junio de 1970, la Junta de Comandantes destituyó al presidente y decidió afrontar el problema de continuar gobernando asumiendo un mayor compromiso institucional en el gobierno.

El general ROBERTO M. LEVINGSTON, militar "azul" desconocido por la opinión pública, fue designado presidente por la Junta. Pero el nuevo mandatario no se propuso respetar el espacio para las actividades políticas, sino "profundizar la revolución". Respondiendo a la presión de los cuadros del ejército, influidos por la oleada nacionalista en el continente y, sobre todo, por el malestar de los sectores rurales, del comercio y de las clases medias, replanteó la política económica. Tomó una serie de medidas moderadamente nacionalistas tendientes a limitar la penetración extranjera y a favorecer a las empresas nacionales públicas y privadas, y adoptó una política laboral menos rigurosa. Con respecto a las Fuerzas Armadas, al igual que ONGANIA, procuró afirmar su autoridad ante la Junta.

El nuevo intento derivó en otro fracaso para el régimen militar. LEVINGSTON no logró superar el escepticismo de la opinión pública frente a los cambios de dirigentes en el interior del régimen. Tampoco consiguió el respaldo de los trabajadores ni de los sindicalistas. Su propósito de lanzar un movimiento nacional y popular que lo secundara contó con escasos apoyos entre los políticos. Estos, sin esperar la autorización gubernamental, reanudaron sus actividades, mientras la represión de las manifestaciones de descontento y la acción guerrillera deterioraron la imagen del presidente. Un nuevo alzamiento popular en la ciudad de Córdoba —denominado "el viborazo"—, no menos generalizado y violento que el del año anterior, decidió la suerte de LEVINGSTON. A poco más de nueve meses de su asunción, el 22 de marzo de 1971, el jefe de Estado debió renunciar <sup>(22)</sup>.

(22) ROUQUIE, A. (1986), págs. 287 y 288.

En esta oportunidad, la Junta de Comandantes resolvió conservar el poder, y el jefe del Ejército, Gral. ALEJANDRO A. LANUSSE, asumió la primera magistratura. Ante las peligrosas tensiones emergidas a partir de 1969, las Fuerzas Armadas debían optar entre una dictadura de imprevisibles consecuencias y una salida electoral controlada. En el transcurso de la Revolución Argentina se había podido comprobar que no era posible gobernar sin legitimidad y sin el consenso de las masas populares. En consecuencia, LANUSSE decidió restablecer la actividad de los partidos políticos y anunció la celebración de elecciones generales, a corto plazo y sin proscripciones. Para asegurar que la retirada del Ejército, en medio de una creciente impopularidad, se efectuara en las mejores condiciones, intentó subordinar el llamado a elecciones a la concreción previa de un Gran Acuerdo Nacional (GAN) de todos los partidos políticos avalado por las FF.AA. Se trataba de garantizar la estabilidad de las instituciones mediante un acuerdo para una transición pacífica que impulsara la candidatura presidencial del propio LANUSSE. La agitación generalizada contra el régimen, la negativa de PERON —exiliado en España— a negociar oficialmente con el gobierno las condiciones de la transición y la disconformidad de los sectores antiliberales del Ejército debilitaron las tentativas acuerdistas.

(Mientras tanto, las manifestaciones de protesta de los sectores medios y de los obreros se multiplicaron y las acciones guerrilleras adquirieron mayor espectacularidad.) El endurecimiento de la represión y los procedimientos ilegales que comenzaban a caracterizarla "afectó a amplios sectores de la opinión pública que sin embargo no sentían ninguna simpatía por los guerrilleros" (23). Estos protagonizaron, además, en agosto de 1972, una espectacular fuga de la cárcel de Trelew, lo que permitió escapar a algunos de sus principales dirigentes que habían: puestos en prisión, entre ellos SANTUCHO, aun cuando se produjo la captura y ejecución posterior de dieciséis de ellos. Todo contribuía a aumentar la inquietud de amplios sectores sociales que veían en la retirada de los militares del poder la única garantía para restablecer el orden institucional.

En los medios militares y económicos había preocupación por las amenazas que parecían afectar al orden económico y social. Se temió la convergencia entre las "insurrecciones urbanas" espontáneas y la acción de los grupos guerrilleros, con el refuerzo militante de la Juventud Peronista (JP) (24). Frente a este escenario, PERON apareció como el único político capaz de encauzar la rebelión popular y pacificar los ánimos. El regreso del viejo líder pasó a constituirse en la alternativa para salvar al país de la conmoción social.

Ante la negativa de PERON a negociar con los militares y sumarse al GAN, LANUSSE se vio obligado a un cambio de táctica. A principios de julio de 1972, desafió al líder justicialista a regresar al país como condición para no ser proscripto en las elecciones previstas para 1973. A la vez, el propio LANUSSE decidió su autoproscricción, asumió la responsabilidad del proceso político y reservó para el gobierno la fijación de las condiciones, los plazos y los objetivos de la salida

(23) ROUQUIE, A. (1986), pág. 292.

(24) O'DONNELL, G. (1982), págs. 467 y 468.

democrática. Asimismo, el gobierno reformó la Ley Electoral estableciendo el sistema de balotaje para la elección del presidente y vicepresidente. Según los cálculos militares, el peronismo no iba a alcanzar la mayoría absoluta en la primera vuelta y sería derrotado en la segunda por la alianza de las fuerzas políticas no peronistas.

### 6.3. MOVIMIENTO OBRERO, PARTIDOS POLITICOS Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN LA "REVOLUCION ARGENTINA"

#### 6.3.1. El movimiento obrero

Los objetivos del programa económico de la Revolución Argentina pronto diluyeron las expectativas optimistas de los sindicatos. La modificación de los regímenes de trabajo en los puertos y en los ferrocarriles junto al redimensionamiento de la industria azucarera generaron la resistencia de los trabajadores. Por otra parte, el gobierno promulgó la Ley de Arbitraje Obligatorio, que imponía la intervención del Estado en los diferendos obrero-patronales y facilitaba, en esos casos, la concreción de despidos sin indemnizaciones. El reclamo de solidaridad que hicieron los trabajadores afectados por dichas medidas a los jefes sindicales nacionales fue contemplado, no sin vacilaciones, por la CGT. La central obrera ordenó, así, en marzo de 1967, un paro general de 48 horas que, ante las amenazas gubernamentales, levantó incondicionalmente. Días después, una nueva decisión del gobierno significó un golpe de gracia para el movimiento obrero: el ministro KRIEGER VASENA suspendió por dos años las convenciones colectivas de trabajo, reservándose para sí la fijación de las remuneraciones. La estrategia de presión del sindicalismo comenzó a estrellarse con la escasa disposición del gobierno a la negociación.

Por otro lado, los sectores corporativistas del gobierno intentaron cooptar a la conducción cegetista a fin de lograr el control de la central obrera. En respuesta, una fracción minoritaria de los dirigentes obreros (participacionistas) se acercó al gobierno aspirando a favorecerse a cambio de someterse a su política. Esta decisión precipitó una crisis en el sindicalismo: gradualmente, a partir de 1968, se fueron fracturando las ligaduras que vinculaban al movimiento obrero alrededor del eje unificador constituido por el poderoso gremio metalúrgico conducido por VANDOR (25).

Las disidencias en el interior del sindicalismo estallaron en el Congreso de Normalización de la CGT. Reunido en marzo de 1968, tenía como objetivo la elección de nuevas autoridades que reemplazaran a la conducción renunciante tras el fracaso de los propósitos huelguistas del año anterior. En su transcurso se produjo una ruptura: los sectores combativos —peronistas duros, independientes

(25) CAVAROZZI, M. (1983), pág. 42.

y marxistas— conformaron la CGT de los Argentinos (CGTA) y, decididos a enfrentar al gobierno, eligieron secretario general a RAIMUNDO ONGARO, obrero gráfico de la izquierda cristiana. Por su parte, los vanderistas y los participacionistas desconocieron esa elección y confluieron en la denominada "CGT Azopardo", dispuestos a continuar con el ambivalente juego de presión y negociación con el gobierno. Este último no reconoció a ninguna de las dos centrales obreras, y luego del asesinato de VANDOR, en junio de 1969, acentuó la represión: declaró el estado de sitio, impuso la ley marcial, puso fuera de la ley a la CGTA y encarceló a ONGARO y a numerosos trabajadores.

En este marco, el aparato sindical nacional se expuso a una seria contradicción. Por un lado, su tradición negociadora lo empujaba a acordar con el gobierno. Por otro, todo pacto implicaba el riesgo de quedar subordinado a las pretensiones de los sectores corporativizantes de aquél. Esta disyuntiva se presentó, en julio de 1969, cuando el PE designó un interventor en la CGT para lograr su definitiva normalización. La intención gubernamental era institucionalizar la estructura sindical bajo una conducción dispuesta a la negociación, pero seguidamente anunció que las convenciones colectivas no podrían tratar cuestiones salariales y estableció aumentos por decreto.

Sin embargo, otra decisión del gobierno contribuyó a que el aparato sindical se dispusiera a dialogar. En febrero de 1970 se estableció un descuento del 2 % a cargo del empleador y del 1 % sobre los salarios de los trabajadores, destinados a las obras sociales sindicales. Una enorme masa de fondos pasaría a ser administrada por la dirigencia sindical. Con esa medida, la intención del gobierno era lograr una aproximación del sindicalismo, en momentos en que el desplazamiento de ONGARIA era inminente <sup>(26)</sup>.

Durante la etapa de la Revolución Argentina presidida por LEVINGSTON, un acuerdo entre varias corrientes del movimiento obrero permitió, por fin, normalizar la CGT. En julio de 1970, confluyeron en la decisión las 62 Organizaciones, los participacionistas y sectores independientes, entre otros. Fueron excluidos los sectores del peronismo combativo y de la izquierda. José I. Rucci, dirigente metalúrgico y de las 62 Organizaciones, fue elegido secretario general de la CGT. Pese a ser acosada por los sectores más duros del sindicalismo, la nueva conducción se inclinó a una política de acercamiento al gobierno.

Por su parte, la CGTA tuvo una vigencia poco prolongada. Si bien se mostró muy activa, convocando a paros y manifestando contra la dictadura, rápidamente fue perdiendo protagonismo debido a la represión oficial, a sus tácticas erráticas y a la defección de muchos de los sindicatos integrantes, que regresaron al vanderismo. Sin embargo, su discurso de oposición frontal al gobierno y de condena a las tácticas negociadoras de participacionistas y vanderistas prendió en regionales del interior, a nivel de plantas fabriles —sobre todo en Córdoba— y adquirió acentuados tonos clasistas y anticapitalistas <sup>(27)</sup>.

(26) O'DONNELL, G. (1982), págs. 281 y 282.

(27) CAVAROZZI, M. (1983), pág. 43.

A partir del Cordobazo este discurso acompañó numerosos conflictos obreros y rebeliones contra lo que se denominaba la "burocracia sindical". Una ola de conflictos laborales se desencadenó en núcleos industriales del interior, sobre todo en Córdoba, y en las fábricas cercanas a Rosario y Buenos Aires. En los primeros años de la década del '70, surgieron sindicatos de empresa —SITRAC y SITRAM— en el avanzado sector automotriz cordobés que negociaron condiciones de trabajo y salariales al margen de los convenios nacionales por rama. La dinámica reivindicativa de estos sindicatos, canalizando la presión de sus bases, llevó a que numerosas plantas industriales fueran ocupadas por los trabajadores mecánicos en reclamo de aumentos salariales, sobrepasando a la dirigencia sindical nacional. Estas y otras acciones de lucha de diversos gremios contribuyeron a la aparición de nuevos líderes sindicales no vinculados al peronismo, como AGUSTIN TOSCO (de Luz y Fuerza) y RENE SALAMANCA (de los mecánicos), ambos militantes de izquierda, el primero ligado al PC y el segundo al Partido Comunista Revolucionario (PCR) <sup>(28)</sup>.

La administración de LEVINGSTON perseveró en los intentos de cooptar al aparato sindical. Los paros promovidos por la CGT en demanda de aumentos salariales, a partir de octubre de 1970, no generaron sanciones por parte del Ejecutivo. Por el contrario, el gobierno se comprometió a volver al régimen de convenciones colectivas sin topes para los aumentos salariales y a garantizar el salario real frente a la inflación. Además, el propio presidente se entrevistó con un grupo de sindicalistas, continuadores de la línea participacionista, en búsqueda de apoyos a su gestión. Pero la central obrera —controlada por los vanderistas—, asediada por la activación de las bases y empujada por un peronismo opositor al gobierno, sólo acordó una suerte de armisticio con las autoridades nacionales.

La etapa final de la Revolución Argentina planteó nuevas disyuntivas a la dirigencia gremial. La decisión de LANUSSE de conducir una salida democrática contó con el expreso apoyo de la CGT que, junto a la CGE, propusieron un "pacto social" entre trabajadores, empresarios y el Estado para asegurar el camino hacia la restauración democrática. Sin embargo, el profundo deterioro de la situación económica en 1971, y particularmente en 1972, tornó inviable todo acuerdo o tregua. Para no verse sobrepasada por la multiplicación de demandas de aumentos salariales y la consiguiente actividad huelguística, la CGT dispuso varios paros nacionales que lograron amplia adhesión. Además, la conducción de Rucci alineó a la central obrera dentro de un peronismo fuertemente opositor al gobierno. En julio de 1972, la CGT responsabilizó a las FF.AA. por instrumentar la autoproscricción de PERON en los futuros comicios, maniobra que cerraba al pueblo el cauce hacia una solución pacífica y le dejaba como única salida "la revolución violenta". El gobierno reaccionó ante tal declaración interviniendo los fondos sindicales y suspendiendo la personería gremial de la central obrera. No obstante, no tardó en levantar aquellas medidas obligado a confiar en la capacidad cegetista de canalizar orgánicamente la extendida protesta obrera <sup>(29)</sup>.

(28) BALVE, B. (1973), págs. 155-167.

(29) O'DONNELL, G. (1982), pág. 386.



## 6.3.2. Los partidos políticos

Según el diagnóstico del gobierno, los problemas de la Argentina eran de orden político. Para la corriente organicista que representaba el presidente O'NGANIA, la política era sinónimo de intereses sectoriales, de promesas demagógicas y fuente del desorden y la subversión. Además, en concordancia con los sectores liberales autoritarios que compartían la gestión gubernamental, aquélla era un obstáculo para las profundas transformaciones a encarar desde el gobierno. Por lo tanto, debía eliminarse la complicada, ineficiente y, eventualmente, peligrosa actividad política y parlamentaria para permitir el despliegue del potencial económico del país. Los políticos tradicionales serían desplazados por administradores y técnicos encargados de los altos niveles de decisión del gobierno hasta tanto se llegara a un nuevo orden en el que un Estado eficiente se articularía con las organizaciones auténticamente representativas de la comunidad. En lugar del precedente Estado pretoriano, avasallado por las luchas sectoriales, emergerían un Estado y un orden político donde los partidos políticos, en vez de representar intereses sectoriales, participarían, de manera subordinada, de consejos compuestos por las corporaciones básicas de la comunidad —trabajadores, empresarios, profesionales— englobantes de todos los miembros de la sociedad y con una visión integradora del bien común <sup>(30)</sup>.

Definidos los objetivos a alcanzar, las intenciones del gobierno de O'NGANIA en el campo político apuntaron a que los partidos perdieran relevancia. En el peronismo, la actitud expectante de PERON contribuyó a la desmovilización de sus seguidores políticos. Por su parte, un sector del sindicalismo peronista había dado su apoyo al golpe que derrocó a ILLIA, y varios de sus dirigentes más prominentes asistieron al acto de asunción de O'NGANIA aspirando a participar en el gobierno.

Hasta el estallido del Cordobazo, el peronismo, compartiendo por primera vez su aislamiento político con otras fuerzas, pareció caminar hacia el ocaso. El régimen logró manipular a los sindicalistas peronistas alternando medidas represivas con la cooptación y las prebendas. Por su parte, tanto PERON como los cuadros políticos del justicialismo perdieron la posibilidad de desestabilizar al gobierno ejerciendo el poder electoral. Finalmente, la desorganización y la falta de unidad interna contribuyeron al debilitamiento del movimiento. Con la clausura de las formas representativas comenzaba a insinuarse la solución del dilema político que había significado la presencia mayoritaria del peronismo <sup>(31)</sup>.

Sin embargo, los masivos alzamientos que culminaron en el Cordobazo abrieron el espacio para la resurrección de la actividad política. A partir de entonces, PERON recuperó su protagonismo desde el exilio estimulando el enfrentamiento global al gobierno, alentando las manifestaciones masivas contra

(30) O'DONNELL, G. (1983), págs. 97 y 98.

(31) CAVAROSZI, MARCELO, *Peronismo y radicalismo: transiciones y perspectivas*, Buenos Aires, 1988, pág. 7.

el mismo y la lucha armada. Simultáneamente, las autoridades del peronismo en el país intensificaron sus contactos con otros partidos, en especial con el radicalismo.

Durante el periodo de LEVINGSTON se aceleraron los contactos entre las distintas fuerzas políticas y las demandas en favor de la restauración de la democracia. En noviembre de 1970, el peronismo, los radicales y algunos partidos menores formalizaron una coalición denominada "La Hora del Pueblo", reclamando un proceso electoral "sin vetos ni proscripciones". De esta manera, el radicalismo se comprometía a apoyar el ingreso irrestricto del peronismo a la competencia electoral. Por otro lado, las agrupaciones políticas integrantes asumieron, en el caso de acceder al gobierno, el compromiso de respetar los derechos de las minorías. Los políticos se otorgaban mutuas garantías de juego limpio poniendo fin a un ciclo iniciado desde el primer gobierno de PERON, en el que ningún partido dejó de colaborar en la promoción de algún golpe militar que lo favoreciera. Comenzaba una transformación fundamental del clivaje central de la política argentina definido hasta entonces por la antinomia peronismo-antiperonismo.

Como salida ante el desmoronamiento de la experiencia autoritaria, LANUSSE se dispuso al restablecimiento de la democracia rehabilitando a los partidos políticos. Hasta entonces, los conflictos sociales y económicos habían tenido como actores directos, por un lado, al Estado y, por el otro, a las organizaciones de clase. Al ser reivindicados, los partidos políticos, en tanto mediadores entre la sociedad civil y el Estado, retomaron el discurso en defensa de intereses y aspiraciones que, hasta ese momento, venían siendo articulados en forma corporativa o directamente suprimidos. De esta manera se abría la posibilidad de que la guerrilla, las huelgas al margen del control sindical, las ocupaciones de fábricas, la toma de rehenes y la generalizada hostilidad popular pudieran ser reabsorbidas dentro de los carriles de la actividad política institucionalizada.

La reactivación de la política y la posibilidad de una salida democrática constituyeron un desafío para el peronismo. Para su conductor entrañaba transformar sus huestes políticas en un instrumento electoral efectivo, dotado de una estructura de autoridad legítima. Debía disciplinar a un sindicalismo escasamente homogéneo, y también tenía que asegurarse la lealtad de los cuadros políticos proclives a negociar con los gobiernos de turno. Al final, PERON debió reconocer como interlocutores, no menos válidos que los sindicalistas y los políticos, a las agrupaciones juveniles del peronismo que conformaban su ala revolucionaria (Juventud Peronista, peronismo de base y otros) y a las organizaciones guerrilleras y grupos que integraban su periferia política, todos ellos enfrentados con el régimen y los "burócratas" de su propio movimiento. Estos sectores proclamaban como bandera de lucha el "socialismo nacional", con rasgos propios que no eran parte totalmente de la tradición peronista <sup>(32)</sup>. Esas fracciones más el MID, los conservadores populares, los populares cristianos y otros conformaron el heterogéneo frente

(32) O'DONNELL, G. (1982), págs. 358 a 361.

multipartidario (FREJULI) que, bajo la conducción de PERON, contribuyó a la caída del gobierno militar y triunfó en las elecciones de marzo de 1973.

En cuanto a la UCRP, desalojada del gobierno por el golpe militar de 1966, pronto definió su actitud frente al gobierno de ONGANIA. A despecho de las condiciones poco propicias, el radicalismo desarrolló un doble juego tras el objetivo de reinstaurar la vigencia de la democracia. Por un lado, venciendo la inicial resistencia de la conducción balbinista, comenzó una política de acercamiento al peronismo reflejada en La Hora del Pueblo. Por otro, con la designación del dirigente balbinista ARTURO MOR ROIG —uno de los arquitectos de dicha coalición— como ministro del Interior de LANUSSE, buscó la democratización del país institucionalizando al peronismo, fuerza clave para la consolidación de una democracia pluralista moderna.

Sin embargo, esta estrategia no fue compartida por todos los radicales. Desafiando el liderazgo de BALBIN, que controlaba la estructura partidaria, surgió un grupo disidente bonaerense que exigió una línea de mayor enfrentamiento con la dictadura militar e intentó movilizar a los sectores populares incluyendo a aquellos de tradición peronista. Conducido por RAUL ALFONSIN y asentado en el movimiento juvenil partidario se convirtió en una fracción minoritaria de la UCRP. En 1971, este sector inició sus primeros contactos con los dirigentes más radicalizados de la línea Córdoba representados por CONRADO STORANI. Críticos de La Hora del Pueblo, considerada parte de la estrategia del gobierno de LANUSSE, ALFONSIN y STORANI conformaron una nueva línea interna del radicalismo: el Movimiento Renovador, antecedente del Movimiento de Renovación y Cambio<sup>(33)</sup>.

Los desarrollistas apoyaron inicialmente a la Revolución Argentina porque consideraron que el gobierno de ILLIA constituía un anacronismo. FRONDIZI y FRIGERIO, principales dirigentes del MID, respaldaron el proyecto autoritario de modernización que llevó adelante ONGANIA. Sin embargo, cuando la orientación del programa económico de la "Revolución" tomó un rumbo liberal, bajo la conducción de KRIEGER VASENA, el desarrollismo se fue distanciando del gobierno y endureciendo sus críticas. Hacia 1970, cuando el régimen militar se debilitaba perceptiblemente, los desarrollistas, contrariados porque el gobierno no intentaba transformar la estructura agroexportadora del país, rompieron con aquél y terminaron uniéndose al FREJULI, reflatando su política de alianza con el peronismo.

En un principio, la UCRI (hacia 1973 se llamó "Partido Intransigente") se pronunció en contra de la reapertura del proceso electoral y en favor de la profundización de la "Revolución". Su líder, OSCAR ALLENDE, apoyó a LEVINGSTON tratando de persuadirlo para que siguiera una línea nacionalista y construyera un movimiento político de base popular. Con la reapertura del tiempo electoral, los intransigentes (PI) coincidieron con los radicales del pueblo y los midistas en que la estabilidad del futuro régimen político debía basarse en el respeto a la soberanía

(33) ACUÑA, M. L. (1984), págs. 204 y 205.

popular y en la participación de los peronistas. Sin embargo, a diferencia de los radicales —que vislumbraban un sistema bipartidario compartido con los peronistas—, los midistas e intransigentes descreían de ese sistema y aspiraban a convertirse en herederos del peronismo. En marzo de 1973, el PI integró un frente de izquierda, la Alianza Popular Revolucionaria (APR), junto con el PC y la fracción de izquierda de los demócratacristianos<sup>(34)</sup>.

Las fuerzas políticas del liberalismo de derecha, acompañantes de la Revolución Argentina durante su primer tramo, se presentaron fragmentadas a los comicios de 1973. Se formó la Alianza Federalista Popular, liderada por un ex ministro de Bienestar Social del gobierno de facto, FRANCISCO MANRIQUE, que logró reunir el 15 % de los votos. LANUSSE impuso al brigadier EZEQUIEL MARTINEZ como candidato oficialista, que no alcanzó a reunir el 3 % de los sufragios. Por su parte, el más ortodoxo de los liberales, ALVARO ALSOGARAY, creó el partido Nueva Fuerza, pero para no comprometer las posibilidades de la nueva agrupación política, no integró la fórmula presidencial consciente de que su imagen estaba asociada a los militares y al golpismo. En su lugar postuló la fórmula JULIO CHAMIZO-RAUL ONDARTS, que cosechó un magro 2 % de los votos. En suma, los candidatos liberal-conservadores no superaron el 20 % del padrón, poniendo de manifiesto su discreta presencia en el terreno electoral.

Las fuerzas alineadas hacia las tendencias de izquierda no tuvieron mejor suerte. Tanto el novel Partido Socialista de los Trabajadores (PST) como el Frente de Izquierda Popular (FIP) no alcanzaron a sumar el 1 % de los votos escrutados. De esta manera, la izquierda no logró capitalizar políticamente las acciones sociales contestatarias desarrolladas a partir de 1969.

### 6.3.3. Las organizaciones empresariales

La UIA, vocera de las franjas más poderosas y transnacionalizadas de la burguesía industrial, prestó un entusiasta apoyo al golpe militar de 1966. Numerosos dirigentes de la entidad ocuparon posiciones en el gobierno de ONGANIA, sobre todo a partir de los cambios de gabinete ocurridos a principios de 1967. En esa oportunidad, asumió como ministro de Economía ADALBERT KRIEGER VASENA, ex miembro de la Comisión de Estudios Económicos de la UIA y estrechamente vinculado a organismos y financistas internacionales. En este período, y hasta 1969, culminó el largo ciclo de ascenso de la presencia de dirigentes de la UIA en cargos gubernamentales, que, iniciado con el golpe militar de 1955, sólo fue interrumpido durante el gobierno de ILLIA<sup>(35)</sup>. En apoyo del equipo económico, la UIA se alineó junto a otras entidades de orientación liberal, como ACIEL y la Cámara Argentina de Comercio (CAC). Respaldaron la política de estabilización y el congelamiento salarial y

(34) CAVAROZZI, M. (1988), pág. 20.

(35) SCHIVARZER, J. (1991), pág. 207.

propusieron la disolución de la CGT, la derogación de la Ley de Asociaciones Profesionales y la instauración de la libertad de agremiación. Insistían en la necesidad de perseverar con el saneamiento de las finanzas públicas mediante la privatización de las empresas estatales y la liquidación del sistema previsional. También promovían el aumento de la competencia permitiendo el libre movimiento de los precios relativos como medio para premiar a los más eficientes.

Durante la etapa "nacionalista" encabezada por LEVINGSTON, la UIA, en sintonía con ACIEL y la CAC, cuestionó las medidas económicas y la política laboral del gobierno. A fines de 1970, las disposiciones en favor de las empresas nacionales y las orientadas hacia la expansión del aparato estatal fueron duramente juzgadas como estatizantes y conducentes al ahogo de la iniciativa privada. Por otra parte, a principios de 1971, las huelgas en las fábricas automotrices cordobesas motivaron nuevos reclamos de dichas entidades para que el gobierno controlara la agitación popular.

Con la asunción de LANUSSE, la UIA comenzó a manifestar su preocupación por la incertidumbre política. En un marco donde se abría la posibilidad del retorno a la democracia, la entidad consideraba que la cambiante situación política contribuía al desorden y al extremismo, y demandaba al gobierno participación en las decisiones económicas, sociales y políticas. Las declaraciones de la entidad denotaban la marginación que las grandes empresas empezaban a experimentar desde el desplazamiento de KRIEGER VASENA y con el avance de las corrientes nacionalistas y populistas.

El rápido deterioro de la situación económica —a partir de 1971— y una relación de fuerzas desfavorable para sus representados determinó que la UIA replantea sus posiciones del pasado. Así, sostuvo la necesidad de un acuerdo entre gobierno, trabajadores y empresarios para contener la inflación y el desarrollo de una política de ingresos consensuada. A su vez, en setiembre de 1972, se desafiló de ACIEL, apartándose de las propuestas antiperonistas y marcadamente liberales. Aproximándose a la CGE, hizo declaraciones revalorizando el papel del Estado en la economía y el de las pequeñas y medianas empresas.

La CGE se mostró esperanzada en las oportunidades que se abrían con la Revolución Argentina. Al día siguiente del golpe del '66 criticó la falta de representatividad y de autoridad del gobierno derrocado. Demandó a la administración de ONGANIA, entre otras medidas, el respeto de la legislación laboral, el pleno empleo y la defensa y promoción de la industria nacional. Sin embargo, el cambio ministerial que catapultó a KRIEGER VASENA al Ministerio de Economía y Trabajo precipitó la ruptura de la CGE con el gobierno. La política en favor de las empresas industriales extranjeras, la desnacionalización de industrias y bancos y el desmantelamiento del sistema de cooperativas de crédito que financiaba a la mediana y pequeña empresa nacional obligó a la CGE a oponerse frontalmente al régimen. Uno de los resultados del descontento hacia la conducción económica de KRIEGER fue el crecimiento cuantitativo de la CGE a principios de 1968, cuando se incorporaron a sus filas los empresarios

del transporte (FATAP) y los pequeños y medianos productores rurales (FAA), lo que le permitió extender su representatividad <sup>(36)</sup>.

Los cegeístas se aliaron a la acción partidaria de La Hora del Pueblo. Conscientes de que la experiencia "nacionalista" de LEVINGSTON carecía de la fortaleza política necesaria para prolongarse en el tiempo, a fines de 1970, se convirtieron, junto a la CGT, en aliados de los representantes de los partidos mayoritarios en el diseño de una salida institucional al gobierno militar. Estos acercamientos, una vez desplazado LEVINGSTON, comenzaron a sentar las bases para un acuerdo entre los distintos sectores sociales a fin de arribar a una participativa y consensuada solución poselectoral.

La SRA también apoyó al golpe militar que depuso al gobierno de Illia. Sin embargo, luego del aval inicial, realizó numerosas críticas a la política económica seguida por KRIEGER VASENA con respecto al sector agropecuario, llegando a juzgar que algunas de sus medidas —orientadas a lograr una explotación agropecuaria más eficiente— tenían "fundamentos colectivizantes". Las objeciones de la SRA se extendieron a las gestiones siguientes de LEVINGSTON y LANUSSE, y ante la compulsa electoral de 1973 adoptó una posición expectante <sup>(37)</sup>.

## 6.4. LAS RELACIONES EXTERIORES

### 6.4.1. La Doctrina de la Seguridad Nacional y las relaciones con los Estados Unidos y Europa

La dictadura de ONGANIA orientó su política exterior hacia un alineamiento con los Estados Unidos. Esta definición suponía que las FF.AA. debían defender no sólo el espacio territorial argentino, sino, fundamentalmente, las "fronteras ideológicas" que separaban, dentro de cada comunidad, a los partidarios del bloque occidental y cristiano de los adherentes al mundo comunista. Por lo tanto, el ejército argentino se adscribió a las ideas de la llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional", fundada en una hipótesis de guerra interna permanente en distintos frentes, estableciendo una estrecha relación entre seguridad y desarrollo. Según estas elaboraciones ideológicas, el subdesarrollo originaba pobreza y descontento social, generando condiciones propicias para que prosperaran el mensaje revolucionario comunista y la acción de grupos guerrilleros que ponían en peligro la seguridad nacional.

La primera manifestación de esta línea de política internacional tuvo lugar en una conferencia de la OEA celebrada en Buenos Aires en febrero de 1967. En la misma la Argentina —a instancias del Estado Mayor del Ejército— propuso la institucionalización de un Comité Consultivo de Defensa como órgano militar de la Organización. La propuesta apuntaba a dar cabida a los militares en la OEA con

(36) SEOANE, M. (1998), pág. 156.

(37) SIDICARO, R. (1982), pág. 59.

facultades para intervenir discrecionalmente en cuestiones de seguridad interna de los Estados miembro. Sin embargo, en el momento de la votación final, la moción argentina no tuvo un apoyo unánime de los países latinoamericanos. El mismo delegado estadounidense —que en un principio respaldó el intento argentino— se abstuvo y, en definitiva, la propuesta fue rechazada <sup>(38)</sup>.

Las relaciones con los Estados Unidos tuvieron mayores logros en el terreno económico-financiero. La gestión económica del ministro KRIEGER VASENA, vinculado a las empresas transnacionales agrupadas en el Atlantic Community Group for the Development of Latin America (ADELA), recibió las felicitaciones del FMI por su desempeño y permitió restablecer la confianza de los inversores extranjeros. Por otra parte, la nueva política petrolera reimplantó las condiciones favorables para las compañías extranjeras, dejando atrás el episodio traumático que —a juicio de los Estados Unidos— había constituido la anulación de los contratos petroleros dispuesta por el anterior gobierno radical. Otras señales de confianza se tradujeron en nuevas inversiones directas norteamericanas, en préstamos de la Tesorería de los EE.UU. y de un consorcio de bancos del mismo origen y en el respaldo crediticio del FMI.

Sin embargo, fue en el terreno estratégico donde se evidenciaron los límites del alineamiento con los EE.UU. La negativa del gobierno argentino a firmar los tratados de No Proliferación de Armas Nucleares y de Tlatelolco (desnuclearización de América Latina) determinaron que, bajo la presión de la Cámara de Representantes estadounidense, Washington trabara la provisión de equipos militares a las fuerzas armadas argentinas <sup>(39)</sup>.

En este marco se impuso la antigua atracción que los intereses europeos habían ejercido sobre la política exterior argentina. Buscando disminuir la dependencia de los EE.UU., la dictadura militar eligió a un proveedor europeo para la construcción de la estación terrena de comunicaciones por satélite de Balcarce, así como adjudicó a una empresa alemana la obra de la central atómica de Atucha. También rechazó las presiones norteamericanas en favor de la solución del uranio enriquecido para alimentar al reactor, evitando convertirse en tributario de los EE.UU., proveedor del mismo.

La intención argentina de acercarse a Europa también se manifestó en el terreno de los armamentos. Aunque nuestro país mantenía un considerable intercambio comercial con los EE.UU., su principal proveedor, el Estado Mayor argentino diseñó el "Plan Europa", destinado a equipar modernamente a sus tropas. El "Plan" era un programa de desarrollo de una industria de armamento nacional sobre la base de patentes suministradas por los europeos <sup>(40)</sup>. Por otra parte, ante la reticencia estadounidense para proveerlo de nuevos armamentos, el Ejército argentino concertó un contrato con Francia para la compra de vehículos

(38) LANUS, J. A. (1986), págs. 155-162.

(39) PELTZER, ENRIQUE, "La política exterior del gobierno de Onganía, 1966-1970", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, pág. 211.

(40) POTASH, R. (1994), pág. 54.

blindados y piezas de artillería de largo alcance. También la Armada Argentina intentó buscar nuevos proveedores, dado que las unidades más modernas eran propiedad de los EE.UU. Estas habían sido arrendadas por cinco años en condiciones que equivalían a transformar la flota nacional en una fuerza temporalmente alistada en la marina norteamericana. En estas decisiones influyeron, además de las razones expuestas arriba, el deterioro de la imagen de los EE.UU. ante el fracaso de su intervención en Vietnam y la intención de Washington de convertir a los ejércitos latinoamericanos en cuerpos idóneos para la lucha antiguerrillera, aunque desprovistos de material pesado y técnicamente avanzado para enfrentar a tropas convencionales. Asimismo, la política de mayor distensión de la Administración Nixon y la muerte del "Che" GUEVARA en octubre de 1967 permitieron la emergencia de ideas "nacionalistas" asociadas al retroceso de la Guerra Fría en el continente.

Este escenario explica el cambio de orientación de los siguientes turnos de la Revolución Argentina. Tanto el inaugurado por LEVINGSTON como el continuado por LANUSSE se caracterizaron por la afirmación de tendencias más autonómicas <sup>(41)</sup>.

#### 6.4.2. Las relaciones con el Brasil y otros países latinoamericanos

En febrero de 1967, el ministro de Planeamiento del Brasil, ROBERTO CAMPOS, viajó a Buenos Aires para proponerle a KRIEGER VASENA formar una unión aduanera que abarcara, separadamente, a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrícola de ambos países. El acuerdo debía efectivizarse en un plazo de cinco años, con una reducción anual en las tarifas aduaneras del 20 % hasta llegar a cero, y abierto a la adhesión de otros países, con diferentes calendarios de integración. Además, y casi simultáneamente, el canciller brasileño, JURACY MAGALHAES, anunció que el Brasil se disponía a construir, junto con la Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, una siderúrgica internacional en Corumbá (Brasil), para el aprovechamiento integral de los yacimientos de hierro de El Mutún (Bolivia) <sup>(42)</sup>.

Sin embargo, aparecieron obstáculos que dificultaron e impidieron la planeada cooperación entre los países de la Cuenca del Plata. El desarrollo siderúrgico era un proyecto prioritario tanto para la Argentina como para el Brasil, relacionado con los respectivos potenciales bélicos y con los objetivos geopolíticos de alcanzar el liderazgo en América del Sur. La Argentina carecía de reservas de hierro, por lo que procuraba acercarse a Bolivia para obtener el mineral; además, no disponía de recursos para un emprendimiento de tal envergadura y los organismos internacionales de crédito no estaban dispuestos a financiar a la Dirección General

(41) PUIG, JUAN CARLOS, "Política internacional argentina", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, págs. 35 y 36.

(42) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1993), págs. 214 y 215.



acuerdo para solucionar en forma pacífica las cuestiones de límites pendientes, suscribiendo una declaración conjunta por la que se establecía el compromiso de someter los diferendos limítrofes al arbitraje de la Corte de La Haya.

Durante la gestión del canciller COSTA MENDEZ, luego del golpe de Estado de 1966, la Argentina se pronunció por una negociación política. El asesoramiento de juristas internacionales señalaba que la solución arbitral tenía escasas posibilidades de favorecer al país rioplatense. En 1967, Chile se adelantó a las pretensiones de la cancillería argentina y recurrió, en forma unilateral, al arbitraje británico. La Argentina rechazó este procedimiento insistiendo en un acuerdo bilateral o prefiriendo la postergación del tema. Finalmente, con la llegada de LANUSSE a la presidencia, luego de extensas tratativas, los negociadores argentinos y chilenos convinieron en elegir la vía del arbitraje para solucionar el conflicto. Esto permitió que, en julio de 1971, la Argentina, Chile y Gran Bretaña suscribieran un acuerdo mediante el cual el árbitro británico aceptaba designar una Corte para determinar el límite entre los dos países en la zona del Beagle y establecer la pertenencia de las islas Picton, Nueva, Lennox e islotes adyacentes. El árbitro designó una Corte integrada por miembros de su similar de La Haya que, a su vez, transmitiría su decisión a su designante, cuya sentencia tendría un carácter definitivo. Además, sería obligatoria e inapelable para ambas partes.

En relación con el tema Malvinas, en enero de 1966, se inició una nueva etapa en las negociaciones con Gran Bretaña. En el marco de lo establecido en la res. 2.065 de la ONU, el canciller ZAVALA ORTIZ se constituyó en el primer argentino en reunirse con un funcionario del gobierno británico para tratar la cuestión. Ambos gobiernos mantuvieron sus respectivas posiciones, aunque acordaron proseguir las negociaciones para arribar a una solución pacífica del diferendo.

Durante la gestión de la Revolución Argentina las negociaciones se multiplicaron. A lo largo de varias reuniones secretas, formales e informales, los diplomáticos argentinos intentaron lograr algún compromiso británico accediendo a la transferencia de la soberanía que ejercían en las islas. Por su parte, el gobierno británico debía enfrentar la oposición de los sectores vinculados a la explotación económica de las Malvinas, renuentes a todo tipo de concesión.

Las negociaciones culminaron en agosto de 1968, cuando se llegó a un acuerdo entre las partes reflejado en un "Memorandum de Entendimiento". El texto señalaba en sus párrafos principales que la solución amistosa de la disputa sobre la soberanía debía hacerse "teniendo en cuenta los intereses de la población de las islas". Se establecía el compromiso de concretar medidas tendientes a promover la libertad de comunicaciones y movimiento entre el continente y el archipiélago. Finalmente, el gobierno del Reino Unido se comprometía a reconocer la soberanía argentina a partir de una fecha a convenirse. En suma, se trataba del compromiso más explícito de aquel país para transferir la soberanía de las Malvinas al Estado argentino.

Sin embargo, el gobierno argentino demoró la firma del documento. Pasaron cuatro meses sin que se concretara una decisión. Al final, en diciembre, COSTA MENDEZ transmitió a su embajada en Londres la aceptación argentina. Cuando los diplomáticos de nuestro país entrevistaron al secretario de Relaciones Exteriores

británico para transformar el Memorandum en un acto oficial de ambos gobiernos, el funcionario inglés, justificándose en la demora argentina, desistió de la firma del documento. La etapa iniciada en 1966 culminaba con un severo fracaso diplomático argentino (45).

El paréntesis en las negociaciones se prolongó hasta 1971, cuando se reanudaron mediante dos encuentros secretos en Londres y Buenos Aires, con la participación de los isleños en este último. Los temores de algunos sectores del parlamento británico y el importante lobby de la Falkland Island Co., la empresa monopólica que operaba en Malvinas, no alcanzaron para evitar la continuidad de los encuentros. De esta manera, se llegó a la declaración conjunta del 1º de julio de 1971, en donde ambas cancillerías sometieron a consideración de sus respectivos gobiernos una serie de medidas destinadas a contribuir al proceso de una solución definitiva en el marco de la res. 2.065. Entre esas medidas se destacaron la creación de una Comisión Consultiva Especial constituida por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina y de la embajada británica en Buenos Aires con la finalidad de tratar las cuestiones vinculadas al establecimiento y promoción de las comunicaciones. El gobierno argentino les otorgaría a los residentes en las Malvinas un documento para transitar libremente por el territorio continental argentino. El gobierno británico, por su parte, tomaría medidas para el establecimiento de un servicio marítimo regular de pasajeros, carga y correspondencia. Lo mismo haría el gobierno argentino, pero a través de un servicio aéreo de frecuencia semanal. También se propusieron medidas para agilizar las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas.

De este modo, se había dado un paso decisivo en la estrategia argentina de acercar y vincular en forma progresiva las Islas Malvinas al territorio continental e incentivar el mutuo conocimiento, multiplicando así los lazos entre ambas comunidades. Según esta política, se pretendía superar el aislamiento y desconocimiento en que vivían y desarrollaban estas dos partes de la Argentina. Si bien el gobierno de Londres seguía reafirmando sus derechos sobre esas dependencias de la Corona, los acuerdos relativos a las comunicaciones permitieron a la Argentina avanzar en la consolidación de vínculos humanos y físicos con las Malvinas. En esa dirección, en mayo de 1972, Londres y Buenos Aires suscribieron un acuerdo para construir y operar un aeródromo provisorio en las islas a cargo del gobierno argentino. Meses después se firmó otro acuerdo que posibilitó la apertura de una agencia de Líneas Aéreas del Estado (LADE) en Puerto Stanley, y la iniciación de un servicio aéreo regular entre el territorio continental y las Islas Malvinas. Mediante la concreción de estos acuerdos el gobierno de LANUSSE aspiraba a influir en la opinión pública isleña para despertar su interés por la cultura, la política y la economía de la Argentina.

(45) Cf. LANUS, J. A. (1986).



#### 6.4.4. Las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este europeo

La adhesión de la Revolución Argentina a los postulados de la "Doctrina de la Seguridad Nacional" determinó un paréntesis en las relaciones con la Unión Soviética. Las negociaciones iniciadas a principios de 1966 por el gobierno de Illia se habían encaminado hacia la firma de un nuevo tratado comercial con la URSS. El interés ruso por los granos argentinos ya se había manifestado, previamente, con la primera compra importante de cereales efectuada por los soviéticos. Sin embargo, la postura anticomunista y el propósito de alentar las relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos y Europa Occidental manifestados por los militares argentinos llevaron a la paralización de las negociaciones con Moscú. Este sería el último periodo en el que las relaciones entre ambos países experimentarían contratiempos, aunque al final del gobierno de Onganía se preparaba el envío de una delegación encabezada por Hernán Ayerza que permitiría a la dictadura militar iniciar un proceso de progresivo acercamiento comercial a la URSS <sup>(46)</sup>.

En el breve periodo de Levingston se insinuó un cambio en la política hacia la Unión Soviética. Las razones de este giro se hallaban en el incremento de las relaciones de aquella nación con el Brasil y sus posibles consecuencias en la Cuenca del Plata. Otro motivo lo constituían las dificultades que, a principios de la década del '70, comenzaba a experimentar el comercio argentino debido al proteccionismo de la CEE. En términos más generales, las crecientes relaciones económicas entre Oriente y Occidente servían de justificativo para la novedosa "apertura hacia el Este". Por otra parte, algunos sectores económicos internos, con influencias en el empresariado industrial y en distintos ámbitos agropecuarios, financieros y comerciales, desde hacía tiempo trabajaban en esa dirección.

Alentadas por el gobierno, una misión comercial exploratoria de carácter privado y otra de carácter científico visitaron Moscú. La primera tuvo lugar en la última semana de setiembre de 1970, y fue presidida por Ayerza e integrada por varios empresarios. Durante su permanencia en la capital soviética, la delegación argentina planteó la posibilidad de la adquisición de maquinarias y de diversos productos químicos y la venta de lanas y cueros. Por otra parte, pudo comprobar la posibilidad de complementar las economías de ambos países. La misión constituyó "un acontecimiento significativo que marcaría el rumbo de las relaciones futuras", y su objetivo final fue preparar las condiciones para la firma de un tratado comercial en reemplazo del anulado en 1962 <sup>(47)</sup>.

La misión científica estaba encabezada por Mariano Castex, presidente del Comité Nacional de Estudios Geo-Heliográficos. Tenía fuertes vinculaciones en medios militares, estaba integrada por varios ingenieros y un médico y su gestión

(46) RAPOPORT, M. (1997), págs. 378-380.

(47) Cf. RAPOPORT, MARIO, "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en PERINA, RUBÉN M. y RUSSELL, ROBERTO (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, 1988.

se desarrolló entre el 5 y el 15 de octubre de 1970. Visitó numerosos institutos científicos, observatorios astronómicos y universidades soviéticas. El objetivo de esta misión era recoger información básica para concretar en el futuro un plan de cooperación científico-técnica entre los dos países <sup>(48)</sup>.

Al plantear la eliminación de las "fronteras ideológicas", el gobierno de LANUSSE renunció al "pro occidentalismo" del que hicieron gala los militares al tomar el poder en 1966. Esto permitió que se establecieran relaciones diplomáticas con China, en febrero de 1972, y con Cuba, en marzo de 1973. También bajo su auspicio una misión oficial encabezada por ANTONIO ESTRANY-GENDRE se dirigió a Moscú en junio de 1971. Esta delegación firmó un convenio que resultó el punto de partida para un incremento a largo plazo del intercambio comercial, estableciendo la cláusula de la nación más favorecida y sentando las bases para una prolongada relación <sup>(49)</sup>.

#### 6.5. LA POLITICA ECONOMICA DE LA "REVOLUCION ARGENTINA"

##### 6.5.1. Del golpe de Estado a KRIEGER VASENA

El golpe de Estado de 1966 tuvo elementos que lo diferenciaron de alzamientos anteriores. Era la primera vez que un gobierno de facto anunciaba su intención de permanecer en el poder sin plazos preestablecidos ni fechas tentativas para la convocatoria a elecciones. Este matiz obedecía a la finalidad de cumplir cabalmente con una serie de objetivos. En lo político, la consecución del "orden" que pusiera un alto a la inestabilidad institucional, la anarquía, el desgobierno y el peligro de la "infiltración marxista". Influyó en este diagnóstico la evaluación que hacía el nuevo gobierno acerca del papel cumplido por su antecesor, en tanto gobierno débil e incapaz de guiar con firmeza el rumbo político y económico. En lo económico, los militares gobernantes veían la necesidad de poner el orden necesario para acotar la puja distributiva sobre la base de una demostración de fuerza que recaería sobre los asalariados y el sindicalismo.

Así, los primeros meses de la Revolución Argentina representaron un periodo orientado a actuar con fuerza en lo político —operando sobre los partidos políticos, las universidades, etc.— para, una vez finalizada esta etapa, allanar el camino que asegurara el éxito en la implementación del programa económico. Para el gobierno de ONGANÍA, los objetivos de alcanzar el "orden" que condujera al progreso económico y social debían ser aplicados de manera gradual. No se trataba, pues, de instrumentar un plan político y económico "de transición", sino de la articulación de una serie de objetivos de largo plazo que serían ejecutados por ese nuevo gobierno.

(48) RAPOPORT, M. (1997), págs. 380-383.

(49) Cf. LANUS, J. A. (1986); Cf. también, VACS, ALDO, *Los socios discretos*, Buenos Aires, 1974.

Bajo estos lineamientos, como fase previa a la formulación e implementación de un programa económico, era necesario adoptar una serie de medidas orientadas a "disciplinar" al espectro político y social, para consolidar la alianza política y social que comandaría la ejecución del plan económico. En otras palabras, en la concepción del general ONGANIA y su entorno estaba presente la idea de que era preciso instalar un gobierno "fuerte" para que, bajo su mando, se pudiera completar el proceso de industrialización comandado por el capital extranjero. De allí que los primeros seis meses del gobierno de ONGANIA se caracterizaron por la adopción de un plan represivo que hizo foco en los partidos políticos y en el sindicalismo.

(En este marco, la elección del ministro de Economía recayó en JORGE SALIMEI, un empresario católico de la industria alimenticia) quien estructuró un equipo de colaboradores heterogéneo en el que abundaron los conflictos internos y las indefiniciones. Uno de los aspectos en que quedaron manifestos dichos desacuerdos internos surgió cuando ALVARO ALSOGARAY, embajador argentino en Washington, sostuvo en público que la Argentina debía firmar un acuerdo sobre garantías de inversiones con el gobierno de los Estados Unidos con el objeto de atraer capitales, posición que no concordaba con la del Ministerio de Economía. Consecuentemente, en este período prevalecieron reformas menores en las políticas monetaria y fiscal, pero que no se encadenaban en un programa de largo plazo.)

De este modo, el año 1966 finalizaba con un marcado estancamiento del producto bruto —el PBI sólo creció un 0,7 % respecto de 1965—: la inversión bruta fija experimentó una caída del 7,1 %, mientras que las inversiones extranjeras directas habían ascendido a sólo 2,5 millones de dólares y los saldos de los préstamos de corto y largo plazo desde el exterior alcanzaron los 105 millones de dólares y los 76 millones de dólares, respectivamente. Por su parte, la leve devaluación implementada no había logrado mejorar la balanza de pagos, habiéndose reducido las reservas del Banco Central de 208,9 millones de dólares —cifra registrada en el mes anterior al golpe de Estado— a 176,9 millones de dólares. Para completar el cuadro de la breve gestión de SALIMEI, cabe mencionar que tampoco se consiguió solucionar los problemas de inflación heredados de las anteriores administraciones, habiendo alcanzado el promedio mensual de alza del costo de vida en el Gran Buenos Aires el 3,5 % durante el segundo semestre de 1966, evolución similar a los segundos semestres de 1964 y 1965.

Así, a fines de 1966, en un marco general de incertidumbre y críticas que tenía a SALIMEI entre los principales blancos, comenzaron a tejerse rumores respecto de sus posibles reemplazantes, propiciándose un viraje hacia personalidades más vinculadas al liberalismo, entre las que se mencionaba a ROBERTO ALEMANNI, JOSE ALFREDO MARTINEZ DE HOZ, ALVARO ALSOGARAY y ADALBERT KRIEGER VASENA. Finalmente, ONGANIA desplazó a SALIMEI y el 30 de diciembre designó a KRIEGER VASENA al frente del Ministerio de Economía y Trabajo. Comenzaba entonces una segunda etapa que se iniciaría en los albores de 1967. El programa económico del nuevo ministro tendría algunos visos de originalidad, si bien no se alejó demasiado de los parámetros liberales.

### 6.5.2. El plan económico de KRIEGER VASENA

La llegada de KRIEGER VASENA al gabinete recibió el apoyo de las principales organizaciones empresariales y rurales y del *establishment* en general. Sus antecedentes explicaban con claridad dicho apoyo: el nuevo ministro era asesor y miembro del directorio de grandes empresas (incluyendo filiales de compañías transnacionales), había sido funcionario durante la presidencia de ARAMBURU, impulsor de ADELA y de estrechas vinculaciones con organismos internacionales. Respaldo por un gobierno dictatorial y represivo, y con el aval de los círculos económicos dominantes, KRIEGER VASENA se dispuso a implementar su programa económico sustentado sobre una fuerte base de poder.

(Uno de los elementos que mayores diferencias establecería respecto de las clásicas políticas liberales y de estabilización instrumentadas por otros planes de ese signo era la intención de evitar movimientos bruscos y de corto plazo en la distribución del ingreso. Desde la óptica de KRIEGER, los problemas económicos argentinos se debían a los elevados índices de ineficiencia existentes tanto en el sector público como en el privado. Para acabar con tales problemas era necesario realizar una redistribución de recursos, pero no entre los distintos sectores económicos, sino entre las actividades de cada sector. El propio ministro señalaba en un discurso que "lo que buscan las autoridades del país es evitar la transferencia de ingresos en gran escala de unos sectores a otros. Dentro de cada sector se desea premiar a los más eficientes y que este premio sea el resultado de su propio esfuerzo".

Consciente de los efectos redistributivos de las medidas económicas que pretendía adoptar, KRIEGER se propuso morigerarlos, en particular en lo atinente a las pujas entre el empresariado industrial y los terratenientes. En cambio, las consecuencias sobre los ingresos de los trabajadores serían más fuertes.

El plan implementado a partir de enero de 1967 contenía un conjunto de medidas entre las que se destacaba una "sobrevaluación compensada" del peso, del orden del 40 %; la divisa norteamericana pasó entonces de 255 a 350 pesos. De este modo se intentaba acabar con la dinámica especulativa reinante, originada en las expectativas de devaluaciones futuras, con un "colchón" para los sucesivos aumentos de costos internos para la exportación, que se esperaba fuera amplio en el tiempo. De allí que los funcionarios afirmaban que esa sería la última devaluación y que, a partir de ese momento, se mantendría el tipo de cambio nominal fijo<sup>(50)</sup>.

Asimismo, como veremos más adelante, esta devaluación tenía también por objeto la atracción del capital extranjero, en tanto generaba un "efecto riqueza" para los tenedores de divisas que tuvieran la intención de invertir en el país.

(50) Cf., por ejemplo, DE PABLO, JUAN CARLOS, "Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: la experiencia argentina durante 1967-1970", en *Desarrollo Económico*, N° 57, Buenos Aires, pág. 63.

Sin embargo, la devaluación provocaba una profunda alteración de los precios relativos que, como vimos al referirnos a otras experiencias similares, producía importantes transferencias de ingresos. Por eso, se trató de compensar sus efectos a través de medidas complementarias que evitaban que diversos sectores se beneficiaran de manera desproporcionada con el aumento del precio de las divisas. En este sentido, se destacó la implementación de un impuesto a las exportaciones que oscilaba entre el 16 y el 25 % y afectaba, en particular, a las exportaciones tradicionales. Al descontar el tributo, los exportadores no recibían gran parte del incremento del ingreso provocado por la devaluación, y el Estado se apropiaba de ese excedente que habrían obtenido sobre todo los terratenientes, mientras impedía una brusca redistribución de ingresos a favor del campo.

La devaluación encarecía los productos importados y colocaba en una mejor posición competitiva a la industria. Para evitar que eso disminuyera la eficiencia, uno de los objetivos centrales de la Administración Krieger, se redujeron los aranceles aduaneros. De este modo se trataba de incentivar la eficiencia del sector, tanto en función de la competencia externa que debería afrontar, como de la posibilidad de importar bienes de capital.

Los tenedores de divisas también incrementaban sus riquezas en términos de moneda local. En este caso, la ley 17.199 gravó con un impuesto extraordinario de \$ 80 por cada dólar o su equivalente en moneda extranjera que formara parte de la posición general neta de los bancos y casas de cambio al 6 de marzo de 1967; la recaudación se afectaría a un programa de construcción de viviendas económicas.

En la práctica, la devaluación, las retenciones y las modificaciones de aranceles, tomadas en conjunto, tenían un efecto similar al de la introducción de un doble tipo de cambio. En primer lugar, un tipo de cambio más bajo para la exportación de productos primarios y la importación de materias primas; y, en segundo término, un tipo de cambio más alto para la exportación de productos industriales, la importación de bienes de consumo final y las transacciones financieras <sup>(51)</sup>.

El programa también contemplaba la institución de incentivos fiscales para promover la inversión en la industria y alentar la expansión de las exportaciones no tradicionales. Entre ellas cabe destacar la desgravación impositiva para la compra de maquinaria agrícola e industrial y del 50 % para el caso de las inversiones en viviendas.

Por último, se instrumentaron medidas fiscales y de racionalización en el sector público, subrayándose aquí el aumento de las tarifas de los servicios públicos, el incremento de los impuestos sobre las ventas y las propiedades y la reducción o redistribución del empleo público, que apuntaban a disminuir el déficit fiscal para tratar de lograr la estabilización de los precios. Asimismo, en un decreto firmado a fines de marzo de 1967, se congelaban los salarios, pero se permitían subas en una escala descendente del 24 al 8 % hasta noviembre de 1967, prohibiéndose otros aumentos hasta fines de 1968.

(51) BRAUN, OSCAR, *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, 1973, pág. 29.

(Con este conjunto de medidas, los beneficiarios de la devaluación eran el Estado y los capitales extranjeros, cuyo poder de compra interno se incrementaba apreciablemente. Los inversores externos se veían favorecidos además por la liberalización del mercado de cambios, que eliminaba todos los requisitos para los movimientos de fondos con el exterior <sup>(52)</sup>.)

En los meses siguientes se adoptarían disposiciones complementarias tendientes a garantizar la estabilización de la economía y el rápido ingreso en una fase de crecimiento. Por eso, la diferencia de otras gestiones económicas de corte liberal-ortodoxo, la política de KRIEGER no produjo una recesión, lo que puede ser atribuido en parte a la particular política monetaria, ya que, como es posible ver en el cuadro siguiente, la liquidez creció entre 1967 y 1969. Los agregados de la cantidad de moneda en circulación (M1 y M2) muestran en ese lapso una tendencia creciente.

Año	M1/PBI	M2/PBI	Tasa de interés real pasiva	Fuentes de la expansión (en %)		
				Sector externo	Sector oficial	Sector financiero
1965	12,7	19,3	-20,4	12,3	63,8	29,7
1966	13,0	19,8	-15,3	17,7	64,3	24,8
1967	13,1	20,1	-13,5	25,5	61,6	18,3
1968	14,8	23,4	0,3	29,4	55,7	19,1
1969	15,2	25,1	3,0	31,1	55,1	18,1
1970	14,7	25,0	-9,8	29,5	55,8	18,9
1971	12,8	22,2	-18,8	22,1	58,0	23,5
1972	10,7	18,8	-27,1	16,0	62,4	26,0

Elaboración propia.

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 6.3. Indicadores monetarios.

Una política monetaria de esas características no resulta habitual en un plan de ajuste ni en las concepciones ortodoxas como las que inspiraban a la conducción económica, por lo que es necesaria alguna consideración adicional que explique ese supuesto desvío. En primer lugar, las metas de expansión monetarias fijadas por el gobierno y plasmadas en una carta de intención al FMI eran mucho menores que los valores registrados. Este indicador permite conocer las intenciones del ministro, que, por ende, no se apartaban de los lineamientos tradicionales. Sin embargo, la superación de las metas pautadas no fue contradictoria con la orientación liberal ni objetada por el FMI, ya que buena parte del impulso expansivo provino, como se ve en el cuadro precedente, del sector externo, debido a los saldos favorables del comercio exterior y al ingreso de

(52) Sobre el plan, ver especialmente, por ejemplo, PERINA, RUBEN, *Onganía, Livingston, Lanusse. Los militares en la política argentina*, Buenos Aires, 1983; FERRER, A. (1979); DE PABLO, J. C. (1975); BRAUN, O. (1973).

capitales, fuente de expansión que no resulta discutible para la teoría que servía de base al gobierno ni por el citado organismo<sup>(53)</sup>. Complementariamente, se puede observar que la política monetaria estuvo lejos de ser expansiva, ya que a la reducción de la emisión por la caída del déficit fiscal se le sumó, durante la ejecución del plan implementado por KRIEGER VASENA, un fuerte incremento de las tasas de interés, las cuales, por primera vez desde 1953, se situaron en niveles positivos. De manera que los instrumentos utilizados por el gobierno en esa materia apuntaban más a restringir la circulación monetaria que a fomentar su expansión.

En cuanto a la política de precios, a los instrumentos ya mencionados se les añadió un mecanismo de consulta y acuerdos con los grandes empresarios, y se lo denominó "Acuerdo voluntario de precios". De este modo, el gobierno arreglaba con las principales empresas industriales el congelamiento de precios por un lapso de seis meses, ofreciéndoles, como "gesto de buena voluntad", una serie de incentivos para el acceso al crédito bancario. Además, se les otorgaba a las compañías que adhirieran al plan la exclusividad del mercado del sector público, es decir que las compras gubernamentales se orientarían sólo a dichas firmas.

Finalmente, y para beneplácito de los terratenientes, se daba por concluido el régimen de prórroga automática y congelamiento de los arrendamientos rurales, situación que tanto reclamo generara por parte de los grandes propietarios rurales desde hacía ya más de una década.

También hubo otras medidas que, aunque de menor impacto directo, operaron como "efecto demostración", en particular para el capital transnacional, de que el gobierno estaba dispuesto a actuar ortodoxamente. En especial, la sanción de la Ley de Hidrocarburos, del 24 de junio de 1967, y la pronta terminación, a favor de las empresas petroleras, de los diferendos originados durante la gestión radical. En cuanto al comercio exterior, era un objetivo manifiesto del gobierno lograr incrementar las exportaciones de productos industriales para, de este modo, aliviar la balanza de pagos.]

En cierta forma, el plan de KRIEGER VASENA anticipaba algunos lineamientos que se constituirían en el núcleo central de los programas económicos del liberalismo a partir de mediados de la década del '70, tales como el establecimiento de un tipo de cambio fijo, la apertura al flujo de capitales externos, una política monetaria pasiva donde el principal factor influyente en la cantidad de dinero en circulación era el saldo de los movimientos de divisas con el exterior, y la disminución de aranceles para "estimular" la eficiencia de las empresas locales. (Dado que el programa demandaba un ingreso continuo de capitales externos, la tasa de interés debía situarse por encima de los niveles internacionales, lo que resultaba atractivo para préstamos al gobierno, inversiones de corto plazo o compra de empresas con

(53) DE PABLO, J. C. (1975), pág. 65.

un probado potencial de ganancias, pero desestimulaba el ingreso de capitales de riesgo de largo plazo.) Ese esquema se repetiría de manera mucho más radical en el plan de MARTINEZ DE Hoz en 1976 y en el Plan de Convertibilidad, a partir de 1991.

Sin embargo, la política de KRIEGER no apuntaba todavía a una transformación estructural de la economía argentina, como si lo harían las experiencias posteriores. Si bien no trataba de profundizar la sustitución de importaciones hasta completar la matriz de insumo-producto, tampoco cuestionaba radicalmente la orientación del proceso de industrialización previo. La estrategia exportadora, por ejemplo, se dirigía a la colocación de bienes no tradicionales para evitar los estrangulamientos cíclicos de la balanza comercial, pero sin cuestionar el rol esencial del mercado interno como base de la expansión económica. De allí que la puja distributiva era encarada fundamentalmente en el marco de mantener la demanda interna sin afectar las tasas de ganancia de las empresas, lo que explica el relativo celo en impedir bruscas transferencias de ingresos. Los programas liberales del futuro, en cambio, considerarán a las exportaciones como la base de un nuevo modelo, en el que la demanda del exterior será el mercado más relevante. Por eso, el salario pasó a ser tomado sólo como un costo que debía reducirse para ganar en competitividad, y las características de las políticas de ingreso apuntarían a exacerbar las transferencias intersectoriales en contra de los asalariados. De la misma manera, la promoción de exportaciones se disociará de la búsqueda del equilibrio interno y se dirigirá hacia bienes de tipo más tradicional.

### 6.5.3. La aplicación del plan y sus resultados

La confianza del *establishment* en la nueva conducción económica se confirmó el 13 de marzo de 1967, cuando se anunció un acuerdo *Stand By* con el FMI por un monto total de 125 millones de dólares. El acuerdo tenía semejanzas con aquel suscripto en 1958, en tanto se orientaba al combate de la inflación como marco para la llegada de capitales extranjeros, considerados imprescindibles para impulsar avances tecnológicos y un mayor crecimiento de la producción. Sin embargo, había notables diferencias en lo respectivo al diagnóstico que subyacía a ambos acuerdos. En lo referente al capital extranjero, mientras el desarrollismo pretendía suplir la falta de ahorro nacional en los sectores prioritarios (la industria pesada), KRIEGER VASENA confiaba más en los mecanismos de mercado, sin tratar de orientarlo hacia prioridad alguna, y ni siquiera condicionaba que la inversión se volcara hacia nuevas plantas,

Por el contrario, como veremos luego, le resultaban indistintas las opciones de creación de nuevas firmas o de compra de paquetes accionarios de empresas en funcionamiento. En materia de control de la inflación, las diferencias también eran significativas y quedaban plasmadas en las características de los acuerdos con el FMI. Mientras FRODIZI sostenía que el incremento de los precios provenía de los desequilibrios entre oferta y demanda causados por el subdesarrollo, ahora se afirmaba que la Argentina padecía una inflación de costos, y que la economía se encontraba en un buen nivel de actividad, por lo que no urgía un plan de estabilización tan radical como el de 1959.

Una vez puesto en marcha el acuerdo con el FMI, un consorcio de bancos europeos aportaría otros 100 millones de dólares, al igual que otro grupo de bancos norteamericanos y el gobierno de los EE.UU. este último por un monto de 75 millones de dólares. En este "clima de confianza", con el apoyo de las principales entidades empresariales y rurales y la debilidad de la oposición política y social resultante de la política represiva implementada por Onganía durante el segundo semestre de 1966, la actividad económica comenzó a exhibir signos de recuperación y crecimiento <sup>(54)</sup>.

Mientras tanto, el gobierno lograba exhibir un manejo más ordenado de las cuentas fiscales, aun cuando el gasto público se incrementó con respecto al año anterior. Las nuevas cargas impositivas, que ya en 1967 aumentaron notoriamente la recaudación, y los ajustes en las tarifas públicas permitieron elevar los ingresos y reducir de manera drástica el déficit fiscal.

Año	Ingresos	Egresos	Déficit	Déficit (Porcentaje del PBI)
1966	20.512,9	24.010,9	-3.498,0	4,3
1967	24.534,5	26.093,3	-1.558,8	1,9
1968	25.447,9	27.184,4	-1.736,5	2,1
1969	27.223,5	28.717,5	-1.494,0	1,6
1970	27.922,7	29.500,5	-1.577,8	1,7
1971	25.111,5	29.984,7	-4.160,9	4,3
1972	24.311,5	29.406,9	-5.095,4	5,2

Fuente: BAC (1982).

Cuadro 6,4. Sector público (en millones de pesos de 1970).

En cuanto al proceso inflacionario, entendiendo que el principal problema se hallaba en los costos de las empresas, lo primero que se intentó fue que los precios se moviesen, como señalamos, a través de un acuerdo con las firmas líderes. Se procuraba, de este modo, mantener un nivel de precios que sólo se pudiera modificar por cambios en los precios internacionales, pero con la responsabilidad empresarial de absorber los incrementos que se produjeran en el mercado interno.

La inflación comenzó así a descender, aunque con lentitud, teniendo en cuenta que en 1967 la devaluación del 40 % tuvo una fuerte influencia en el aumento de precios. Sólo hacia 1969 se logró una tasa de crecimiento de los precios inferior a dos dígitos, aunque de manera fugaz, ya que a partir del año siguiente la inflación volvió a acelerarse:

(54) Cf. BRAUN, OSCAR, "Desarrollo del capital monopolista en Argentina", en BRAUN, O. (1973).

Año	IPC	Mayoristas
1966	31,9	19,5
1967	29,2	25,7
1968	16,2	9,3
1969	7,6	5,3
1970	13,6	13,4
1971	34,7	35,9
1972	58,5	69,1

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, Cuarenta años de inflación en la Argentina, Buenos Aires, 1986.

Cuadro 6,5. Índices de precios (en tasa de variación anual).

Ese rebrote se relacionaba con el incremento del precio de la carne, las expectativas inflacionarias desencadenadas por una nueva devaluación y la influencia del aumento del precio de los insumos importados, fruto de una mayor inflación a nivel mundial. Este último elemento, sin ser determinante de la evolución de los precios internos, comenzó a tener una limitada pero cierta influencia en los ritmos inflacionarios internos, siendo probablemente el primer indicio de los efectos internos de la crisis internacional en ciernes <sup>(55)</sup>.

Por otra parte, dado que las tasas de inflación en los distintos países eran uniformes, preanunciaba un período de inestabilidad monetaria con profundas alteraciones de las paridades cambiarias que incidía en la rentabilidad de las exportaciones argentinas en los diferentes mercados compradores.

Año	EE.UU.	Brasil	Mundo
1960	1,5	30,0	2,4
1965	1,6	65,9	4,6
1966	3,1	41,3	4,8
1967	2,8	30,4	4,0
1968	4,2	22,0	4,3
1969	5,4	22,7	5,1
1970	5,9	22,3	6,0
1971	4,3	20,2	5,6
1972	3,3	16,5	5,3
1973	6,2	12,7	9,0
1974	11,0	27,6	15,2

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, Cuarenta años de inflación en la Argentina, Buenos Aires, 1986.

Cuadro 6,6. Inflación externa (en tasas de crecimiento anuales).

(55) Cf. VITELLI, G. (1986).

(En ese marco, la producción interna volvió a cobrar dinamismo) luego de que en 1966 se hubiese notado un virtual estancamiento en relación con el año anterior. A partir de 1967, se registraron tasas de crecimiento del PBI positivas, que fueron incrementándose en los años posteriores, alcanzando un pico del 8,5 % en 1969.

Año	PBI	Variación (%)
1966	12.624,6	0,6
1967	12.958,7	2,6
1968	13.515,5	4,4
1969	14.669,6	8,5
1970	15.459,3	6,4
1971	16.198,4	4,8
1972	16.704,6	3,1

Cuadro 6,7. Evolución del PBI  
(en millones de pesos de 1960).

A la cabeza de este crecimiento se destaca el sector de la construcción, impulsado por un plan de obras públicas que se proponía mejorar la eficiencia de la infraestructura local como medio para incrementar la productividad general de la economía. Dicho sector creció un 12,2 % en 1967, y acumuló un 42 % entre 1966 y 1969, siendo el más dinámico. Otros sectores que crecieron fueron los de minas y canteras; electricidad, gas y agua; comercio, hoteles y restaurantes; transporte, almacenamientos y comunicaciones, y finanzas, seguros y bienes inmuebles. El contraste lo ofreció la producción primaria, cuya evolución, aunque con tendencia ascendente, exhibió fuertes oscilaciones. Las diferencias en las tasas de crecimiento sectoriales quedaron plasmadas en la participación de cada sector en la estructura del PBI. Se observan allí un incremento de la participación de la industria, de la generación de energía y de la construcción y una fuerte contracción en el sector de agricultura, ganadería y pesca, mientras el resto de los sectores no mostró cambios significativos.

Sectores	1966	1969	1972
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	16,0	13,7	11,1
Explotación de minas y canteras	1,4	1,7	1,7
Industrias manufactureras	33,9	35,0	37,9
Electricidad, gas y agua	1,8	2,1	2,5
Construcción	3,2	4,6	4,5
Comercio, hoteles y restaurantes	18,1	18,1	18,2
Transp., almac. y comunicaciones	7,7	7,5	7,3
Finanzas, seguros y bienes inmuebles	3,6	3,6	3,5
Serv. comunales, sociales y personales	14,3	13,7	13,1

Cuadro 6,8. Evolución del producto bruto interno (en porcentaje del PBI).

(En cuanto a la política de inversiones públicas, cabe señalar el desarrollo de un importante programa de obras de infraestructura, en el que tuvieron un lugar destacado los caminos (con el objetivo de dar un mayor impulso al mercado automotriz), las comunicaciones y la energía hidroeléctrica y nuclear. Así, mediante la sanción de la ley 17.574, se creó, en 1967, la Empresa Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR), que contempló la construcción y explotación eléctrica en la zona del Comahue, de las centrales El Chocón, Planicie Banderita y la red de interconexión con el Gran Buenos Aires. Por su parte, en 1968, la Comisión Nacional de Energía Atómica comenzó a construir la central Atucha I.

En general, suele considerarse que una de las principales fuentes de dinamismo de la economía durante este período fue la inversión pública, cuya participación creció progresivamente en la estructura del gasto total <sup>(56)</sup>.

Año	Erogaciones de capital	Gasto total	VII (%)
1967	1.679,3	6.590,0	25,48
1968	2.415,8	7.398,0	32,65
1969	3.520,3	11.067,3	31,80
1970	3.904,8	13.002,8	30,03
1971	5.248,6	16.956,1	30,95
1972	8.205,3	26.475,3	30,99

Fuente: LASCANO, MARCELO, *Crisis de la política económica argentina*, Buenos Aires, 1973.

Cuadro 6,9. Estructura del gasto público (en millones de pesos).

Sin embargo, algunos autores, como LASCANO, discuten la real magnitud de los desembolsos de capital por medio de una desagregación que muestra que una parte de los mismos correspondió a gastos tales como la amortización de la deuda pública interna y externa, cuyo origen tampoco puede identificarse con la incorporación de activos al patrimonio nacional, al haberse utilizado los fondos para gastos corrientes. La inversión pública habría sido entonces significativamente menor de lo que una primera lectura de las estadísticas indica.

Año	Inversión física	Erogaciones de capital	VII (%)	V Gasto total (%)
1967	1.123,8	1.679,3	66,92	17,05
1968	1.236,0	2.415,8	51,16	16,70
1969	1.874,7	3.520,3	53,25	16,93
1970	1.997,5	3.904,8	51,15	15,36
1971	3.248,2	5.248,6	61,88	19,15
1972	4.568,3	8.205,3	55,67	17,25

Fuente: LASCANO, MARCELO, *Crisis de la política económica argentina*, Buenos Aires, 1973.

Cuadro 6,10. Estructura del gasto público (en millones de pesos).

(56) Cf., por ejemplo, VITELLI, G. (1990), pág. 52.



De acuerdo con lo que se observa en el cuadro precedente, el incremento de la inversión pública real durante la gestión de KRIEGER VASENA fue moderado y su participación en el gasto total, decreciente. Sólo a partir de 1971, cuando tanto KRIEGER como el propio ONGANIA se habían alejado del poder, se aprecia un salto cuantitativamente destacado de la inversión pública. No obstante, según el citado autor, tampoco esas cifras permiten una evaluación adecuada, ya que se ven infladas de manera artificial por diversos factores, como precios de los insumos mucho más elevados que en el mercado internacional o sobreprecios provenientes de "irregularidades" en las contrataciones <sup>(57)</sup>.

Con relación al sector externo, los resultados inmediatos reflejaron un alivio en la balanza de pagos. Las reservas del Banco Central comenzaron a crecer a partir de abril de 1967, alcanzando su máximo en abril de 1969. Este aumento de las reservas se originó en el saldo positivo de la balanza comercial y en el ingreso de capitales aportados por los préstamos externos ya mencionados. Como contraste, los capitales privados para inversiones directas y los préstamos de largo plazo fueron escasos, reflejando dos situaciones: por un lado, un cierto margen de desconfianza por parte de las empresas transnacionales con relación a las perspectivas de largo plazo y las posibilidades de sostenimiento del programa económico; y, por otro, la gran capacidad ociosa existente en la industria en el momento en que se implementó el plan, habiendo aún margen para incrementar la producción sin necesidad de nuevas inversiones.

En este sentido, la política cambiaria dio, también, resultados distintos de los esperados. Esa política tenía, entre otros objetivos, incentivar las inversiones extranjeras, porque quien invertía lo hacía con una prima, originada por la diferencia entre un peso sobredevaluado de \$ 350 por dólar y su paridad real, mucho menor, suponiendo que ello generaría una fuerte corriente de inversión extranjera y la radicación de empresas. Pero, aunque vinieron inversiones extranjeras, éstas fueron de corto plazo o se prefirió, antes que correr un riesgo empresario, comprar paquetes accionarios de empresas ya instaladas y altamente rentables, beneficiándose con la prima de inversión que generaba la sobredevaluación. Entonces, en lugar del objetivo buscado de conseguir nuevas radicaciones, se operó una transferencia de paquetes accionarios a favor de firmas extranjeras, que dio motivo a que a esta época se la llamara como el período de "desnacionalización de empresas", por cuanto alrededor de sesenta establecimientos de primera línea en el orden nacional pasaron a manos de capitales extranjeros.

Uno de los sectores más apetecidos por las compañías del exterior fue el del tabaco y los cigarrillos, pues se apuntaba de manera fundamental hacia todas

(57) Cf. LASCANO, M. (1973).

aquellas actividades que generaban gran liquidez y un proceso de recuperación de la inversión relativamente rápido, que retornaba de nuevo hacia el exterior a través del libre envío de remesas de utilidades y dividendos. La afluencia de capitales extranjeros en la forma descripta significó, además, un considerable peso para los movimientos financieros del balance de pagos, donde se acrecentó notablemente el rubro de "pago de royalties" (licencias o patentes de distinto tipo), porque dado que esas empresas eran filiales de una casa matriz y adoptaban procesos, marcas y características de sus lugares de origen, tenían que pagar esos royalties, que se sumaban a las remesas normales de utilidades <sup>(58)</sup>.

Por otra parte, la realidad del mercado internacional de capitales señalaba que si en 1950 América Latina representaba el lugar de localización del 40 % de la inversión de los EE.UU., para tomar en cuenta el país del que se esperaba el principal aporte inversor, en 1964, suponía sólo el 25 %, y en 1975, el 12 %, y sobre todo en petróleo, como en Venezuela, mientras que los capitales norteamericanos afluyeron en cuantía, como ya lo indicamos, a otras partes del mundo, en especial a Europa Occidental y algunos países asiáticos.

Pública	Total	Índice	1966 = 100
1966	2.476	3.276	100
1967	1.061	3.240	98,9
1968	2.207	3.395	103,6
1969	2.356	3.970	121,2
1970	2.441	4.765	145,5

Fuente: BCRA, Memorias anuales, 1966-1970.

Cuadro 6,11. Deuda externa argentina (1966-1970) (en millones de dólares corrientes).

Los resultados de la política global aplicada al sector externo fueron así, a mediano plazo, el incremento del endeudamiento externo y el desmejoramiento progresivo de la balanza de pagos. La deuda externa era en 1969 un 21 % más elevada que en 1966, llegando en 1970 a superar en un 45 % a los valores registrados en los inicios de la Revolución Argentina.

Asimismo, el balance del comercio exterior de mercancías se fue reduciendo gradualmente, pasando de poco menos de 500 millones de dólares en 1966 a 369 millones en 1967, 199 millones en 1968 y sólo 36 millones en 1969, mientras que el flujo de capitales volvió a exhibir signo negativo en 1969.

(58) TREBER, SALVADOR, *Historia económica argentina, desde el virreinato a nuestros días. Período 1966-1976*, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1978, págs. 280-283.

Rubro	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Cuenta corriente	255,7	177,2	-14,5	-219,3	-158,7	-126,5	-218,9
Balance comercial	503,5	296,8	127,0	-59,9	66,8	129,4	114,7
Mercancías	468,9	369,0	198,7	36,0	79,1	-127,7	36,4
Servicios reales	34,6	-72,2	-71,7	-95,9	-12,3	-1,7	78,3
Otros	-247,8	-119,6	-141,5	-159,4	-225,5	-255,9	-333,6
Utilidades e intereses	-151,1	...	...	...	...	...	...
Diversos	-96,7	...	...	...	...	...	...
Transferencias unilaterales	-3,2	-3,0	-4,0	-4,3	-3,2	-3,4	-4,0
Capitales y oro monetario	-234,5	243,8	175,2	-37,8	413,7	-189,5	-74,5
Privado	-214,8	232,7	128,4	-150,4	328,8	-331,5	44,7
Capital a largo plazo	-36,7	-21,7	-5,1	-71,9	143,6	66,1	118,4
Capital a corto plazo	-178,1	254,4	133,5	-78,5	185,2	-397,6	-73,7
Instituciones oficiales y bancarias	-19,7	11,1	46,8	112,6	84,9	142,0	-119,2
Errores y omisiones	-18,4	-3,2	2,8	8,1	5,1	17,8	12,7

Fuente: BCRA, Memorias anuales.

Cuadro 6.12. Balance de pagos (en millones de dólares corrientes).

En función del sostenimiento de la paridad peso-dólar y la libre disponibilidad de divisas para su transferencia al exterior, el gobierno había prometido después de la devaluación de marzo de 1967, y gracias a la importante diferencia de la tasa de interés en el mercado local respecto del internacional, que la Argentina se transformaría en una plaza atractiva para el capital financiero. Pero, como contracara de ello, esas colocaciones a corto plazo estaban indicando que no se había logrado generar aún las condiciones para que las empresas transnacionales estuvieran dispuestas a formular estrategias de largo plazo.

Con relación al comercio exterior y los objetivos de diversificar los volúmenes de exportaciones industriales, los resultados fueron parciales. Entre 1966 y 1969, mientras las exportaciones crecieron sólo un 1,2 %, las importaciones lo hicieron en un 40,2 %. De este modo, el saldo del intercambio se redujo notoriamente. Las exportaciones reflejaron una caída en la participación de sus componentes primarios (los productos agropecuarios, de representar 61,4 % del total en 1966 descendieron al 53,9 %), mientras se verificó un incremento en la participación de los productos industriales (productos alimenticios y manufacturas diversas pasaron del 30,6 al 37,4 % del total exportado entre 1966 y 1969). El resto mantuvo su participación estable.

Rubro	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Prod. del reino animal	23,0	23,4	19,2	22,3	19,7	19,5	32,1
Prod. del reino vegetal	38,4	32,4	31,0	31,6	33,7	36,4	23,0
Alimentos, bebidas y tabaco	12,5	15,8	18,7	15,8	15,9	16,7	14,5
Químicos, plásticos y caucho	2,7	3,2	4,0	4,3	3,7	3,8	4,3
Pieles, cueros y textiles	14,0	13,5	14,0	12,9	13,0	9,0	11,6
Metales comunes y sus manufact.	0,8	1,1	2,2	2,0	2,2	2,7	2,9
Máquinas, instrumentos y material de transp.	1,3	1,9	2,6	3,2	3,8	4,7	6,1
Otros	7,3	8,7	8,3	7,9	8,0	7,2	5,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: BAC (1982).

Cuadro 6.13. Composición de las exportaciones argentinas (en porcentaje).

La reducción del saldo comercial tenía relación con la evolución de los precios relativos y la compensación de la devaluación por medio de la reducción de aranceles. Cuando el gobierno practicó la devaluación, incrementó la competitividad de la producción local frente a los productos importados. Por eso, era posible disminuir los aranceles sin afectar la protección de las actividades internas. Sin embargo, el congelamiento del tipo de cambio nominal frente a tasas de inflación en descenso pero aún elevadas generó, en los hechos, una progresiva revaluación del peso que disminuyó la competitividad interna.

Año	Tipo de cambio	TC-inflación
1966	-0,7	-32,6
1967	40,1	10,9
1968	-1,2	-17,4
1969	4,8	-2,8
1970	10,0	-3,6
1971	59,1	24,4
1972	87,7	29,2
1973	-2,0	-62,3

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, Cuarenta años de inflación en la Argentina, Buenos Aires, 1986.

Cuadro 6.14. Tipo de cambio (en tasa de variación anual).

Si el sector agropecuario no se vio afectado por la evolución de los precios relativos, debido a que el gobierno fue reduciendo las retenciones, no ocurrió lo mismo con el sector industrial, ya que la estructura arancelaria no fue modificada para compensar, ahora en sentido contrario que en 1967, la revaluación del peso<sup>(59)</sup>.

(59) Cf. DUEJO, GERARDO, El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad argentina, Buenos Aires, 1974; DIAMAND, M. (1973).

En cuanto al destino geográfico de las exportaciones, los aspectos más destacables fueron el incremento de la participación de países vecinos (en particular el Brasil y Chile, que pasaron de demandar el 6,2 y 3,7 % del total de las exportaciones respectivamente en 1966 al 8,1 y 5,5 % en 1969) y también de los EE.UU., disminuyendo la participación de Europa, principalmente como resultado de la caída de las exportaciones a los países del Este.

Rubro	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Bienes de capital	18,1	19,9	22,1	21,2	21,5	22,5	24,0
Bienes de consumo	4,2	4,1	4,1	4,3	4,8	3,7	4,4
Bienes intermedios	77,7	76,0	73,8	74,5	73,7	73,8	71,6
Combustibles y lubricantes	9,6	8,6	7,2	6,4	4,7	6,5	3,7
Materias primas y otros	68,1	67,4	66,6	68,1	69,0	67,3	67,9

Fuente: Anuarios del Comercio Exterior.

Cuadro 6,15. Composición de las importaciones argentinas (en porcentaje).

Por su parte, en el caso de las importaciones se incrementó la participación de los bienes de capital en detrimento de los bienes intermedios, particularmente combustibles y lubricantes. Las importaciones de bienes de consumo mantuvieron una baja participación a lo largo del periodo en cuestión. El origen geográfico de las importaciones se mantuvo estable a pesar del crecimiento de los volúmenes importados. Los EE.UU. continuaron siendo en 1969 el principal proveedor (21,9 % del total), seguidos por el Brasil (11,1 %), Alemania Federal (11 %), Gran Bretaña (6,9 %) e Italia (6,7 %).

Países	1966		1967		1968		1969	
	Expo.	Impo.	Expo.	Impo.	Expo.	Impo.	Expo.	Impo.
Africa y Oceanía	0,6	2,8	1,0	0,6	0,9	0,8	1,0	1,1
América	24,4	48,6	28,4	48,2	37,5	50,4	32,6	49,9
Brasil	6,2	11,8	6,9	11,3	9,4	11,9	8,1	11,1
Chile	3,7	2,8	5,1	3,4	5,7	4,2	5,5	4,5
EE.UU.	7,7	22,8	8,1	22,2	11,5	23,1	8,7	21,9
Asia	8,9	7,2	4,0	7,8	4,4	7,3	6,5	7,5
Japón	2,4	2,9	2,3	3,8	2,2	3,6	4,5	4,1
Europa	66,1	41,4	66,6	43,4	57,2	41,5	59,9	41,5
Alemania Federal	5,5	9,6	5,4	10,2	4,9	10,9	4,6	11,0
Países del Este (*)	9,3	2,7	4,5	1,4	3,6	1,5	4,2	1,4
Francia	2,9	3,4	3,6	3,2	3,3	3,5	3,8	3,3
Italia	16,4	7,6	15,6	7,2	14,4	6,3	14,2	6,7
Holanda	9,6	2,0	12,7	2,0	9,9	1,7	10,5	2,1
Gran Bretaña	9,7	5,9	9,5	6,3	7,7	6,7	9,6	6,9

(\*) Comprende Rumania, Polonia, Bulgaria, Albania y la URSS.

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior.

Cuadro 6,16. Intercambio comercial por regiones (participación de cada región o país en el intercambio total con la Argentina en porcentaje).

El comercio exportador, tradicionalmente concentrado en torno a un pequeño número de holdings, experimentó una tendencia inversa respecto del resto de la economía: desconcentración y nacionalización, a través de la aparición en productos clave de pequeñas y medianas firmas nacionales, que ocupaban un lugar junto a los trusts tradicionales. Así, en las exportaciones de cereales las asociaciones cooperativas de productores agrícolas incrementaron permanentemente su participación pasando al 15 % anual. De igual manera, en el sector de la carne, el pool frigorífico fue prácticamente eliminado a causa de la prohibición de Gran Bretaña de importar las carnes que tradicionalmente le vendían las plantas argentinas y del acceso de las pequeñas firmas a una tecnología que ya no podía ser condición de monopolio, puesto que era accesible a las empresas de más reducidas dimensiones. La centralización del comercio exportador de lanas y cueros se mantuvo, en cambio, elevada durante el periodo: en el primer caso las ocho primeras empresas superaron siempre el 50 % del volumen; en el segundo, ese porcentaje fue alcanzado por las cuatro primeras (60).

#### 6.5.4. La distribución del ingreso y la dinámica del conflicto social

Las pujas distributivas habían explicado buena parte de la inestabilidad política y social de la Argentina en los años precedentes a la implementación del plan de KRIEGER VASENA. A la exacerbación del conflicto con los asalariados, resultante de la caída y proscripción del peronismo y las políticas de estabilización recesivas, había que agregar la contradicción entre un sector terrateniente que realizaba su renta en el mercado mundial y una burguesía industrial protegida que dependía del mercado interno y del flujo de capitales del exterior para no desequilibrar la balanza de pagos. Y también había que tomar en cuenta la puja existente entre los segmentos mejor posicionados del empresariado industrial (las compañías transnacionales y unas pocas grandes empresas nacionales) y las pequeñas y medianas empresas, agrupadas en la CGE.

De una correcta "administración" de estos conflictos dependía la continuidad y el éxito del Plan Krieger. Con respecto a los asalariados, la estrategia consistió en una combinación de represión con una política tendiente a evitar bruscas redistribuciones a favor de propietarios del capital, en un marco de crecimiento del PBI. Frente a la contradicción entre terratenientes e industriales, la política estuvo orientada a favorecer a la industria, pero manteniendo un cierto margen de negociación con el agro. De allí puede interpretarse esa sucesión de medidas contradictorias: se devaluó pero el gobierno se quedó con el excedente agrario, luego se puso fin al régimen de arrendamientos que tanto malestar causaba a los terratenientes, pero finalmente se sancionó un impuesto a la tierra. Por último, entre los diferentes segmentos del empresariado habría que destacar que el plan benefició a las grandes empresas, y en especial a las transnacionales, favoreciendo un proceso de desnacionalización y concentración de la producción industrial.

(60) Cf. Niosi, J. (1974).

Así, las ventas de las primeras cien empresas, que a comienzos de la década comprendían aproximadamente el 20 % de la producción industrial, en 1966 alcanzaban el 24 % y en 1969, el 26,2 %. Simultáneamente, también crecía la participación del capital extranjero: del 16 % del total de la producción industrial en 1960, pasaban al 18,9 % en 1966 y al 20 % en 1969. Durante este período, una cantidad significativa de empresas locales debió vender su capital a empresas extranjeras, proceso favorecido por la devaluación.

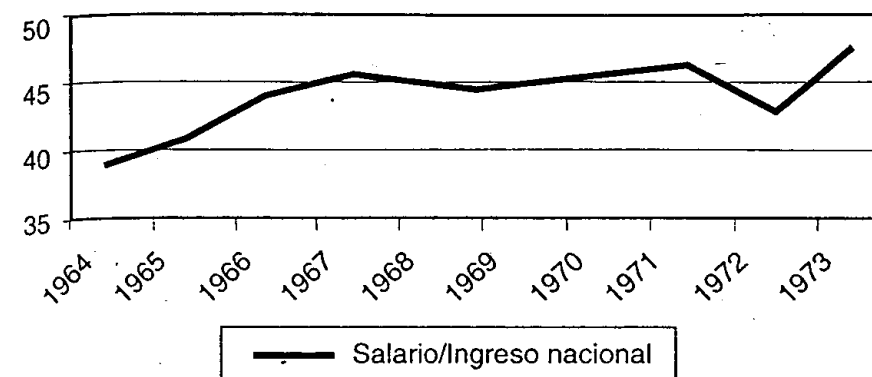
Año	IED
1966	2,8
1967	14,4
1968	33,8
1969	61,3
1970	9,8
1971	9,5
1972	8,3
1973	14,0

Fuente: FIDE.

Cuadro 6,17. Inversión extranjera directa (en millones de dólares de 1970).

De esta dinámica se desprende que, de las partes en puja, algunos sectores, como las grandes empresas, particularmente las transnacionales, se beneficiaron, mientras otros, como los terratenientes, se vieron favorecidos por algunas medidas y perjudicados por otras, mientras las pequeñas y medianas empresas fueron más afectadas. Por eso, no resultó llamativo que los sectores agropecuarios, una vez que lograron reorganizarse, generaran las condiciones que obligaron a KRIEGER VASENA a dejar su puesto y, en alianza con los pequeños y medianos empresarios, prestaron hasta conseguir un cambio en la orientación de la política económica.

Consciente de la conflictividad social, las medidas de KRIEGER trataban de no afectar los ingresos reales de los trabajadores de manera tan drástica como en anteriores planes de estabilización. Todas las fuentes estadísticas coinciden en la caída de los jornales industriales, pero dicha caída fue leve si se la compara con las experiencias estabilizadoras precedentes desde el derrocamiento de PERON. En realidad, más que una brusca contracción de los salarios, el plan produjo un quiebre de la curva ascendente registrada entre 1963 y 1966, como se puede apreciar en el cuadro de la participación de los salarios en el ingreso nacional. Si bien dicha participación decreció en 1968 y 1969, la pérdida no resultó demasiado grande.



Fuente: BCRA.

Gráfico 6,2. Participación de los salarios en el ingreso (en porcentaje).

Sin embargo, un análisis más detallado indica que la dispersión de la variación de los ingresos fue notoriamente alta, de modo que la evolución del salario promedio esconde realidades muy diferentes. En la construcción la caída fue pronunciada, alcanzando el 5,6 %; en minas y canteras descendió un 7,9 %, y en el campo, un 3,5 %. Pero los trabajadores más perjudicados fueron los empleados de menor jerarquía del gobierno central (-17 %), los maestros de escuela primaria (-17,6 %), los empleados de comercio (-12,7 %), los empleados bancarios de rangos inferiores (-9,1 %), los conductores de transporte público (-10,7 %) y los empleados telefónicos de menor jerarquía (-12,1 %) (61).

Si bien los movimientos redistributivos no fueron bruscos en promedio, la evidencia empírica indica que durante la gestión de KRIEGER se redujo el ingreso de los asalariados, al tiempo que crecieron las ganancias empresariales. Pero, entretanto, y dentro de un clima de euforia económica que incluía la aclamación en Washington del Plan Krieger como "una de las historias de mayor éxito económico de la posguerra" (62), se produjo una de las mayores rebeliones populares y obreras de la historia argentina: el Cordobazo.

Las causas de la protesta recibieron explicaciones diversas. Algunos autores lo atribuyen a fenómenos políticos, como el propio KRIEGER VASENA, que afirmaba haber sido derribado por los obreros mejor remunerados del país. GERCHUNOFF y LACH también suscriben esa tesis, señalando que "como contrapunto a cualquier relación simplista entre la economía y la política, ahí está el Cordobazo recordando que a veces una y otra marchan por caminos distintos" (63). PERINA, en cambio, apunta que uno de los factores que contribuyeron a elevar el descontento que

(61) Cf. O'DONNELL, G. (1982).

(62) Cf. ROCK, D. (1995).

(63) GERCHUNOFF, P. y LACH, L. (1998), pág. 328.

culminó en el Cordobazo fue la caída de los salarios de los estratos medios, que se habían incrementado sustancialmente entre 1960 y 1966. Coincidiendo con el punto de partida de la explicación anterior, este autor admite que los sectores movilizables provenían de actividades con una remuneración superior al promedio, que los situaba dentro de la "clase media", pero le incorpora una visión dinámica que trata de poner de manifiesto el deterioro que esa fracción de la población había sufrido en los años posteriores al golpe <sup>(64)</sup>. También WYNNIA acepta que la política salarial de ONGANIA había sembrado algunas semillas de descontento entre la clase obrera, pero les atribuye mayor importancia a las características del sindicalismo cordobés, conformado con posterioridad a la caída de PERON, con poca lealtad a la CGT y más vinculado a las bases. La reacción de 1969 parece, según este autor, más relacionada con el enfrentamiento político de la representación sindical local frente al gobierno <sup>(65)</sup>. Por último, otra interpretación sitúa al Cordobazo como un giro en la lucha de clases, que "supone un estado general de movilización de las clases populares, en el que aparecen formas orgánicas de contenido socialista como primera respuesta a las nuevas contradicciones sociales argentinas" <sup>(66)</sup>. Aunque la discusión pone de manifiesto la complejidad del fenómeno, resulta difícil desligarlo por completo de los resultados concretos del programa económico, tanto en materia de distribución de los ingresos desde el punto de vista estático, como en la percepción de diversos sectores de los efectos negativos que les provocaba el quiebre de una tendencia dinámica de varios años en los que la redistribución había tenido un sesgo más progresivo.

(El Cordobazo forzó la salida de KRIEGER VASENA del gobierno, pero no implicó inmediatamente un cambio de rumbo en la política económica. A pesar del desconcierto reinante en sectores del gobierno y del empresariado, el nombramiento de JOSE MARIA DAGNINO PASTORE en la conducción económica ratificaba el camino escogido, a pesar de que las condiciones se habían modificado de manera sustancial con respecto a enero de 1967. Si bien la administración de ONGANIA sobrevivió por un año después del Cordobazo, la explicación de esa demora en su caída se encontraba fundamentalmente en las dificultades del *establishment* liberal para ponerse de acuerdo sobre una táctica que prometiera salvar lo logrado durante el período 1967-1969 <sup>(67)</sup>).

DAGNINO PASTORE asumió no sólo en un momento comprometido en lo político, sino también en el que se iniciaba un período económico recesivo y donde se comenzaba a percibir el deterioro que generaba en el poder adquisitivo interno el incremento del precio de la carne, factor de mucha incidencia en la Argentina de aquel entonces. Entre 1967 y 1969 los precios de la carne en el mercado

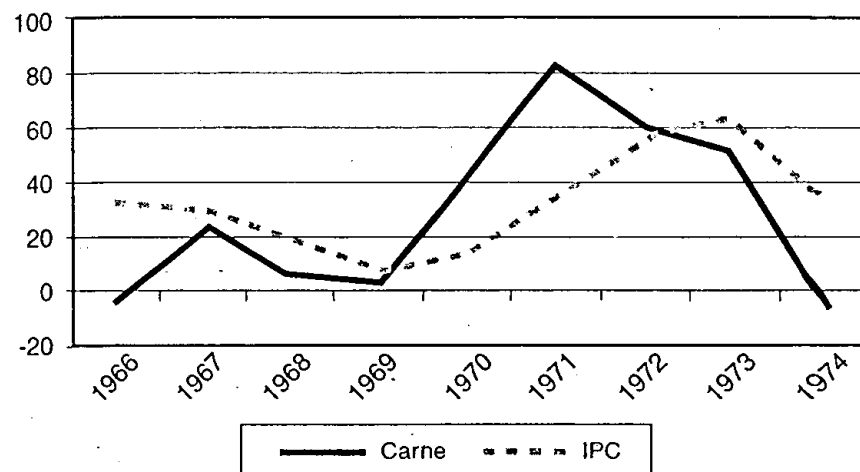
(64) PERINA, R. (1983), págs. 137 y 138.

(65) WYNNIA, G. (1986), págs. 269 y 270.

(66) FORTANTIERO, JUAN CARLOS, *Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual*, en BRAUN, O. (1973), pág. 92.

(67) Cf. O'DONNELL, G. (1982).

internacional habían estado deprimidos, influyendo en el mismo sentido dentro del país. Pero al empezar a subir, hacia 1969, se crearon oportunidades en los mercados externos para los ganaderos y exportadores, que como resultado de ello elevaron, a su vez, los precios en el mercado interno, produciendo una reactivación de la espiral inflacionaria. Este hecho se reforzaba por la retención de stocks que realizaban los ganaderos para aprovechar ese aumento de precios, agudizando el problema. En la canasta familiar de los años '60, el precio de la carne representaba el 15 % del rubro de alimentación, que, a su vez, constituía el 60 % del valor de esa canasta, llevando a una suba de precios generalizada de los productos sucedáneos (como carnes blancas, verduras, arroz, pescado, etc.), porque quienes no podían seguir comprando carne se volcaban a esos sustitutos, incrementando su demanda. DAGNINO PASTORE buscó, sin éxito, enfrentar el problema a través de una política de restricción monetaria, reduciendo el volumen de crédito y la expansión de los medios de pago <sup>(68)</sup>.



Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Cuarenta años de inflación en la Argentina*, Buenos Aires, 1986.

Gráfico 6.3. Evolución del precio de la carne y el índice de precios al consumidor (en porcentaje).

(68) TREBER, S. (1978), págs. 291 y 292.

Entre tanto, la CGE veía la posibilidad de estrechar lazos con el sindicalismo peronista y hacer frente a la política económica mediante una campaña contra la "desnacionalización de la economía". También aparecieron señales de conflicto con el agro. Ante la nueva escalada inflacionaria, el gobierno determinó la instauración de precios máximos para una serie de productos alimenticios y la prohibición periódica de venta de carne vacuna en el mercado interno. Estas medidas de corte "intervencionista" generaron reacciones contrarias en el empresariado y aun mayores entre los sectores rurales.)

(El derrocamiento de ONGAMIA, contextualizado en un marco de exacerbación del conflicto social y distributivo, marcará el fin de una etapa y, en alguna medida, un cambio de rumbo.) Para la polémica sobre el período quedan las hipótesis contrapuestas sobre si la política de KRIEGER fue el "programa de la gran burguesía industrial" aun en detrimento de los sectores terratenientes<sup>(69)</sup>, un programa encarado por un gobierno autocrático y autoritario que perjudicó, de alguna manera, a todas las capas de los sectores dominantes<sup>(70)</sup>, o una política que benefició tanto a unos como a otros<sup>(71)</sup>.

#### 6.5.5. El giro nacionalista y la caída de la Revolución Argentina

La caída de ONGAMIA y su reemplazo por LEVINGSTON traerían consigo un cambio en la política económica. A esta altura, las campañas de la CGE, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la aparición de grupos guerrilleros habían generado una gran escalada de conflictos que, entre otras cosas, se traducían en demandas contrarias a la extranjerización de la economía argentina.

En un principio, la designación de CARLOS MOYANO LLERENA, un economista allegado a KRIEGER VASENA, no parecía responder a los reclamos planteados. En agosto de 1970, el nuevo ministro autorizó un incremento salarial del 7 %. Paralelamente, produjo una nueva devaluación, llevando la cotización del dólar de 350 a 400 pesos; aplicó otra vez retenciones a las exportaciones para apropiarse de la diferencia de cambio, redujo los aranceles a la importación y anunció nuevos acuerdos de precios. Si bien MOYANO LLERENA intentó continuar la política estabilizadora impuesta por KRIEGER, las condiciones ya no eran las mismas, y ante nuevas huelgas y movilizaciones de rechazo, LEVINGSTON lo desplazó y procedió a su reemplazo por ALDO FERRER, hasta entonces ministro de Obras Públicas<sup>(72)</sup>.

A fines de octubre de 1970, el nuevo ministro anunció un plan con medidas de corte nacionalista. FERRER consideraba que los niveles de ahorro interno eran

(69) Cf. O'DONNELL, G. (1996) y Miosi, J. (1974).

(70) Cf. WYNIA, GARY, *La Argentina de posguerra*, Buenos Aires, 1986.

(71) Cf. CIMILLO, E.; LIFSCHITZ, E.; GASTIAZORO, E.; CIAPARDINI, H. y TURKIEH, M., *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires, 1973.

(72) FILIPPINI, M. y OLCESE, M. A., "Transitional Economic Policies, 1971-3", en DI TELLA, G. y DORNBUSCH, R. (1989), pág. 195.

suficientes y que, volcados a la inversión, podían significar un factor autónomo de reactivación autosostenida de la economía argentina. El eje pasaba por restablecer el crecimiento económico, aun a costa de resignar metas antiinflacionarias, permitir la mejora de los ingresos de los asalariados e implementar una serie de medidas que fortalecieran a la industria de capital nacional. Estos objetivos se plasmaban en algunas disposiciones concretas: la elevación de los aranceles a la importación, una política crediticia favorable a las pequeñas y medianas empresas por parte del Banco Industrial (transformado en Banco Nacional de Desarrollo) y la sanción del régimen "compre nacional", mediante el cual las instituciones estatales debían priorizar a empresas locales para sus compras. En ello jugaba un rol importante el establecimiento de un régimen de créditos prioritarios en el sistema financiero para todas aquellas empresas que se ajustasen al sistema de "compre nacional", es decir, se ampliaba el margen crediticio como una forma de retribuir la búsqueda del mercado interno como fuente de provisión de equipos e insumos nacionales por parte de ciertas compañías.

Asimismo, FERRER pretendía fomentar la realización de emprendimientos productivos en sectores industriales fabricantes de insumos intermedios con una mayor participación del capital nacional. En esta concepción, el papel que debía caberle al capital extranjero era el de tomar parte en aquellos rubros en que los capitales nacionales no intervinieran, o complementarlos si fuera necesario, promoviendo una localización en enclaves donde sería controlado por la competencia local y el gobierno<sup>(73)</sup>.

Nuevamente, al igual que en el caso de sus predecesores, la obsesión por lograr una diversificación de las exportaciones industriales que permitiera aliviar la balanza de pagos y —en alguna medida— desvincular a la producción industrial del ciclo económico interno ocupaba un lugar de importancia en el programa de FERRER. Es decir, se promovería un aumento productivo por la vía de la suba de la demanda derivada de las alzas en los niveles salariales, y se esperaría —en un mediano plazo— la maduración de las inversiones industriales que profundizaran la sustitución de importaciones y generaran también una sustitución "relativa" de exportaciones, es decir, el incremento del peso de las exportaciones industriales.

Sin embargo, la política de FERRER se enfrentaba a serias restricciones estructurales que hacían difícil su implementación. En particular, la política de redistribución del crédito se hallaba en buena medida condenada al fracaso, en tanto las pequeñas y medianas empresas nacionales (y también algunas de las grandes) habían estrechado lazos comerciales con las grandes compañías multinacionales. Ello era una consecuencia de que esas grandes empresas, que operaban en condiciones monopolísticas u oligopolísticas, fueran, a la vez, monopsonísticas. En otras palabras, no sólo controlaban los mercados consumidores, sino que también tenían la capacidad de imponer condiciones a sus proveedores, que en gran parte estaban constituidos por empresas nacionales pequeñas.

(73) Cf. FERRER, A. (1979); FILIPPINI, M. y OLCESE, M. A. (1989).



y medianas. De este modo, el beneficio que obtenían estas últimas como resultado del incremento de su liquidez operado por la redistribución del crédito tenía como contracara la imposición de nuevas condiciones por parte de las grandes empresas multinacionales, es decir, de sus principales compradores. Así, al ver estas restringido su acceso al crédito local determinaron transferir la carga sobre sus proveedores, incrementando los plazos de pago y también los precios finales de los productos, lo que llevó a acentuar el proceso inflacionario. Esta situación evidenciaba el peso de estas empresas sobre la estructura industrial y el elevado poder económico que habían asumido durante los años '60.

Otra medida tomada por FERRER fue la sanción de una veda al consumo de carne, porque los precios de este producto en los mercados internacionales continuaban subiendo, desestabilizando los valores locales. Esta medida, en tanto estaba articulada con una política devaluatoria, quería generar como efecto el incremento de los saldos exportables y de la competitividad de la carne vacuna en los mercados externos.

La estrategia de FERRER no sólo tenía que afrontar serios problemas debido al difícil objetivo de mantener las tasas de inflación por debajo del 15 %, mientras se procuraba un crecimiento del 8 %, sino porque ni LEVINGSTON ni su ministro de Economía tenían la autoridad política necesaria para aplicar el programa frente a la firme oposición estructurada en torno a distintos núcleos de poder económico. En este sentido, FERRER había solicitado a los sindicatos que cumplieran voluntariamente con un límite del 19 % de aumentos salariales, pero el presidente no intervino mientras se concluían acuerdos del 30 y del 40 %<sup>(74)</sup>.

De todos modos, al cabo de unos pocos meses, LEVINGSTON dejaba su cargo y poco después hacía lo mismo el ministro FERRER. LANUSSE, el nuevo presidente, se presentaba encabezando un gobierno de transición que convocaría a elecciones generales. A esta altura, la evolución del proceso económico se subordinaba a lo político, a diferencia de lo que ocurría en los primeros años de la Revolución Argentina.

En este contexto, la inflación continuaba siendo un serio problema. Desde el empresariado se acusaba al gobierno de tolerar incrementos salariales en exceso, favoreciendo la clásica espiral inflacionaria. Sin embargo, luego de un alza en 1971, los ingresos reales de los asalariados volvieron a depreciarse. Buena parte de las causas de la inflación se originaba, como señalamos, en la suba de los precios de la carne, cuyo origen era interpretado por algunos como una suerte de "revancha" de la burguesía pampeana respecto de la caída de sus precios durante el período anterior. Al mismo tiempo, se registraba un significativo aumento en los índices de desempleo de alrededor de 2,3 puntos, entre octubre de 1969 y julio de 1971 (del 4 al 6,3 %).

(74) Cf. WYRMA, G. (1986).

Hacia fines del año 1971, el gobierno de LANUSSE encaró un nuevo programa de corto plazo con los objetivos de evitar la recesión y el aumento del desempleo, contener el ritmo inflacionario y modificar las expectativas de los agentes económicos.

Este programa constaba de cuatro aspectos centrales. En materia de política monetaria se aplicaron medidas contractivas, fijando un tope para el incremento de medios de pago de un 25 % con respecto al existente a fines de 1971, sin modificar los niveles de efectivos mínimos. Asimismo, se establecieron topes sobre las tasas de interés.

En el terreno de la política fiscal, se intentaba recuperar los niveles de presión tributaria hasta superar los del año anterior, y también incrementar la recaudación en las áreas de seguridad social, mientras que, con respecto al gasto público, se permitía el aumento de los gastos corrientes hasta un 20 % sobre los niveles de 1971, en tanto las inversiones crecerían hasta un máximo del 25 %.

En cuanto a la política para el sector externo, el objetivo era reducir la brecha existente entre el tipo de cambio en el mercado comercial y el correspondiente al mercado financiero, procurando, también, impedir la sobrevaluación de la moneda. Asimismo, con relación a las empresas extranjeras, se buscaba liberalizar gradualmente las remesas de utilidades y dividendos.

Por último, en lo relativo a la realización de acuerdos de precios con sectores empresarios y la política de ingresos, el plan tenía como objetivo evitar cambios bruscos en la distribución del ingreso a través de la imposición de topes a las negociaciones salariales. Así, se fijó en un 20 % el primer incremento anual de precios, mientras que los salarios crecerían un 15 % desde julio de 1972, adicionándose reajustes a las asignaciones familiares. De este modo, se procuraba sostener el nivel del salario real, revirtiendo la tendencia descendente que se hallaba en curso.

La intención de las autoridades económicas era controlar la situación sin generar cambios estructurales de magnitud. En este sentido, el plan implementado en 1967 podía ser interpretado como una estrategia ofensiva vinculada primordialmente a los intereses del "gran capital", mientras que el de 1972 parecía más acorde con una estrategia de tipo "defensiva", en que reconocía el estrecho margen de maniobra existente y trataba de defender lo obtenido con anterioridad<sup>(75)</sup>.

Por un lado, durante 1972, los aumentos de salarios promediaron el 35 %, mientras que los precios subieron un 60 %, y hacia fines de ese año el gobierno acusaba compromisos impagos por 100 millones de pesos y 50 millones en salarios atrasados. Por otro lado, la deuda externa ya superaba los 5.300 millones de dólares. No obstante, la transición política ocupaba el centro de la escena, y el

(75) Cf. BRAUN, OSCAR y GAMBAROTTA, HECTOR, "1972. Crisis económica y política. Los márgenes del reformismo", en BRAUN, OSCAR (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, 1973.

rumbo económico se mantendría inalterado hasta la asunción del nuevo gobierno. En este sentido, los programas económicos de coyuntura reflejaban, como sostiene PORTANTIERO, la imposibilidad de los sectores dominantes para estructurar una salida económica razonable <sup>(76)</sup>.

El hecho más destacable de la evolución económica de los últimos años estaba dado por la expansión de la inversión pública. En efecto, en el período militar crecieron en forma apreciable las inversiones en obras de infraestructura, equipamiento y transportes. Pero este aspecto quedaba relativizado por la fuerte caída de la inversión privada, reflejando el fracaso en el objetivo original de modificar la conducta de los agentes económicos.

Por el contrario, las expectativas negativas generadas por la espiral inflacionaria y el déficit externo conducían a maximizar ganancias de corto plazo y esterilizar cualquier recuperación del salario real. Esto repercutió en una modificación de los patrones de consumo, en los que se observó un aumento del consumo de bienes de tipo durable (más vinculado a estratos de altos ingresos), mientras se contraía el de bienes de consumo no durables (asociado más a los sectores asalariados). Sin embargo, hacia principios de 1973, aunque se agudizaba el desequilibrio de las cuentas del sector público y la tasa mensual de inflación llegaba al 6 %, el panorama internacional se presentaba más favorable, porque los términos de intercambio eran positivos para la Argentina como consecuencia del incremento de los precios de los productos primarios, especialmente de cereales y carnes. Es decir que en el año de la crisis del petróleo y del aumento de sus precios, también subían los precios de las exportaciones argentinas, lo que constituía un alivio, al menos en el corto plazo, para el nuevo gobierno constitucional.

## 6.6. LA VUELTA DEL PERONISMO: CAMPORA, PERON, ISABEL PERON

El regreso de PERON, tras 17 años de exilio —el 17 de noviembre de 1972—, desarmó los proyectos de LANUSSE. El viejo líder retornó, significativamente, luego de la fecha establecida por el gobierno para habilitar candidaturas. Durante su estadía, inferior a un mes, PERON concretó tres hechos. Primero, reunió a los representantes de todas las agrupaciones políticas, asentando las bases de una convivencia partidaria, logrando la unánime adhesión a una democratización sin restricciones y garantizando el apoyo a políticas "nacionales" y "populares". De esta manera, alcanzó, al margen del gobierno, el acuerdo infructuosamente buscado por LANUSSE. Luego, formalizó el FREJULI, constituido por el peronismo, el "desarrollismo" de FROMDIZI, la democracia cristiana, el conservadurismo popular, desprendimientos del socialismo y del radicalismo y algunos partidos provinciales. La candidatura presidencial del Frente, impuesta por PERON, correspondió

(76) Cf. PORTANTIERO, J. C. (1973).

a HECTOR J. CAMPORA, y la de vicepresidente, a VICENTE SOLANO LIMA, del Partido Conservador Popular. Finalmente, la presencia de PERON reforzó el entusiasmo de sus seguidores; y, con su actitud conciliatoria hacia enemigos políticos de antaño, logró volcar a favor del FREJULI a numerosos electores indecisos. PERON ganó el desafío del gobierno de LANUSSE y se preparó para ratificar su éxito en las urnas.

En un escenario caracterizado por el repliegue de las FF.AA., sin la cohesión suficiente como para interrumpir el proceso electoral, se llevaron a cabo las elecciones en marzo de 1973. El FREJULI obtuvo el 49,5 % de los votos en la primera vuelta. La fórmula de la UCR, BALBIN-GAMMOND, reunió el 21,2 % de los sufragios. La dirigencia radical, dada la gran diferencia de votos, rehusó competir en una segunda vuelta, por lo que el gobierno reconoció el triunfo del Frente. LANUSSE y el grupo de generales liberales que lo acompañaron en su apuesta política quedaron descalificados ante el resto de las FF.AA., las que se retiraron —en medio del repudio popular— preservando su unidad interna y a la espera de los acontecimientos.

Desde el día de las elecciones y hasta el 25 de mayo —fecha de asunción del mando por las nuevas autoridades— los atentados terroristas se multiplicaron. En ese interin, como preludio a los enfrentamientos entre el líder justicialista y la radicalizada Juventud Peronista, PERON relevó al dirigente conductor de la misma, quien había propuesto la formación de milicias populares para garantizar la entrega del gobierno y defenderlo de sus enemigos. Así, trataba de contener la violencia, llamando a la prudencia y a la serenidad a los trabajadores y advirtiendo que su opción transitaba por los caminos de la legalidad <sup>(77)</sup>.

Sin embargo, con la asunción de CAMPORA se agudizaron los conflictos internos del peronismo. Los sectores revolucionarios, fundamentales protagonistas de la campaña electoral, intentaron dirimir su controversia con la desplazada burocracia sindical mediante violentos enfrentamientos. Por otra parte, desbordando al propio gobierno, la Juventud Peronista logró que CAMPORA —sin la previa aprobación del Congreso— decretara la amnistía para todos los presos políticos, incluidos los miembros de organizaciones armadas. Esta decisión contrarió a los militares, que, antes de las elecciones, habían manifestado su rechazo a una medida de tal índole. También numerosos miembros de la JP o ligados directamente a las organizaciones armadas ocuparon cargos gubernamentales de responsabilidad en el gobierno. Las demostraciones de fuerza de la izquierda peronista terminaron provocando una crisis de autoridad. La burocracia sindical aprovechó para pedir la renuncia de las autoridades, en tanto que los sectores empresarios y las clases medias tradicionales anhelaban la presencia de una conducción pacificadora <sup>(78)</sup>.

El retorno definitivo de PERON —el 20 de junio de 1973— fue el paso previo a su vuelta al manejo de los asuntos públicos y al intento de encuadrar todo conflicto dentro de los carriles institucionales. La fiesta que presuponía la presencia del

(77) DE RIZ, LILIANA, *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*, Buenos Aires, 1986, pág. 71.

(78) Sobre CAMPORA y el "camporismo", cf. BONASSO, MIGUEL, *El presidente que no fue. Los archivos ocultos del peronismo*, Buenos Aires, 1997.

viejo caudillo se transformó en la "masacre de Ezeiza". En las proximidades del aeropuerto, se produjo un sangriento enfrentamiento entre los sectores revolucionarios del peronismo y los más ortodoxos, vinculados a la extrema derecha nucleada en torno a LOPEZ REGA, secretario personal de PERON, con un saldo indeterminado de muertos y la huida en masa de miles de personas aterrorizadas. Las demandas de los sectores radicalizados, partidarios de una "patria socialista", no podían ser asimiladas dentro de los límites del proyecto político del peronismo. Al día siguiente, PERON reclamó el regreso a la ortodoxia partidaria y la necesidad de reorganizar el Estado. Su propuesta de "volver al orden legal y constitucional" encontró eco en todos los sectores políticos del centro y de la derecha. PERON retornaba para poner fin al vacío de poder.

Luego de un intento postrero de frenar la movilización popular, CAMFORA y SOLANO LIMA presentaron sus respectivas renunciaciones al Congreso, en el mes de julio. RAUL LASTIRI, titular de la Cámara de Diputados, fue designado presidente provisional. Así, se abrió el espacio para que PERON reconstituyera el poder del Estado contando con el apoyo de la burocracia sindical, marginada en el proceso anterior, los partidos políticos y las Fuerzas Armadas. En este marco, nuevas elecciones presidenciales, el 23 de setiembre, plebiscitaron —con el 62 % de los votos— la tercera presidencia de PERON, acompañado en la vicepresidencia por su esposa, MARIA ESTELA MARTINEZ DE PERON, más conocida como ISABEL PERON, o, directamente, ISABEL. La fórmula justicialista superó a la radical, encabezada por RICARDO BALBIN y FERNANDO DE LA RUA, que sumó algo más del 24 % de los votos.

PERON asumió el gobierno el 12 de octubre de 1973 y se propuso la reorganización del poder estatal. Estaba dispuesto a conducir la nación sin atender a las limitaciones de los intereses partidarios y sin condicionamientos ideológicos. Mediando entre las fuerzas sociales en pugna, su proyecto de poder exigía el fortalecimiento del poder estatal frente a los actores sociales y económicos y, a la vez, como recurso clave para disciplinar a las FF.AA. Para ello proponía una democracia integrada que encauzara los conflictos sociales, controlara las relaciones entre trabajadores y capitalistas y garantizara la estabilidad política del régimen.

Sin embargo, el objetivo de asegurar la gobernabilidad de la sociedad argentina tropezó con los irreductibles enfrentamientos de los distintos protagonistas sociales. Los conflictos gremiales no disminuyeron en frecuencia e intensidad. Las mejoras salariales desbordaron el Pacto Social, firmado en junio de 1973 y considerado por PERON como un pacto político orientado a encuadrar los conflictos de intereses entre las clases sociales. Los empresarios, argumentando descensos en la tasa de ganancias, también cuestionaron el Pacto y pugnaron por la flexibilización de los precios. Para ello, desde fines de 1973, acentuaron sus prácticas especulativas, eludieron los controles de precios, acapararon mercancías, apelaron al contrabando, etcétera.

Por otra parte, las exhortaciones de PERON a la Juventud Peronista y a los grupos armados para desistir de la violencia como recurso político y a aceptar su conducción fueron respondidas por los Montoneros con su disposición a dar batalla ideológica a la burocracia sindical, en el mismo momento en que ésta era respaldada por el propio presidente. En enero de 1974, el ERP atacó en Azul una

guarnición del Ejército, asesinando al jefe de la unidad y a su esposa. Ante este hecho, PERON destituyó al gobernador bonaerense, OSCAR BIDEIGAIN, ligado a los sectores radicalizados del peronismo, e impulsó una reforma al Código Penal para enfrentar a la subversión, lo que provocó la renuncia de varios diputados representantes de la Juventud Peronista. Dos meses después, el jefe de la policía cordobesa —con el aval de PERON— destituyó al gobernador y al vicegobernador de la provincia, pertenecientes a la izquierda peronista.

El enfrentamiento entre el presidente y la izquierda de su movimiento tuvo eclosión el 1º de mayo de 1974, en un acto celebrado en la Plaza de Mayo. Increpado públicamente por aquella, PERON, desde los balcones de la Casa Rosada, descalificó y expulsó a dichos sectores, que abandonaron masivamente la Plaza. Cuando la situación parecía volverse ingobernable debido a las tensiones políticas y sociales de los últimos meses, el 12 de junio, PERON amenazó con su renuncia. En la que sería su última aparición pública, trató de recuperar la iniciativa y, apelando a su presencia carismática, solicitó colaboración y sostuvo que "... Sin el apoyo masivo de los que me eligieron y la complacencia de los que no lo hicieron, pero luego evidenciaron una gran comprensión y sentido de responsabilidad, no sólo no deseo seguir gobernando, sino que soy partidario de que lo hagan los que pueden hacerlo mejor..." (79).

La muerte de PERON, el 1º de julio, se produjo en un momento crítico para su proyecto político. Los distintos sectores políticos y las Fuerzas Armadas respaldaron la continuidad institucional representada en la persona de su sucesora, ISABEL PERON. Ello no evitó que comenzara a gestarse un vacío político que terminaría llevando al país a una crisis sin precedentes. Con PERON había desaparecido el único liderazgo capaz de encauzar los antagonismos políticos emergentes de las luchas sociales. A partir de su muerte, la agudización de los conflictos y la violencia política —entre los meses de julio de 1974 y 1975 se registraron cerca de quinientos asesinatos políticos— marcarían la descomposición del proyecto peronista.

ISABEL PERON y su entorno —en el que adquirió preeminencia JOSE LOPEZ REGA, ministro de Bienestar Social y secretario privado de la Presidencia—, en lugar de la estrategia de convergencia impulsada por PERON, definieron un accionar basado en el sectarismo y el aislamiento. Incorporaron al gabinete elementos de las vertientes más reaccionarias del movimiento peronista, mientras el enfrentamiento entre los propios peronistas se transformaba en el conflicto central de la escena política. Inicialmente, la dirigencia sindical acompañó esta estrategia presionando para lograr el desplazamiento del ministro GELBARD y respaldando las medidas gubernamentales destinadas a destituir a los gobernadores de la izquierda peronista. A mediados de 1975, tanto la izquierda peronista como los sectores empresariales y políticos vinculados a GELBARD, que era acusado de comunista, habían sido excluidos de la lucha por el poder (80).

(79) De Ruz, L. (1986), pág. 137.

(80) CAVARROZZI, M. (1983), pág. 57. Para una lúcida biografía de GELBARD, ver SEDANE, M. (1988).

Por su parte, las coincidencias entre los jefes sindicales y el gobierno tuvieron corta vida. Pronto se hizo evidente que Isabel y sus asesores no estaban dispuestos a comprometerse en negociaciones con otras fuerzas políticas y sociales. Así, las pretensiones de la dirección sindical de participar más directamente en las decisiones gubernamentales fueron ignoradas. Por otra parte, las negociaciones de las comisiones paritarias, a partir de 1975, aceleraron la frecuencia de los conflictos laborales y tensaron las relaciones entre el sindicalismo y el gobierno. En junio de 1975, con la designación de CELESTINO RODRIGO —vinculado a LOPEZ REGA— al frente del Ministerio de Economía, se tomó una serie de medidas que, entre sus objetivos, buscaban colocar a los dirigentes sindicales en una situación insostenible. El fuerte impacto inflacionario de las medidas económicas instrumentadas, inéditas en un gobierno peronista, y el tope impuesto a los aumentos salariales abrieron el camino a "una lucha por el poder y por el dominio político en torno del reajuste de los precios relativos y sus obvias consecuencias sobre las transferencias de los ingresos" <sup>(81)</sup>. El gobierno dispuso la paralización de las negociaciones entre sindicatos y empresarios, lo que desató una movilización masiva contra el nuevo ministro que desbordó a la dirigencia sindical.

Los jefes sindicales debieron lanzarse a una lucha en la que estaba en juego su propia supervivencia. Tratando de mostrar a las bases que ellos eran sus defensores presionaron y lograron que el gobierno, en un principio, liberara las negociaciones entre empresarios y sindicatos para fijar nuevos aumentos salariales. Posteriormente, el Ejecutivo derogó los acuerdos salariales alcanzados y volvió a fijar subas inferiores a las pretendidas por los sindicatos. El ministro de Trabajo, hombre proveniente del sindicalismo, presentó su renuncia, y la CGT decidió un paro general de 48 horas para el 7 y 8 de julio. El desenlace de la crisis consagró la victoria de los jefes sindicales: el gobierno anunció la aprobación a los contratos salariales en litigio y, días después, RODRIGO y LOPEZ REGA presentaron sus renuncias. Por fin, los dirigentes gremiales pasaban a convertirse en actores centrales de las decisiones del Estado y en los principales respaldos del gobierno.

El aislamiento del gobierno de ISABEL PERON respecto de la sociedad civil tuvo otras consecuencias dramáticas. No sólo se intensificaron las pugnas internas en el movimiento peronista, sino que también recrudecieron las actividades guerrilleras y se multiplicó la violencia de la derecha. En un marco de creciente ingobernabilidad, las autoridades lanzaron un operativo para eliminar a la izquierda dentro y fuera del peronismo. Un grupo terrorista de ultraderecha, protegido y armado por LOPEZ REGA y denominado "Triple A" (Alianza Anticomunista Argentina) desplegó una represión política y cultural de vastos alcances. Mientras el gobierno clausuraba los órganos de expresión de la Juventud Peronista y sancionaba una ley de seguridad del Estado, la Triple A asesinaba, entre otros, a RODOLFO ORTEGA PEÑA, diputado nacional justicialista, a SILVIO FRONDISI, intelectual marxista, y a ATILIO LOPEZ, ex vicegobernador de Córdoba.

(81) DI TELLA, GUIDO, *Perón-Perón 1973-1976*, Buenos Aires, 1983, pág. 212.

Por su parte, tras el breve interregno marcado por la muerte de PERON, la izquierda peronista decidió enfrentar directamente al gobierno. En setiembre de 1974, MARIO FIRMENICH, jefe de Montoneros, anunció el pasaje a la clandestinidad y la reasunción de las actividades guerrilleras. Esta opción militar, como respuesta a la represión, era acompañada de una propuesta política orientada a dar al peronismo un perfil revolucionario, y emergía como contrapartida a los sucesores de PERON en el gobierno, que trataban de redefinir la identidad política del peronismo hacia la derecha. Entre los asesinatos más impactantes de los Montoneros figuró el del jefe de la Policía Federal, ALBERTO VILLAR, víctima de un atentado con explosivos. El resultado político de este accionar fue la declaración del estado de sitio por el Ejecutivo en noviembre de 1974 y la amplificación de la actividad represiva gubernamental.

Para asegurar su permanencia en el poder, ISABEL intentó recostarse en las Fuerzas Armadas. El primer paso se había efectivizado en mayo de 1974, cuando el Poder Ejecutivo forzó la renuncia del comandante del ejército, Gral. LEANDRO ANAYA, designando en su reemplazo al Gral. ALBERTO NUMA LAPLANE. Partidario del "profesionalismo integrado", el nuevo comandante pretendía comprometer a la institución militar con la política del gobierno. A despecho de este propósito, las jerarquías militares se resistieron a intervenir contra la CGT durante la crisis de julio de 1975 y, en un tácito alineamiento con la oposición, contribuyeron a precipitar la caída de LOPEZ REGA y RODRIGO <sup>(82)</sup>.

El nuevo paso que dio ISABEL en su estrategia hacia los militares tuvo como desenlace una severa crisis en el Ejército. En agosto de 1975, durante la reorganización del gabinete que siguió a los hechos de julio, nombró al Cnel. VICENTE DAMASCO como ministro del Interior. La designación no fue bien recibida por las jerarquías militares, que manifestaron su "total independencia" del nuevo gabinete e impusieron el pase a retiro de DAMASCO. También lograron el relevo de NUMA LAPLANE, aunque la presidenta se reservó el derecho a nombrar a su reemplazante. La designación recayó en uno de los generales más jóvenes, JORGE RAFAEL VIDELA, quien se comprometió a respetar el orden constitucional. En el transcurso de estos acontecimientos se acrecentaron los rumores de golpe militar y la CGT declaró el estado de alerta. Como corolario, ISABEL vio desvanecerse su esfuerzo por modificar a su favor la relación de fuerzas y los militares prefirieron afirmarse en la línea de "profesionalismo prescindente", doctrina tras la cual se ocultaban propósitos golpistas <sup>(83)</sup>.

Agobiada por los acontecimientos, ISABEL pidió licencia por enfermedad, alejándose temporariamente del gobierno. El presidente provisional del Senado, ITALO A. LUDER, se hizo cargo interinamente de la presidencia, intentando recomponer el orden social y rehabilitar las instituciones políticas. Contra estos propósitos conspiraba la agudización del conflicto que, acerca de su identidad, dividía a los

(82) CAVAROSZI, M. (1983), pág. 57.

(83) De RIZ, L. (1986), pág. 190.

peronistas en "verticalistas" (partidarios de ISABEL) y "antiverticalistas" (partidarios de retomar las banderas de PERON). Otra lucha encubierta, dentro y fuera del peronismo, involucraba a distintos aspirantes a suceder a la presidenta en caso de concretarse su renuncia. Por entonces, la irritación de los militares se incrementó con el asalto al cuartel del Regimiento 29 de Infantería en Formosa, llevado a cabo por los Montoneros en octubre de 1975. Esto obligó al presidente interino a enviar al Congreso un proyecto de creación del Consejo de Defensa Nacional y del de Seguridad Interna, que estatuyó un nuevo avance del poder militar al poner en sus manos la responsabilidad total de la lucha contra la subversión.

De todos modos, desde febrero de 1975, el Ejército se encontraba combatiendo un brote de guerrilla rural en Tucumán. Los guerrilleros pertenecientes al ERP habían iniciado sus acciones en esa región en 1974. El Poder Ejecutivo, al disponer el envío de las tropas militares, puso en marcha el denominado "Operativo Independencia", que culminaría con la gradual extinción del foco insurgente. Asimismo, en diciembre de 1975, el ERP intentó, infructuosamente, el copamiento del Batallón Depósito de Arsenales 601 de Monte Chingolo. En este asalto participaron varios centenares de guerrilleros, que, como resultado del enfrentamiento con los defensores del Batallón, experimentaron más de cien bajas. Estas derrotas marcaron el ocaso de la actividad del ERP <sup>(84)</sup>.

Pese a los rumores acerca de su renuncia, ISABEL retornó a principios de noviembre al ejercicio de sus funciones. Anunció su decisión de continuar en el cargo, para lo cual —afirmó— contaba con el apoyo de las FF.AA., la Iglesia Católica, el movimiento obrero organizado, las centrales empresarias y los partidos políticos. Sin embargo, aparentemente, sólo entre los partidos políticos se encontraban los defensores del orden constitucional. El involucramiento de la presidenta, junto a figuras del lopezreguismo, en un escándalo por malversación de fondos acentuó la oposición a su presencia en el gobierno tanto dentro como fuera del peronismo. La investigación del ilícito en el Congreso precipitó la ruptura del bloque oficialista y la formación de un bloque peronista antiverticalista que privó al gobierno de la mayoría en la Cámara de Diputados. Tanto políticos disidentes como opositores trataban de encontrar una salida legal para la crisis de autoridad del Estado, conformando un gobierno sin ISABEL. Tampoco el movimiento sindical apoyaba unívocamente a la presidenta. La mayoría de los líderes de la CGT y buena parte de las 62 Organizaciones se oponían a ISABEL. Los sindicalistas antiverticalistas junto a los políticos disconformes presionaban para lograr su alejamiento. Cediendo a dichas presiones, ISABEL PERON concedió el adelantamiento de la fecha de las elecciones generales fijándolas para octubre de 1976.

(84) Cf. SEOANE, M. (1993).

## 6.7. LA INFLUENCIA DEL MOVIMIENTO OBRERO

La campaña electoral del peronismo, que desembocó en las elecciones de marzo de 1973, encontró al sindicalismo en una posición relegada. PERON otorgó un lugar de preeminencia a los sectores juveniles radicalizados en detrimento del movimiento obrero organizado, considerado, hasta entonces, como la "columna vertebral" del peronismo. Creía que de esta manera reflejaba el espíritu de movilización popular que impulsaba su retorno al poder. Por otro lado, evitó asociar ese retorno con la desprestigiada imagen de los jefes sindicales. En este contexto, los jefes sindicales buscaron aproximarse a otros sectores que, como ellos, juzgaban que el activismo de la militancia juvenil se apartaba de las consignas tradicionales de la ortodoxia peronista. Condenados por el viejo líder al aislamiento en el interior de la vasta coalición política que lo acompañaba, los sindicalistas comenzaron a prepararse para modificar una relación de fuerzas que, por entonces, les era desfavorable.

El triunfo electoral despertó entre los sindicalistas, como entre las clases populares, la expectativa de sustanciales aumentos de salarios. Sin embargo, la política de ingresos del ministro GELBARD, encuadrada dentro del Pacto Social, buscaba compatibilizar los objetivos distribucionistas con la coyuntura económica del momento. Frente a un aumento de salarios situado por debajo de las demandas de los trabajadores y la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años, la conducción cegetista debió postergar sus objetivos reivindicativos para acomodarse a la política de concertación impuesta, a través de GELBARD, por la autoridad política de PERON.

Pero la aceptación del Pacto fue un vuelco táctico de la CGT. Los dirigentes sindicales —protagonistas en el pasado de frecuentes desconocimientos de las directivas de PERON durante su exilio—, al sumarse a la concertación, retornaron a la disciplina impuesta por el líder justicialista, tratando de reconquistar los espacios perdidos previamente. De esta manera, apostaban a capitalizar la presumible ruptura de PERON con los sectores juveniles y a obtener el reconocimiento de su influencia en el poder <sup>(85)</sup>.

Sin embargo, esta decisión tuvo un costo político. Los trabajadores interpretaron que el nuevo gobierno de CAMPORA favorecería sus demandas salariales. La conflictividad laboral se intensificó, varias fábricas fueron tomadas por los obreros y se multiplicaron los reclamos por la reincorporación de delegados y activistas despedidos durante la anterior dictadura. Este activismo se combinaba con enfrentamientos entre los trabajadores y los aparatos sindicales. La CGT, compro-

(85) TORRE, J. C. (1983), pág. 53.

metida con el Pacto Social, debió asistir pasivamente a esta ofensiva, ahondándose la brecha que se había ido abriendo entre los jefes sindicales y las movilizaciones de los trabajadores a partir de los últimos tramos de la Revolución Argentina.

El regreso definitivo de PERÓN dio lugar a un nuevo diseño político. La imponente manifestación política que asistió en Ezeiza al retorno del líder justicialista se transformó en una tragedia por el enfrentamiento armado entre los sectores internos del peronismo. A partir de ese episodio, PERÓN pasó a convertirse en el eje de un ajuste de cuentas con los sectores juveniles y guerrilleros tras el objetivo de desmontar la movilización popular que jaqueaba al gobierno de CAMPORA.

De esta manera, se abrió el espacio para la reconstitución de la alianza del caudillo con los hasta entonces relegados jefes sindicales. La campaña electoral que permitió el acceso de PERÓN a su tercer mandato presidencial, a diferencia de la que proyectó a CAMPORA, contó con el activo proselitismo de los sindicatos. El despliegue sindical tuvo como protagonista destacado al secretario general de la UOM, LORENZO MIGUEL. El ulterior triunfo electoral fue calurosamente celebrado por los sindicalistas, que preveían un acceso más fluido a las decisiones del poder<sup>(86)</sup>.

Pero un nuevo episodio sangriento empañó la euforia de la dirigencia sindical. Dos días después de las elecciones que consagraron el triunfo de PERÓN —el 26 de setiembre— fue asesinado el secretario general de la CGT, JOSÉ I. RUCCI. Los sucesos posteriores confirmarían que la eliminación de RUCCI no anuló el poder de la cuestionada burocracia sindical. Por el contrario, galvanizó a su dirigencia, exacerbó su hostilidad hacia la JP y la izquierda y confundió a muchos trabajadores, partidarios de la renovación orgánica de las conducciones sindicales. Una semana después, el presidente electo ratificó, en la propia central obrera, que "el movimiento sindical era la columna vertebral del peronismo", y exhortó a los dirigentes sindicales a combatir la infiltración marxista.

Sin embargo, subsistía un problema que ponía a prueba el reencuentro del caudillo con los jefes sindicales. La aspiración sindical apuntaba a lograr la apertura de las negociaciones colectivas y era alentada por la sospecha de que PERÓN en el gobierno dejaría de lado la política económica del ministro GELBARD. Pero la política de concertación social patrocinada por PERÓN no se avenía con las aspiraciones reivindicativas inmediatas de sus huestes políticas ni de las del aparato sindical. El propio PERÓN ratificó el mantenimiento del Pacto Social, frustrando las pretensiones sindicales.

No obstante, luego de asumir su tercer gobierno, el presidente procuró asegurarse la lealtad de los jefes sindicales. A fines del mes de noviembre, la Cámara de Diputados sancionó la ley 20.615, que, a instancias del PE y la CGT, modificaba la Ley de Asociaciones Profesionales sancionada durante la presidencia de FRONDISI. La reforma incrementaba el grado de centralización de las estructuras gremiales y reforzaba la protección jurídica de los jefes sindicales<sup>(87)</sup>.

(86) DE RIZ, L. (1986), pág. 94.

De esta manera, se establecían nuevos obstáculos a la democratización de los sindicatos en momentos en que diversos sectores, entre ellos el peronismo combativo y la izquierda, demandaban la renovación de las estructuras gremiales y de sus conducciones.

Mientras tanto, la movilización obrera no se detenía. Las experiencias de los sindicatos cordobeses se propagaron a Buenos Aires: los conflictos laborales se sucedían en los lugares de trabajo, donde los obreros enfrentaron áspidamente a empresarios y aparatos sindicales demandando aumentos salariales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Las ocupaciones de plantas fabriles y el cuestionamiento a las prerrogativas de las gerencias fueron las expresiones de un estado de rebeldía que traducía la brecha entre los trabajadores y sus representantes tras largos años en que las prácticas de negociación habían desaparecido. En general, los movimientos reivindicativos eran lanzados por los propios trabajadores al margen de los liderazgos sindicales nacionales y escasamente influidos por planteos políticos radicalizados.

Si bien en marzo de 1974 la CGT y la CGE renegociaron el Pacto Social acordando incrementos salariales, las luchas por mayores ingresos no se atenuaron. En muchos casos, los trabajadores obtenían aumentos sustancialmente superiores a los conseguidos por aquella renegociación. Muchos empresarios optaron por avenirse a las demandas salariales trasladándolas a los precios, sin contar con la autorización gubernamental. El conflicto social se traducía en una intensa pugna por la distribución del ingreso y los mecanismos de concertación se mostraban incapaces de contenerlo.

A principios de junio de 1974, el sindicalismo logró que el Senado aprobara una de las conquistas más significativas para el movimiento obrero. Se trataba de la Ley de Contrato de Trabajo, que reglamentaba la actividad laboral en todo el país. La nueva legislación habilitaba el acceso sindical a las contabilidades de las empresas —objetivo al que aspiraban, sin éxito, los movimientos sindicales europeos—, establecía la prohibición de despedir a trabajadores próximos a casarse, consolidaba la vigencia de la indemnización por despido sin causa, el derecho a pensión a las mujeres unidas de hecho con trabajadores, disponía medidas para asegurar las condiciones de salubridad en las empresas, etc. Si bien la nueva ley dejaba fuera de sus alcances a los empleados estatales y convalidaba el fondo de desempleo para los obreros de la construcción, excluyéndolos de los beneficios de la indemnización, su vigencia fortaleció la capacidad negociadora y la posición de los trabajadores frente a las empresas<sup>(88)</sup>.

Mientras tanto, otro objetivo vinculó a la dirección de los sindicatos nacionales con el gobierno y las empresas: la eliminación de la oposición sindical. La aprobación parlamentaria de la Ley de Seguridad suministró a las autoridades del Ministerio de Trabajo un instrumento para reprimir las huelgas ilegales. La aplicación de las nuevas disposiciones logró la disminución de los conflictos

(87) TORRE, J. C. (1983), págs. 74 y 75.

(88) CALELLO, O. y PARCERO, D. (1984), pág. 150.



laborales y la desaparición de las ocupaciones de fábricas. Por otra parte, se intensificó la ofensiva contra las direcciones sindicales de oposición clasista o combativa, y en menos de tres meses el gobierno doblegó a los líderes sindicales de esa oposición. A fines de 1974, como corolario de esta exitosa ofensiva, una serie de elecciones y asambleas confirmó a los principales jefes sindicales nacionales en el control de la estructura de los sindicatos.

El fortalecido aparato sindical se aprestó a alcanzar su viejo objetivo de libre negociación colectiva de los salarios. El primer paso en esa dirección, luego de la muerte de PERON, fue su asociación con el entorno de la presidenta ISABEL PERON para provocar la renuncia de GELBARD, artífice del Pacto Social que restringía la política salarial. Una nueva oportunidad para reconquistar el prestigio perdido por los jefes sindicales se presentó a partir de febrero de 1975, cuando el gobierno convocó a empresarios y sindicatos para discutir los salarios y las condiciones de trabajo. Sin embargo, el drástico reajuste dispuesto por el ministro RODRIGO sorprendió a aquéllos en el curso de las negociaciones, obligando a su transitoria suspensión. Si bien la presión sindical logró que el gobierno desistiera de su propósito de poner límites a los aumentos salariales a acordarse, a partir de este momento comenzó a gestarse la ruptura definitiva del entorno presidencial con los jefes sindicales.

La magnitud de los incrementos salariales alcanzados durante las negociaciones puso en jaque la nueva política económica impulsada por RODRIGO. A fines de junio de 1975, la presidenta anuló los acuerdos y ofreció aumentos por debajo de los obtenidos en las convenciones. Esta decisión provocó la paralización del trabajo en todo el país y puso a los líderes sindicales en la disyuntiva de tener que confrontar con el gobierno. Para los sindicalistas, aceptar la oferta gubernamental significaba reabrir la brecha—que trabajosamente intentaban cerrar—con la masa obrera. Por su parte, dentro de la concepción autoritaria del entorno lopezreguista no había un espacio para colaborar con el movimiento sindical. La situación comenzó a definirse cuando la CGT dispuso, tras una semana de indecisión, un paro de 48 horas. Era la primera vez que la central obrera establecía una huelga general durante un gobierno peronista. Las consecuencias políticas, más arriba analizadas, significaron un triunfo de los jefes sindicales y la frustración del intento presidencial por socavar su poder<sup>(89)</sup>.

Luego de la confrontación, la presidenta se alejó temporariamente de sus funciones y emergió un nuevo esquema de poder. En agosto de 1975, una coalición de sindicalistas y políticos asumió el gobierno debiendo hacerse cargo de las consecuencias del shock provocado por el renunciante ministro RODRIGO: una incipiente recesión, abrupto aumento del desempleo y caída de la producción industrial. A instancias de la central obrera, el gobierno decretó una tregua social de 180 días durante los cuales se prohibían los despidos y las huelgas. De inmediato, el nuevo ministro de Economía, ANTONIO CAPIERO, trató de rehabilitar la política de concertación entre el Estado, la CGT y la CGE. Ambas iniciativas

(89) De RIZ, L. (1987), pág. 181.

nafragaron en medio de una intensa conflictividad laboral empujada por las demandas salariales. En lugar de aportar soluciones y necesitada de rehabilitarse frente a los trabajadores, la jefatura sindical pareció refugiarse en su tradicional rol reivindicacionista, dispuesta a desempeñarse como grupo de presión<sup>(90)</sup>.

Al reasumir el gobierno, la presidenta disolvió la *entente* sindical-política. El nuevo golpe de timón puso al desnudo la debilidad de la coalición: devueltos al llano, los líderes sindicales se replegaron en la pasividad. Ante la inminencia de una quiebra institucional, no se sumaron a una salida política que neutralizara las amenazas golpistas, renunciando a asumir mayores responsabilidades en la defensa del orden constitucional. Tanto sindicalistas como políticos oficialistas desoyeron los pedidos de la oposición civil para evitar el golpe militar y conformar un gobierno sin ISABEL PERON<sup>(91)</sup>.

### 6.8. PARTIDOS POLITICOS Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Al acceder por tercera vez al gobierno, el peronismo había aglutinado en un punto máximo a grupos disímiles. Al capitalizar el generalizado repudio a la Revolución Argentina, PERON integró a sectores sociales y políticos enfrentados e interiorizó sus conflictos en dichos aspectos. Durante el interregno de CAMPORA, afloraron los proyectos políticos encontrados en el propio justicialismo, acentuándose la ingobernabilidad heredada del anterior régimen militar. El movimiento obrero organizado trató de conquistar un espacio dentro de la gestión estatal rescatando la ortodoxia peronista, en tanto que los sectores juveniles de la clase media recientemente peronizados pugnaban por un proyecto alternativo de sociedad levantando la bandera del "socialismo nacional". Atrincherados en distintos aparatos del Estado, ambos sectores libraron combates tendientes a dirimir posiciones dentro del poder. De esta manera, se fue profundizando en la sociedad la pérdida de reconocimiento de la autoridad estatal.

La presencia de PERON al frente del gobierno pasó a constituirse en un imperativo. Luego de exhortar a la Juventud Peronista y a los grupos armados a abandonar la violencia como recurso político y a responder a su conducción, el líder excluyó a los sectores radicalizados, dado que sus demandas no se compatibilizaban con la reconstitución del orden político que requería su proyecto. Avaló la destitución de gobernadores ligados a la izquierda peronista y conminó a los diputados de la Juventud Peronista, en desacuerdo con las reformas al Código Penal que incrementaban las penas a las actividades guerrilleras, a abandonar el movimiento y a precipitar sus renuncias a las bancas. El enfrentamiento con los sectores de la izquierda de su partido culminó durante la celebración del 1º de mayo de 1974, cuando PERON, increpado públicamente por aquellos sectores, los

(90) TORRE, J. C. (1983), pág. 143.

(91) TORRE, J. C. (1983), págs. 153 y 154.

expulsó de la Plaza de Mayo. Días después, la rama juvenil fue excluida del máximo organismo de conducción del justicialismo, perdiendo todo espacio político para luchar por el "socialismo nacional" dentro del peronismo. Los Montoneros no fueron proscriptos, aunque anunciaron su retorno a la resistencia. PERON, para preservar la gobernabilidad y la ortodoxia partidaria, eligió a la dirigencia gremial.

La purga de elementos izquierdistas se acentuó al asumir ISABEL PERON. La Universidad de Buenos Aires, donde conservaban su preeminencia aquéllos, se convirtió en un objetivo de los sectores más reaccionarios del peronismo, encaramados en el gobierno de ISABEL. La designación del anacrónico OSCAR IVANISEVICH al frente del Ministerio de Educación fue seguida con el nombramiento como interventor del rectorado de la UBA del fascista ALBERTO OTTALAGANO y con el inicio de un clima de discriminación y represión ideológica que alejó a varios profesores de sus cátedras. Por otra parte, varios gobernadores peronistas ligados a la izquierda partidaria fueron acusados de "infiltrados" y destituidos por la dirigencia sindical con el apoyo de sectores derechistas. En este marco, el Partido Justicialista permaneció eclipsado en manos de dirigentes "verticalistas" fieles a ISABEL y con sus sectores moderados marginados, en tanto que el diseño de la política gubernamental quedó confinado a las maniobras del lopezrreguismo dentro del entorno presidencial.

Como era previsible, la izquierda peronista rompió lanzas con los sucesores de PERON. La JP y Montoneros anunciaron la ruptura total con el gobierno y el retorno a la guerrilla. En simetría con la estrategia lopezrreguista, los Montoneros se dispusieron a utilizar la violencia para imponer el rumbo de un proceso que marchaba a la deriva. Sin embargo, ante la eventualidad de que la crisis del gobierno de ISABEL desembocara en una salida electoral, no descartaron la alternativa de integrarse al sistema político. Así, constituyeron el Partido Peronista Auténtico (PPA) —coalición formada por la Tendencia Revolucionaria, la mayoría de los gobernadores depuestos y algunos veteranos sindicalistas de la resistencia peronista de los años '50 y '60—, que participó en las elecciones para gobernador celebradas en Misiones, en marzo de 1975. Esta apuesta fue coronada por un magro resultado y, en definitiva, los sectores "militaristas" de los Montoneros optaron por sus ataques a las FF.AA. En noviembre de 1975, la suerte del PPA quedó sellada al ser prohibido por el gobierno <sup>(92)</sup>.

Fracasada la operación política concebida por el lopezrreguismo, el peronismo quedó atravesado por serias disidencias internas. Frente a los "verticalistas", que consideraban a ISABEL como la heredera indiscutible de PERON y la última garantía de la unidad partidaria, aparecieron los "antiverticalistas", que planteaban la necesidad de recuperar el terreno perdido, retomar a las fuentes del justicialismo, limitar los poderes de la presidenta y apartar al entorno de advenedizos que la rodeaba. La

disputa terminó dividiendo a la bancada legislativa del oficialismo y algunos legisladores "antiverticalistas" llegaron a auspiciar el alejamiento de ISABEL <sup>(93)</sup>.

Hacia fines de 1975, el justicialismo quedó reducido a una superestructura resquebrajada. Las bases partidarias se encontraban desorientadas, y la dirigencia se resignó a la espera del golpe militar, apostando a una futura reorganización. Por otra parte, la alianza política que lo tuvo como protagonista principal se desarticuló, y una de sus fuerzas integrantes, el MID, declaraba vaciado e inexistente el FREJULI, a la vez que tomaba distancia del mismo. La disgregación del campo político también afectó a la oposición leal al gobierno: la UCR y la Alianza Popular Revolucionaria.

Luego de las elecciones presidenciales de marzo de 1973, la derrota de la UCR a manos del FREJULI incentivó las críticas internas a la conducción del partido. El Comité Nacional explicó dicho desenlace como un resultado del "precio político" que debieron pagar el radicalismo y BALBIN para asegurar la realización de los comicios e impedir las proscripciones. Por su parte, el Movimiento de Renovación y Cambio emitió un documento en mayo de 1973 formulando severas críticas a la conducción balbinista. En primer lugar, cuestionó la táctica de evitar críticas al anterior gobierno militar para no comprometer la realización de las elecciones, lo que hizo aparecer al radicalismo, frente a importantes sectores del pueblo, como una versión continuista de dicho gobierno. En segundo término, criticó el ambiguo discurso político de BALBIN, en tanto responsable de haber impedido que el radicalismo se convirtiera en una alternativa política para el país. Además, el discurso balbinista, al enfatizar la pacificación, la integración social y la conciliación, apareció como neutro frente a un electorado que buscaba cambios sociales. También puntualizó que el radicalismo no había comprendido ni había tenido poder de convocatoria dentro de la juventud. Finalmente, acusó a la conducción partidaria de no haber valorado el papel del trabajo organizado y de no difundir el ideario radical en ese sector social. El documento del MRC propició la instauración de una "auténtica democracia social" y la reconstrucción del radicalismo para combatir el privilegio sobre la base de un programa concreto y definido.

Frente a la gestión peronista, el radicalismo mantuvo una actitud de "oposición constructiva". Por un lado, apoyó el andamiaje político-institucional formulado por PERON. Al fallecer el presidente, respaldó a ISABEL "para servir a la permanencia de las instituciones argentinas que usted simboliza en esta hora". Cuando fue configurándose el síndrome de una sociedad desgobernada, trató de evitar críticas que pusieran en peligro el orden democrático que había contribuido a construir con el ahora partido oficialista. BALBIN, apoyado por casi todo el movimiento radical, condenó la posibilidad de un golpe militar, y hubo rumores acerca de la probabilidad de una alianza entre el justicialismo y el radicalismo para conformar un gobierno de coalición que asegurara la gobernabilidad del país.

(92) DE RIZ, LILIANA, *La política en suspenso: 1966/1976*, Buenos Aires, 2000, pág. 173.

(93) MACEYRA, HORACIO, *Cámpora/Perón/Isabel*, Buenos Aires, 1983, págs. 144-152.

Hacia fines de 1974, la división interna de la UCR se profundizó. A pesar de que BALBIN ganó las elecciones internas en siete distritos nacionales, las disidencias se acrecentaron a medida que el gobierno justicialista se debilitaba. El MRC consideraba que la crítica constructiva a dicho gobierno, si bien evitaba un nuevo antagonismo entre ambas fuerzas con vocación nacional y popular, impedía que la UCR apareciera como una verdadera alternativa de poder en el sistema político argentino. Proponía una oposición crítica y, desde una óptica progresista, impulsaba reformas de carácter estructural que colocaran al partido en una posición de vanguardia. Por otro lado, ILLIA —en representación de sectores del radicalismo cordobés— presionaba a la Intransigencia Nacional para que el radicalismo se adhiriera a las posturas del MRC <sup>(94)</sup>.

La actitud de BALBIN se mantuvo hasta el final. Siguió colaborando con el justicialismo tratando de preservar el orden democrático. Una semana antes del golpe, en un discurso televisivo había mostrado su desazón ante la imposibilidad de encontrar un camino para resolver los problemas del momento, aunque sostuvo que "...Todos los incurables tienen cura, cinco minutos antes de la muerte... Desearía que los argentinos no empezáramos a contar ahora los últimos cinco minutos...". Cuando se produjo el golpe militar lo aceptó con resignación y consideró que se trataba de una intervención temporaria y excepcional con el objetivo de regularizar el funcionamiento de la democracia.

El PI, integrante de la Alianza Popular Revolucionaria que participó en los comicios de marzo de 1973, fue otro oponente leal del gobierno justicialista. Tempranamente había abandonado el FREJULI en desacuerdo con sus carencias programáticas y sosteniendo la necesidad de una revolución nacional como "único camino para la liberación del pueblo de toda dependencia y de toda opresión económica, política y cultural" y como "única vía hacia la socialización del sistema económico". Desde esta perspectiva, estuvo en desacuerdo con la política económica del gobierno. Luego de la muerte de PERON, afirmó que las instituciones sólo serían defendidas con eficacia si se cumplimentaban las exigencias revolucionarias del pueblo. A fines de 1975, la convención nacional partidaria aprobó un documento en favor de "una sociedad más justa" y de "un movimiento de carácter nacional, revolucionario y cristiano" para oponerse a "un sistema en crisis". Correspondió al titular de los intransigentes, OSCAR ALENDE, la emisión del último mensaje radial previo al golpe militar. El 23 de marzo de 1976, por la Cadena Nacional, manifestó su deseo de que las FF.AA. se mantuvieran integradas "en una gran política en resguardo de los valores nacionales y de respeto por la voluntad del pueblo" <sup>(95)</sup>.

Las fuerzas de la derecha liberal-conservadora constituyeron la oposición más contundente al gobierno justicialista. Entre 1973 y 1976 se nuclearon en tres alianzas a nivel nacional. La Alianza Popular Federalista, liderada por FRANCISCO MANRIQUE,

(94) ACUÑA, M. L. (1984), págs. 208-210.

(95) NOSIGLIA, JULIO E., *El Partido Intransigente*, Buenos Aires, 1983, págs. 93-98.

integrada por el Partido Demócrata Progresista, antiguos sectores del aramburismo y sectores de la Federación Nacional de Partidos de Centro. La Alianza Republicana y Federal, apoyada por sectores provinciales de esa misma federación. Y, finalmente, la Nueva Fuerza, liderada por ALVARO ALSOGARAY, con el agregado de sectores del interior del país y partidos de la Capital Federal. Tendían a representar a caudillos provinciales y a sectores económicos dominantes del interior y de la Capital, fundamentalmente sectores sociales altos y medio-altos cuyos intereses se vinculaban tanto a las esferas agrarias, industriales y financieras como comerciales, generalmente los de mayor concentración y transnacionalizados <sup>(96)</sup>.

Estas fuerzas pusieron un particular énfasis en el señalamiento del caos y el desgobierno. La Fuerza Federalista Popular (FUFEPO), vinculada a las alianzas arriba mencionadas, sostuvo —a mediados de 1975— que el Estado había perdido el monopolio del uso de la fuerza, lo que significaba el peligro de su propia destrucción. Por su parte, el Partido Federal, en diciembre de 1975, manifestaba a través de MANRIQUE que "difícilmente el país haya vivido alguna época parecida a la actual en orden a la carencia de un poder real que se asemeje al espíritu constitucional" <sup>(97)</sup>.

Cuando era inminente el golpe militar, las fuerzas políticas de derecha se automarginaron de los intentos políticos por salvar la democracia. Varios de sus dirigentes se habían reunido y establecido coincidencias con los generales JORGE R. VIDELA y ROBERTO E. VIOLA con anterioridad al golpe. Por su parte, la Nueva Fuerza, pocos días antes de éste, afirmó la inminencia del fin del "régimen de treinta años constituido por el peronismo y la anacrónica oposición que le sirvió de marco (...). El caos en el ordenamiento económico con sus secuelas de corrupción y decadencia total ya se han producido, quedándonos sólo por delante soportar sus consecuencias". El Partido Federal, con la adhesión del Partido Socialista Democrático, sostuvo que "el gobierno y la oposición han caducado y ya hablan con un lenguaje de sepelio. Vivimos los últimos momentos del régimen que ha demostrado hasta el cansancio su incapacidad para gobernar. Conjuntamente se comprueba la incapacidad de las fuerzas políticas paralelas que, con un lenguaje de sepelio, tratan de buscar soluciones irreales e inoportunas. El pronunciamiento militar es inevitable, ya que el vacío de poder alguien lo tiene que llenar" <sup>(98)</sup>. Para estas fuerzas políticas, la urgencia para cubrir el "vacío de poder" no permitía aguardar la solución institucional prevista con las elecciones generales de octubre de 1976.

El retorno del peronismo al gobierno planteó a las organizaciones empresariales un escenario caracterizado por el intento de reestructurar los sectores de poder. La designación de JOSE BER GELBARD, ex presidente de la CGE, como titular del Ministerio de Economía evidenciaba el propósito de privilegiar a esa organización, representativa de los intereses del empresariado nacional mediano y

(96) LATTUADA, MARIO J., *Política agraria del liberalismo-conservador 1946-1985*, Buenos Aires, 1987, págs. 17-26.

(97) Cf. MANSILLA, CESAR L., *Las fuerzas de Centro*, Buenos Aires, 1983.

(98) *La Opinión*, 21/3/1976.

pequeño, predominantemente ligado al mercado interno. El nuevo ministro estaba vinculado, ideológica y orgánicamente, desde sus inicios como dirigente empresarial en los primeros gobiernos peronistas, al Partido Comunista. Sus ideas políticas no le impidieron convertirse, con el tiempo, en la cabeza de un importante grupo empresarial nacional con intereses diversificados. Había estado asociado a una empresa de neumáticos (Fate), y luego se transformó en uno de los propietarios de Aluar, empresa productora de aluminio cuya prosperidad se debió a la vinculación "privilegiada" con el anterior gobierno militar, traducida en beneficios y concesiones diversas obtenidos a principios de los años '70. Esto le permitió mantener una fluida relación con el Gral. LANUSSE e intermediar entre éste y PERON. Desde el Ministerio, GELBARD establecería fuertes vínculos económicos con los países del bloque soviético, a la vez que conservaría poderosas amistades en los EE.UU. La figura contradictoria de GELBARD era el ejemplo de una "burguesía nacional" con fugaces influencias económicas e institucionales ligadas, más que a una base productiva sólida, a la posibilidad de desarrollar negocios con el Estado y a la asociación con los poderes políticos de turno, ya sea civiles o militares<sup>(99)</sup>. Con aquél se esperaba que la política económica se fundamentara en las iniciativas de los empresarios privados nacionales y se transformara en una opción frente al capital monopolístico internacional.

GELBARD puso en práctica el Pacto Social. Las organizaciones corporativas de la gran burguesía —la UIA, la SRA y la CAC—, en situación de repliegue, avalaron el Pacto como algo inevitable y manifestaron su beneplácito, aunque a nivel declamatorio. La UIA —nucleamiento de las mayores empresas del sector, en particular de las filiales de las empresas transnacionales— se integró en la Confederación Industrial Argentina (CINA), dejó de funcionar como organismo independiente y pasó a formar parte de la CGE, que, de esta manera, pareció acrecentar su poder institucional<sup>(100)</sup>. La aceptación del Pacto por parte de aquellos sectores no era una renuncia al empleo de sus recursos de poder, sino que marcaba un compás de espera.

Con la crisis del gobierno peronista, los dirigentes tradicionales de la ex UIA cambiaron su estrategia. Uno de los factores irritativos para la dirigencia empresarial era el control oficial de los precios: en setiembre de 1974, desde la CINA se emitió una declaración crítica de esa política. La posterior renuncia de GELBARD puso en tela de juicio el rol político de la CGE y amplió el espacio para que la dirigencia tradicional cuestionara la dirección de la central empresarial e, inclusive, al propio gobierno.

La CGE comenzó a pagar los costos políticos de su apoyo al gobierno. Por un lado, éste le exigía el máximo respaldo; por el otro, los empresarios afectados por la política económica hacían responsable a la Confederación de dicha política. En

este marco, en los primeros meses de 1975, se inició el resquebrajamiento de la entidad: varias organizaciones gremiales del interior del país se desafilaron; poco después renunciaron dos miembros tradicionales de la UIA, incorporados como dirigentes de la Confederación, y, a mediados de año, se desafilió la Federación Agraria Argentina (FAA). Las diferencias de enfoque sobre la política económica y sobre la forma de resolver los problemas políticos y sociales generaron contradicciones en el interior de la CGE que llevaban a la fragmentación de su precaria unidad<sup>(101)</sup>.

En agosto de 1975, se formó un frente empresario integrado por entidades tradicionales. La Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la SRA, las entidades agrupadas en Confederaciones Rurales Argentinas, la FATAP y FADEEAC se integraron en la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE). La misma se constituyó en un crítico severo de la CGE y en un polo opositor al gobierno.

En el seno de la CINA, al compás de la crisis, surgieron distintos movimientos. El primero fue el Movimiento Empresario del Interior (MEDI), originado en las provincias pobres del noroeste argentino, crítico de la conducción cegeísta y con tendencias "desarrollistas". En forma paralela se organizó el Movimiento de Unidad Industrial (MUI), que agrupaba, básicamente, a dos organizaciones empresarias de Buenos Aires y Córdoba, en su momento enfrentadas con GELBARD. Por su parte, los antiguos dirigentes de la UIA se aglutinaron en el Movimiento Industrial Argentino (MIA), continuador de las posturas de los industriales tradicionales. Los empresarios industriales con relaciones directas con el sector agropecuario se organizaron en la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), entidad cuya influencia acompañaría el futuro crecimiento del complejo agroindustrial en la economía argentina.

En los meses previos al golpe militar, la crítica empresarial a la política oficial adquirió un tono apocalíptico. En diciembre de 1975, la APEGE censuró el estatismo, la corrupción y la especulación, y juzgó que el país "continúa su camino hacia el marxismo". Al mes siguiente, en el curso de una reunión que congregó a unos trescientos empresarios, la Asamblea manifestó su desacuerdo con la política económico-social que "constituye la antesala inexorable del comunismo" y propuso el "estado de movilización". El corolario de esta campaña fue el paro llevado a cabo el 16 de febrero, donde la organización de los empresarios tradicionales logró la adhesión del comercio, los servicios y el agro.

Este paro contribuyó a crear el clima social para el inminente golpe de Estado. La imagen de caos y desgobierno no fue sólo el resultado de la ineficacia del gobierno y de los sectores ligados a él. Dicha imagen fue fomentada por las FF.AA.

(99) Cf. GILBERT, ISIDORO, *El oro de Moscú*, Buenos Aires, 1995, donde se analizan las vinculaciones del ministro con los comunistas; SEOWNE, M. (1998).

(100) SCHVARZER, J. (1991), págs. 208 y 209.

(101) SCHVARZER, J. (1991), págs. 212 y 213.

y por la cúpula empresaria liberal que se manifestaba a través de la APEGE. El gobierno era severamente acusado por su incapacidad para "poner orden" y era presentado como el promotor del caos social característico del populismo, con lo que, implícitamente, se legitimaba el objetivo de los golpistas: la construcción de un orden social alternativo <sup>(102)</sup>.

Las posiciones de la SRA reflejaron el creciente deterioro de las relaciones de la gran burguesía agraria con el gobierno peronista. La política económica de GELBARD no permitía alentar expectativas favorables entre los terratenientes de la pampa húmeda. La inicial resistencia al proyectado impuesto a la renta normal potencial de la tierra se transformó en aceptación resignada del Acta de Compromiso Agropecuario Nacional, mediante la cual la SRA —en agosto de 1973— acordó con el gobierno la concertación de la política agropecuaria. En cambio, los productores agrupados en CARBAP no avalaron el compromiso, optando por ganar tiempo y por la preservación de su poderosa capacidad de maniobra frente a las decisiones oficiales <sup>(103)</sup>. A mediados de 1974, la SRA censuró la "Comisión de Política Concertada" por su ineficacia para atender las demandas sectoriales. En setiembre de 1974, al igual que la CRA y otras organizaciones ruralistas, la SRA dejó de participar en dicha Comisión.

El anteproyecto de Ley Agraria fue otro tema irritante para los sectores propietarios rurales. Si las medidas impositivas fueron consideradas confiscatorias por la SRA, aquél, que pretendía favorecer la conversión en propietarios de los arrendatarios y aparceros, fue juzgado como un intento encubierto de reforma agraria. En 1975, la entidad ruralista señalaba a los autores del mismo "que el pueblo votó por la doctrina y la filosofía justicialista y no para que a través de conceptos similares se pretenda introducir ideas ajenas al sentir nacional..." <sup>(104)</sup>. En general, la mayoría de las organizaciones representantes de los intereses terratenientes se opusieron al anteproyecto juzgándolo de "inconstitucional", de esencia "marxista colectivizante" y que conducía a una virtual confiscación de la propiedad y a la socialización compulsiva <sup>(105)</sup>.

Desde octubre de 1974 hasta el fin de la administración peronista, las relaciones entre el gobierno y la gran burguesía agraria experimentaron un notorio agravamiento. A pesar de que la renuncia de GELBARD abría, según la SRA, "el camino a un deseable reencuentro entre gobierno y agro", la política de ingresos de sus sucesores continuó perjudicando a dicho sector. En consecuencia, con la excepción del breve mandato de CELESTINO RODRIGO, la SRA se opuso a la gestión de todos los demás equipos que ocuparon el Ministerio de Economía hasta marzo de 1976.

(102) CAVAROZZI, M. (1983), págs. 57-59.

(103) DE RIZ, L. (2000), págs. 161 y 162.

(104) SIDICARO, R. (1982), págs. 84-86.

(105) LATTUADA, M. (1987), págs. 82 y 83.

A juicio de la entidad, la política populista de defensa del salario real conducía a la hiperinflación, por lo que era necesario restringir los ingresos de los sectores asalariados e incrementar los precios relativos de los productos agrarios para estimular su exportación.

Las demostraciones de oposición a la política gubernamental comenzaron a multiplicarse. A principios de 1975, se concretó la formación de una entidad coordinadora de los sectores propietarios agropecuarios integrada por la SRA, CRA y CONINAGRO. En marzo de 1975, esas organizaciones dispusieron una suspensión de la venta de carne vacuna en disconformidad con la política vigente. Ante la reticencia de la SRA a seguir impulsando medidas de fuerza, la CRA y la FAA se comprometieron a realizar nuevas huelgas de productores ganaderos. Estas organizaciones, con la adhesión de la SRA, llevaron a cabo un paro ganadero de diez días de duración. Nuevamente, a fines de octubre y principios de noviembre, las mismas entidades patrocinaron otra paralización de las tareas comerciales del agro, que se prolongó durante dieciocho días. En el seno de la APEGE, la SRA desempeñó un papel relevante liderando una parte significativa del empresariado y contribuyendo al escenario propiciatorio del golpe.

El comportamiento de la FAA, organización que nucleaba a gran número de pequeños y medianos productores rurales, tuvo aspectos sinuosos. Enrolada en la CGE, pareció dispuesta a acompañar la orientación de la política económica de GELBARD. La suspensión de los trámites de los juicios de desalojo de arrendatarios y aparceros rurales, la apertura de líneas de créditos para facilitar la adquisición de tierras por parte de los antiguos tenedores precarios desalojados por leyes anteriores, el estímulo de las actividades de las cooperativas que operaban en la producción y comercialización de productos agropecuarios, la prohibición al capital extranjero de realizar inversiones en la actividad rural, etc., estaban en línea con los reclamos de la entidad. Sin embargo, al igual que las Ligas Agrarias y la Unión de Productores Agropecuarios de la República Argentina, no movilizó a sus afiliados en defensa del equipo económico. Por otra parte, el mantenimiento de niveles de precios agropecuarios declinantes no satisfizo las expectativas de sus afiliados. En julio de 1975, cuando se iniciaba el período de crisis económica y de rápido desgaste político que llevaría al golpe de Estado, la entidad se retiró de la CGE.

## 6.9. LAS RELACIONES EXTERIORES

### 6.9.1. Las relaciones con los Estados Unidos y Europa

La vuelta del peronismo al gobierno prefiguraba la profundización de las tendencias autonómicas características de la Tercera Posición. En esta línea se inscribió la política exterior del gobierno de CAMPORA, tratando de incrementar sustancialmente el poder de negociación frente a los EE.UU. y respaldando una mayor independencia individual y colectiva de los países latinoamericanos. En el marco de la OEA, en junio de 1973, la Argentina planteó la reestructuración de la Organización, cuya marcha fue calificada de "fracaso". Pidió la participación de

Cuba dentro del sistema americano, criticó la política estadounidense con respecto a Latinoamérica y llamó a la unidad de las naciones del subcontinente para luchar contra la dominación externa. Esta postura internacional provocó ciertas prevenciones en el exterior, irritación en los Estados Unidos y desasosiego en el *establishment* local <sup>(106)</sup>.

Sin embargo, esta estrategia de política externa comenzó a modificarse durante el período presidencial de LASTIRI. Se trató de eliminar las aristas conflictivas de la diplomacia camporista. Ello no impidió que dos episodios volvieran a complicar las relaciones con los Estados Unidos: la oposición a la doctrina de la seguridad hemisférica del país del Norte y la ruptura del bloqueo económico a Cuba. El primero tuvo como escenario a la reunión de Comandantes de Ejércitos Americanos, realizada en Caracas en setiembre de 1973. En esa oportunidad, el representante argentino, Gral. CARCAGNO, apoyó la iniciativa peruana para reformar el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) en el entendimiento de que "cuando existan causas reales de subversión, sólo se conseguirá hacerlas desaparecer actuando sobre ellas en el terreno político, económico y social". CARCAGNO respaldó la necesidad de revisar los criterios y principios en los que descansaba la seguridad continental sosteniendo que "las Fuerzas Armadas no deben ser guardias pretorianas de un orden político, económico y social injusto". También defendió los principios de no intervención, de autodeterminación de los pueblos y de respeto a la individualidad de los países. Pero los propósitos de descartar los mecanismos regionales de represión controlados por la potencia hegemónica fueron frustrados por la oposición de los EE.UU. y de varios países latinoamericanos <sup>(107)</sup>.

El otro episodio tuvo que ver con una iniciativa comercial del ministro GELBARD. En agosto de 1973, el ministro suscribió un acuerdo de cooperación económica con Cuba por el cual la Argentina le otorgaba un crédito de doscientos millones de dólares ampliable a mil doscientos. Era el mayor crédito que había otorgado nuestro país hasta ese momento. La operación estaba destinada a financiar compras de camiones y automotores fabricados en la Argentina. El gobierno norteamericano no autorizó a las filiales argentinas de la General Motors y otras empresas automotrices del mismo origen a participar de la operación en tanto constituía una violación de las resoluciones adoptadas contra Cuba en 1962. Por su parte, las autoridades locales informaron a Washington —con el apoyo de las mismas empresas— que no iban a tolerar ninguna interferencia externa, estando las compañías obligadas a cumplir con los intereses del país o, de lo contrario, se expondrían a represalias. En abril de 1974, el Departamento de Estado, tras un áspero debate entre varios departamentos, autorizó a las subsidiarias a realizar exportaciones a Cuba. De esta manera, la Argentina rompía el bloqueo económico a Cuba.

Con la asunción de PERON a su tercer ejercicio presidencial se acentuó el cambio en las relaciones con los Estados Unidos. Ante las prevenciones de dicho

(106) MONETA, CARLOS JUAN, "La política exterior del peronismo: 1973-1976", en PERINA, R. y RUSSELL, R. (1988), pág. 69.

(107) MONETA, C. J. (1988), pág. 74.

país se impuso una política que, si bien conservaba los criterios de resguardo, como los apreciables en el nuevo proyecto de ley de inversiones extranjeras, procuraba atraer capitales norteamericanos y europeos adoptando un tono moderado y enfatizando la intención de llegar a un entendimiento global con la potencia hegemónica. Simultáneamente, se trató de articular un eje económico con Europa Occidental, en búsqueda de incrementar el espacio de maniobra y autonomía relativa frente a los Estados Unidos.

En la perspectiva de PERON, el eje europeo tenía un valor privilegiado. Por un lado, a comienzos de los '70 se preveía una situación crítica de las reservas alimentarias mundiales. Por otro, los países de Europa Occidental eran el destino principal de las exportaciones argentinas, constituyendo, como señalamos en el capítulo anterior, uno de los vértices de un triángulo comercial con los EE.UU. que de alguna manera prolongaba el que existió hasta los años '40 (en ese caso con el Reino Unido como "partenaire" europeo). El Gral. PERON formuló así, antes y durante su última presidencia, una estrategia que procuraba aprovechar la "guerra de las proteínas" para aumentar la venta de alimentos y reactivar la antigua "relación especial" <sup>(108)</sup>. Esperaba contar también con un masivo aporte de capitales y radicaciones industriales de ese origen, sobre todo en sectores donde la presencia norteamericana era predominante. Sin embargo, el creciente proteccionismo de la Comunidad Económica Europea dificultó la colocación de productos en ese mercado, las radicaciones no se concretaron y las fuentes financieras sustitutivas de las estadounidenses no llegaron a cubrir las necesidades del país. Por lo tanto, se tornó urgente obtener inversiones en los EE.UU. y abrir mercados en otras partes.

En el ámbito regional, la Argentina también planteó sus inquietudes en materia de intercambios comerciales. Para ello, aprovechó la reunión convocada por el secretario de Estado KISSINGER, a fin de desarrollar un "nuevo diálogo" entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. El encuentro se realizó en Tlatelolco (México) en febrero de 1974, y la delegación argentina, a través de su canciller, se transformó en vocero de América Latina. Como tal, la Argentina promovió la asociación del continente en defensa de sus intereses frente a Norteamérica. Sostuvo la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación en lo comercial y monetario entre ambas partes. Manifestó sus dudas "en cuanto a la existencia de un amplio margen de intereses comunes entre América Latina y los Estados Unidos, en las negociaciones que tienen lugar en el GATT..." y recordó que los latinoamericanos habían expresado la necesidad de reconocer en las negociaciones del GATT "el principio de tratamiento diferencial más favorable para los países en desarrollo". Solicitó también que los productos latinoamericanos fueran incluidos en el Sistema General de Preferencias estadounidense.

Con referencia a la reestructuración en curso del sistema monetario internacional, los argentinos pidieron el establecimiento de una mecánica de transferencia de recursos hacia las naciones menos desarrolladas y un mayor acceso de éstas

(108) LAUFER, RUBEN y SPIGUEL, CLAUDIO, "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, número especial 14-15, primer semestre de 1998, pág. 122.



a los mercados de capital y de comercio de los países industrializados. La declaración final de la conferencia, en la medida en que expresaba que el sistema de cooperación interamericana debía completarse "mediante el establecimiento de un sistema de seguridad económica colectiva que otorgue protección a los requisitos esenciales del desarrollo integral", generó expectativas optimistas entre los latinoamericanos que el tiempo se encargaría de diluir.

Dos meses después, la conferencia de cancilleres americanos reunida en Washington volvió a instalar el tema de la estructura del comercio internacional y el del sistema monetario. Nuevamente el canciller argentino expuso las preocupaciones de los países latinoamericanos: lo dispuesto en Tlatelolco no se había cumplido y el mercado estadounidense seguía siendo poco receptivo al ingreso de productos latinoamericanos. Además, presentó el panorama general de las relaciones interamericanas, planteando la necesidad de terminar con el aislamiento de Cuba, la revisión de las sanciones aplicadas contra ese país y la conveniencia de integrarlo al sistema panamericano. Sin embargo, los resultados de esta conferencia y la de Tlatelolco no se tradujeron en la concreción de una política de cooperación y solidaridad entre los pueblos americanos, y el "nuevo diálogo" se transformó en otra esperanza frustrada <sup>(109)</sup>.

La política exterior durante el período de ISABEL PERON estuvo influenciada por la crisis política y económica del país. Los urgentes requerimientos de créditos internacionales, públicos y privados, convirtieron a los EE.UU. y a los organismos internacionales de crédito en objetivos apreciados por la diplomacia argentina. Mediante una política pragmática, se intentó acceder a una posición privilegiada en las relaciones con el país del Norte, combinando el papel de moderador en el ámbito regional con una política de amplia aceptación del capital internacional. En reemplazo de las originarias críticas a la OEA, la Argentina trató de convertirse en un intermediario entre los países más reformistas y los Estados Unidos. El discurso político adquirió, por otra parte, un carácter cada vez más contradictorio, porque, por un lado, se proclamaba la nacionalización de las gasolineras que pertenecían a Shell y a Esso (que no se concretó) y, por otro, se anunciaba que las empresas extranjeras habían resuelto postergar por un tiempo el envío de sus regalías al exterior para contribuir a solucionar el problema de la balanza de pagos argentina, afirmando la presidenta que "el país entero (debía) congratularse por esta convivencia fructífera con los intereses multinacionales". En ese marco, algunos autores sostienen que, contrastando con las metas autonomistas iniciales, la diplomacia de este tramo final, aunque conservó un cierto discurso nacionalista, se orientó de nuevo hacia una inserción más dependiente <sup>(110)</sup>.

Por su parte, las relaciones con la Europa atlántica tendieron a complicarse. Las esperanzas de que la Comunidad levantara sus restricciones a las importaciones de carne se vieron frustradas, generando tensiones políticas y comerciales. Además, las medidas adoptadas contra empresas de capitales europeos, como las intervenciones de la Compañía Italo-Argentina de Electricidad —de capitales

(109) Cf. LANUS, J. A. (1986).

(110) MONETA, C. J. (1988), págs. 96 y 97.

predominantemente suizos— y la anulación de los contratos con la Siemens, dieron lugar a represalias, mientras Suiza amenazaba con bloquear un crédito concedido por los bancos italianos y suizos. El gobierno peronista agonizaba sin que el eje prioritario con Europa lograra concretarse.

## 6.9.2. Las relaciones con el Brasil y otros países latinoamericanos

Cuando PERON asumió su tercera presidencia promovió una distensión en las relaciones argentino-brasileñas. De este modo, nuestro país abandonó la evaluación geopolítica y antiintegracionista de los problemas de la Cuenca del Plata que había caracterizado a los gobiernos militares. Por otro lado, para recomponer el prestigio y romper el aislamiento de la Argentina, el mandatario viajó al Uruguay y firmó con el presidente JUAN MARIA BORDABERRY el Tratado del Río de la Plata en 1973, que superó el litigio sobre los límites fluviales y mejoró las relaciones entre los dos países. A los pocos días visitó el Paraguay, en el mes de diciembre, donde firmó con el presidente STROESSNER el Tratado de Yaciretá, al mismo tiempo que impulsaba los proyectos de Corpus y Salto Grande, hasta entonces estancados, así como el de Paraná Medio, con la asistencia técnica de la Unión Soviética. Días antes de la muerte del presidente argentino, durante una reunión de cancilleres de la Cuenca del Plata, la Argentina intentó negociar con el Brasil la compatibilización de las cotas de su proyecto de Corpus con las de Itaipú. Sin embargo, los ofrecimientos del canciller brasileño sobre el asunto no fueron satisfactorios para la cancillería argentina.

El gobierno de ISABEL PERON no renunció a la actitud de cooperación con el Brasil. Pero cuando este país firmó un acuerdo nuclear con Alemania Federal en 1975 y sus controversias con los Estados Unidos se agudizaron, las autoridades locales entendieron que otra vez se presentaba una oportunidad para que la Argentina accediera a una posición de liderazgo en Sudamérica. No obstante, el intento de reorientar la política exterior en tal sentido fracasó: el canciller ALBERTO VIGNES procuró convencer al secretario de Estado norteamericano, HENRY KISSINGER, para que estimulara las inversiones norteamericanas en el país y visitara Buenos Aires. KISSINGER no sólo ignoró la invitación, sino que, en febrero de 1976, viajó a Brasilia, donde firmó un memorándum de entendimiento con el Brasil. Así, el secretario de Estado desconocía la significación del papel argentino en Sudamérica y ratificaba la ruptura del equilibrio de poder en América del Sur en favor del Brasil. Percibiendo que la Argentina declinaba y que su importancia internacional disminuía, la cancillería brasileña endureció su posición frente al gobierno de nuestro país y no aceptó discutir el proyecto de Corpus ni admitir que la Argentina participara en las decisiones de Itaipú. En consecuencia, tras el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, las Fuerzas Armadas tuvieron que continuar con la tarea de enfrentar el problema de la definición de las cotas de las represas hidroeléctricas construidas y proyectadas por el Brasil sobre el Alto Paraná.

### 6.9.3. Las negociaciones sobre las Malvinas

En su discurso inaugural, en mayo de 1973, el presidente CAMPORA se refirió a que uno de los objetivos de su gobierno sería la recuperación de las Malvinas. Desde 1972, la negativa británica a abordar el tema de la soberanía había dado lugar a una situación de *impasse*. Ante una denuncia argentina ante las Naciones Unidas, por lo que interpretaba una estrategia dilatoria de Gran Bretaña, el foro internacional aprobó, en diciembre de 1973, una resolución señalando su preocupación por la falta de progreso en las negociaciones, e instó a las partes a proseguirlas. De todos modos, esto no impidió la concreción de acuerdos para abastecer de productos derivados del petróleo a las islas ni interrumpió las negociaciones de un tratado sobre comunicaciones.

A mediados de 1974, luego de conversaciones confidenciales, el Reino Unido propuso a la Argentina una suerte de condominio sobre las Islas Malvinas. Con la conformidad del presidente PERON, la Argentina efectuó una contrapropuesta coincidente en muchos puntos con la británica. Sin embargo, luego de la muerte del presidente, el canciller argentino hizo zozobrar dicho acuerdo, en tanto que, del lado británico, el Parlamento desbarató las negociaciones llevadas a cabo sin la participación de los isleños <sup>(111)</sup>.

La exploración y probable explotación de minerales e hidrocarburos en el área en conflicto introdujeron un nuevo factor de divergencia en las difíciles gestiones entre los gobiernos de Londres y Buenos Aires. El interés de varias empresas petroleras por la zona y el conocimiento de que el gobierno británico esperaba los resultados de un informe sobre el tema encargado a investigadores de la Universidad de Birmingham motivaron —en marzo de 1975— una enérgica protesta de la cancillería argentina, no reconociendo derechos de exploración y explotación de los recursos minerales de las Malvinas. Pese a dicha oposición, el gobierno inglés mantuvo sus propósitos, y, en octubre de 1975, confirmó que enviaría a las islas una misión económica encabezada por Lord SHACKLETON, profundizando el deterioro de las relaciones argentino-británicas al no acatar el principio tácito de no innovar, que ambas partes habían respetado hasta ese momento <sup>(112)</sup>.

Hacia fines de 1975 la tensión entre ambos países aumentó considerablemente. El secretario de Relaciones Exteriores británico propuso integrar a la Misión Shackleton técnicos argentinos, mientras que la cancillería local aspiraba a poner toda la operación bajo un paraguas binacional. Para el funcionario británico, en cambio, el tema de la soberanía de las islas era una "disputa estéril", y propuso nuevas conversaciones confidenciales. En la convicción de que no había elemen-

(111) CISNEROS, ANDRÉS y ESCUDE, CARLOS, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, tomo XII, La diplomacia de las Malvinas 1945-1989*, Buenos Aires, 1999, págs. 62-64.

(112) MARGHERITIS, ANA, "Malvinas: el petróleo y el conflicto anglo-argentino", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 3, segundo semestre de 1998, págs. 122-125.

tos positivos que justificaran la reapertura de las negociaciones, la cancillería argentina declaró que el embajador argentino no regresaría a ocupar su puesto en Londres y aconsejó al gobierno del Reino Unido retirar al suyo de Buenos Aires. En tanto, en la Cámara de los Comunes el secretario británico sostuvo que el área en disputa, con buena voluntad de ambas partes, podía transformarse en factor de cooperación entre los dos países, "de acuerdo con los deseos e intereses de los malvinenses". La ratificación de esta última aspiración, inconciliable con los objetivos argentinos, alejaba toda posibilidad de acuerdo, y desde ese momento las relaciones entre ambas naciones permanecieron congeladas, a pesar de que sus gobiernos aseguraron que no se trataba de una ruptura diplomática <sup>(113)</sup>.

Al avanzar sobre aguas jurisdiccionales argentinas, en febrero de 1976, el buque inglés de la misión recibió un disparo de advertencia desde un navío de la Armada Argentina. De inmediato, nuestro país acusó a los británicos de una "seria violación de las normas relativas a la jurisdicción marítima", mientras que Gran Bretaña denunció como "peligroso" el hostigamiento al buque, argumentando que navegaba pacíficamente para realizar un "relevamiento científico en la zona". Era el primer acto bélico entre ambas naciones desde el siglo anterior <sup>(114)</sup>. Luego de este episodio, el canciller argentino y el ministro de Estado de la Foreign Office acordaron en Nueva York la reanudación del diálogo. No obstante, el funcionario británico comunicó claramente la decisión británica de defender las islas si los argentinos intentaban utilizar la fuerza <sup>(115)</sup>.

### 6.9.4. Las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este europeo

La vuelta al gobierno del peronismo amplió considerablemente el camino abierto por los militares. Tanto CAMPORA, durante su breve gestión, como PERON —aunque con mayor moderación— impulsaron una política tendiente a fortalecer los vínculos con países del bloque socialista. Entre las medidas dispuestas por el primero se encontraban el establecimiento de relaciones diplomáticas con Vietnam, Corea del Norte y la República Democrática Alemana.

Las relaciones con la URSS adquirieron una intensidad inusitada. El ministro de Economía, empresario y ex presidente de la CGE, frecuentaba al embajador de Moscú en la Argentina y gozaba de la confianza de los soviéticos <sup>(116)</sup>. Debido a su iniciativa, se concretaron convenios económicos con varios países de Europa Oriental: Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Alemania Oriental, Bulgaria y Yugoslavia. Pero el hecho de mayor significación fue la delegación económica que, encabezada por el propio GELBARD, viajó a Moscú en mayo de 1974, donde fue

(113) CISNEROS, A. y ESCUDE, C. (1999), pág. 67.

(114) Cf. LANUS, J. A. (1986).

(115) CISNEROS, A. y ESCUDE, C. (1999), pág. 70.

(116) Cf. GILBERT, I. (1995); RAPOPORT, M. (1988), pág. 179; SEOANE, M. (1998), pág. 278.

recibida por la plana mayor de la dirigencia soviética, incluido el primer ministro, BREZHNEV, un honor poco común reservado a los primeros mandatarios. Esta delegación negoció y firmó los tratados económicos más importantes concretados hasta entonces en la historia de las relaciones entre ambos países. En uno de ellos se estableció un convenio de cooperación comercial; en otro, la URSS se comprometió a suministrar maquinarias y equipos; mediante el tercero, se acordó la cooperación científico-técnica. También se creaba una comisión mixta para controlar el desarrollo del intercambio, que se reuniría alternadamente en Moscú y Buenos Aires. En la perspectiva de GELBARD, estos acuerdos, así como la apertura global hacia el Este y hacia los países del Tercer Mundo, se consustanciaban con los objetivos de "liberación" y "antiimperialistas" a los que aspiraba el pueblo argentino <sup>(117)</sup>.

Sin embargo, el panorama cambió con la muerte de PERON. Su esposa, ISABEL MARTINEZ, al asumir la presidencia, trató de desembarazarse de los elementos que consideraba infiltrados izquierdistas en el peronismo, y, apoyándose en el ala "ortodoxa" de éste, obligó a renunciar al ministro GELBARD. Como corolario, se negó a ratificar los convenios firmados con la Unión Soviética, salvo los referidos a la provisión de turbinas y un estudio técnico de proyectos hidroeléctricos en el tramo argentino del río Paraná. En lo sucesivo, las dificultades económicas y políticas que atravesaron su gestión impidieron la formulación de una política exterior coherente.

#### 6.10. LAS POLITICAS ECONOMICAS DURANTE EL GOBIERNO PERONISTA (1973-1976)

A pesar de los múltiples y conflictivos sucesos políticos del año 1973, y en particular entre la asunción de HECTOR CAMPORA como presidente en mayo, su salida forzada dos meses después y la llegada al poder de PERON en octubre, el rumbo económico y su conducción permanecieron estables. La cartera de Economía quedó a cargo de JOSE BER GELBARD, bajo cuyo mando se intentaba restablecer la alianza social que diera origen al peronismo, es decir, la conjunción entre la pequeña y mediana empresa de capital nacional y "mercadointernista" y el movimiento obrero, nucleado en la CGT. El Estado debía volver a jugar un rol decisivo a través del financiamiento de la producción nacional y de estímulos que fortalecieran a los sectores locales sobre el capital extranjero.

La política económica de GELBARD no consistía sólo en la aplicación de una serie de instrumentos y medidas económicas, sino que estaba cimentada en el ya mencionado Pacto Social, que permitiría establecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico, la redistribución del ingreso a favor de los asalariados, el fortalecimiento del mercado interno, las restricciones a la operatoria del capital extranjero y la industrialización.

(117) La Prensa, 31/5/1974.

La situación económica y social de la Argentina, así como el contexto internacional que enmarcó el retorno del peronismo, diferían, no obstante, de los que caracterizaron los diez años que conformaron la anterior experiencia del movimiento. En este sentido, cabe destacar que el capital extranjero había asumido una gran importancia en diversas ramas industriales, en especial en las más dinámicas, y, lejos de hallarse en una etapa de reflujo (como ocurrió en los inicios del primer gobierno de PERON), se había expandido notoriamente, como vimos, a lo largo de los quince años que precedieron a 1973, insertándose en ramas hasta entonces inexistentes en el país, pero también avanzando sobre sectores que antes había controlado el capital nacional y desplazando a muchas empresas locales.

Por otro lado, buena parte de los especialistas de la época abonaba la idea de que el sector agropecuario arrastraba un prolongado estancamiento, aunque su origen encendía controversias, ya que algunos lo atribuían al excesivo intervencionismo estatal, mientras otros lo consideraban un resultado de la baja productividad y la escasa renovación tecnológica de las grandes unidades productivas, que concentraban la mayor parte de las tierras productivas, explicación que tendía a predominar en las líneas del FREJULI <sup>(118)</sup>. Si el sector agrario se encontraba en una etapa de estancamiento, no se podía, como en los años '40, realizar transferencias del excedente agrícola y ganadero hacia la industria y el empleo urbano. Por eso, se estimó necesario avanzar en un conjunto de medidas que incrementarían la producción y la productividad de la tierra, tales como el impuesto sobre la productividad "normal" estimada de la tierra, el proyecto nunca aprobado en el Parlamento de una ley agraria que autorizara la expropiación de las tierras improductivas <sup>(119)</sup>.

Sin embargo, cualquier programa que se propusiera alterar la estructura de tenencia de la tierra o incrementar de manera sustancial los gravámenes al sector agropecuario se enfrentaría rápidamente con un grupo social que generaba una parte fundamental de las divisas necesarias para el desenvolvimiento económico y el equilibrio de la balanza de pagos, y que aun conservaba una importante cuota de poder, dificultando, por ende, su implementación.

Dentro del contexto macroeconómico que debía encarar el nuevo gobierno, también es importante destacar el retroceso que habían experimentado los trabajadores en su participación en la renta nacional desde la caída de PERON en 1955. Así, de un porcentaje que en algún momento había superado el 50 % del ingreso nacional, se encontraba en 1972 por debajo del 43 %.

(118) Un análisis de ese debate y una interpretación crítica de la hipótesis de estancamiento puede consultarse en BARSKY, OSVALDO, "Reflexiones sobre las interpretaciones de la caída y expansión de la agricultura pampeana", en BARSKY, O. y otros, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, 1988, págs. 20-22.

(119) DI TELLA, G. (1983), págs. 156-162.

De este modo, el nuevo gobierno debió afrontar un marco estructural claramente distinto del que existía dieciocho años antes. Para retomar los lineamientos económicos de esa época necesitaba formular un acuerdo político que permitiera generar una redistribución del ingreso a favor de los asalariados, la industria y las pequeñas y medianas empresas, todo ello en un marco político conflictivo, caracterizado por una exacerbada violencia y una feroz interna en el seno del mismo partido que había llegado al poder.

#### 6.10.1. La política económica de JOSE BER GELBARD

El sustento de la política económica de JOSE BER GELBARD partió entonces de la formulación de un acuerdo político que tuvo como actores principales a la CGE (entidad desde la que partieron los lineamientos programáticos básicos) y la CGT. Entre los objetivos centrales, se aspiraba alcanzar un aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, del 40 al 50 % en un lapso de cuatro años. Para ello, se implementaría una política salarial tendiente a incrementar los ingresos reales de los trabajadores.

También se buscaba estabilizar el nivel de precios hasta reducir sustancialmente los elevados índices inflacionarios heredados. En este sentido, la política antiinflacionaria no podía estar desvinculada de la salarial, en tanto se aducía que buena parte de la inflación era explicada por la satisfacción de demandas sindicales, su traslado a los precios y la conformación de la conocida espiral inflacionaria. Por ende, de la correcta articulación de la política de estabilización con la salarial dependía buena parte del éxito del plan de gobierno.

De allí surgía la importancia del Pacto Social, firmado el 8 de junio de 1973, para concretar los objetivos económicos. En esa fecha se rubricó un acuerdo formal entre el gobierno, los sindicatos y la industria, mediante el cual se establecía un compromiso que incluía el congelamiento de precios y un alza general de los sueldos en doscientos pesos mensuales, tras la cual se suspendían las negociaciones colectivas salariales por un lapso de dos años. Las partes involucradas asumían así la necesidad de revertir la caída previa en los niveles de ingresos de los trabajadores a través de un incremento salarial, para luego comprometerse en la estabilización de la economía fortificando la producción y el consumo internos <sup>(120)</sup>.

Conocidos los efectos perniciosos de las devaluaciones sobre la actividad económica y los ingresos reales de los trabajadores, el gobierno peronista no recurrió a tal instrumento, sino que impuso controles sobre el tipo de cambio de las divisas. Simultáneamente, trató de incentivar las exportaciones para evitar que

(120) Cf. DE PABLO, JUAN CARLOS, *Economía política del peronismo*, Buenos Aires, 1980.

el crecimiento esperado se malograra por un cuello de botella en la balanza comercial. Con la intención de centralizar el comercio para lograr cierto poder en los mercados internacionales, se les otorgaron mayores poderes a las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes, que pasaron a monopolizar la exportación de esos productos <sup>(121)</sup>.

Además, se firmaron, como señalamos, acuerdos comerciales con países socialistas para tratar de ampliar un mercado potencialmente importante, profundizando una iniciativa que ya había comenzado a ser explorada por el gobierno de LANUSSE. Los vínculos de GELBARD con el PC facilitaban las negociaciones, aunque el futuro mostraría que esto no era una condición necesaria. En la segunda mitad de la década, la dictadura lograría estrechar las relaciones comerciales con la URSS a pesar de la feroz represión ejercida contra las fuerzas de izquierda locales <sup>(122)</sup>.

Con respecto al sector agropecuario, el gobierno hizo hincapié en la necesidad de incrementar la productividad y las exportaciones, para lo cual instrumentó un acuerdo firmado en agosto de 1973 por todas las entidades (con excepción de los ganaderos nucleados en la CARBAP) en el que se comprometió a aumentar los precios mínimos de los productos agropecuarios, otorgar incentivos fiscales y formular una política crediticia favorable al sector. Simultáneamente, las entidades agrarias se comprometían a duplicar la producción en un lapso de poco más de seis años.

La originalidad de los acuerdos político-económicos radicaba en la amplitud de los sectores involucrados y en que la mayoría de ellos no formaba parte de los círculos económicos más poderosos del país. El éxito de la gestión dependería en gran medida de la capacidad de los dirigentes sindicales para contener mayores demandas salariales de los trabajadores, de la confianza de los industriales en el equipo económico gobernante y del apoyo de los sectores rurales.

Como medidas complementarias, aunque no por ello de menor importancia, el gobierno elaboró poco menos de una veintena de proyectos de ley, entre los que se destacaban la regulación de las inversiones extranjeras, la reforma fiscal y la nacionalización de los depósitos bancarios <sup>(123)</sup>.

#### 6.10.2. La marcha del plan

La marcha del plan económico del nuevo gobierno peronista pasó por dos etapas en las que sus alcances y sus resultados quedaron claramente diferenciados. La primera de ellas tuvo como punto de partida la firma del Pacto Social y se

(121) Cf. GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998).

(122) RAPOPORT, MARIO, "Las relaciones argentino-soviéticas en el contexto internacional: un análisis histórico", en *The Wilson Center Working Paper*, N° 173, Washington, 1986, pág. 7.

(123) Cf. DI TELLA, G. (1983).

extendió hasta julio de 1974, casi de manera simultánea con la muerte de Perón. La segunda, que sufrió permanentes marchas y contramarchas, concluyó en marzo de 1976, con la llegada de una nueva dictadura militar. Durante la primera fase predominó la estabilidad de precios, al tiempo que mejoraron notoriamente las cuentas externas y se produjo un significativo crecimiento económico. Por el contrario, en la segunda, hicieron eclosión todas las contradicciones del Pacto Social, y se caracterizó por la inestabilidad y una acelerada inflación.

El inicio de la gestión de GELBARD estuvo marcado, como dijimos, por buenos augurios en el sector externo, que presentó aspectos muy favorables. Durante 1973 las exportaciones agropecuarias crecieron un 86 %, incentivadas por un alza en los precios de la carne y de los cereales en el mercado mundial y una cosecha récord de granos. Así, las reservas prácticamente se triplicaron, pasando de 529 millones de dólares a más de 1.400 millones a lo largo de 1973.

Año	Reservas
1970	560,2*
1971	724,7
1972	316,7
1973	529,0
1974	1.412,4
1975	1.340,8
1976	617,7

Fuente: BCRA.

Cuadro 6,18. Reservas internacionales del BCRA  
(en millones de dólares al principio del período).

Los primeros éxitos del plan económico quedaron evidenciados también en la contención del proceso inflacionario: el nivel de precios aumentó sólo un 17 % durante el primer año del Pacto Social, cuando en 1972 lo había hecho en un 61 %. Y este éxito de la política antiinflacionaria tuvo la virtud de haberse conjugado con un incremento de los salarios reales del 13,3 % durante el segundo semestre de 1973, que se debió a la instrumentación de aumentos de sueldos y asignaciones familiares en junio del mismo año.

Año	PBI	Inflación
1972	3,1 %	58,3 %
1973	6,1 %	60,3 %
1974	5,3 %	24,2 %
1975	-0,9 %	182,8 %
1976	-1,7 %	444,1 %

Fuente: BCRA y Ministerio de Economía.

Cuadro 6,19. Evolución del PBI y de la inflación  
(tasa de variación con respecto al año anterior).

La estabilidad de precios se articulaba también con un incremento de la tasa de crecimiento del producto, cuya rápida respuesta a la coyuntura era posible debido a que en el pasado inmediato la capacidad instalada en las empresas se encontraba subutilizada. Por lo tanto, el shock de demanda ejerció un efecto dinamizador de la producción en el corto plazo.

Año	Nominales	Reales
1972	43,7	90,9
1973	73,6	99,0
1974	100,0	104,5
1975	271,6	100,4
1976	849,8	57,7

Fuente: CONADE.

Cuadro 6,20. Evolución de los salarios industriales  
básicos de convenio (base 1974 = 100).

La demanda no sólo se había elevado por la redistribución del ingreso y las exportaciones: el Estado también contribuyó a fortalecer esa tendencia por medio de una expansión de sus gastos.

*Expendición del go. Abdo - 1974 = base*

Rubro	1972	1973	1974	1975
Gasto total	29.406,9	35.339,9	43.629,1	45.685,8
Corriente	21.519,9	28.007,0	33.807,9	35.471,3
Inversión física	7.502,2	7.152,6	8.440,4	9.328,0
Inversión financiera	38,4	580,3	1.380,8	886,5
Ingresos	24.311,5	28.000,8	34.676,1	27.895,8
Tributarios	13.692,8	17.009,6	22.226,5	15.785,9
No tributarios	10.618,7	10.991,2	12.449,6	12.109,9
Uso del crédito	1.818,4	1.023,2	2.095,6	2.058,2
Interno	861,5	902,0	1.117,9	1.933,8
Externo	956,9	121,2	977,7	124,4
Emisión monetaria	1.652,6	4.536,0	6.262,3	12.180,8
Otros	1.624,4	2.180,0	595,1	3.551,0
Déficit fiscal	5,2	7,3	7,9	15,9

Fuente: BAC (1982).

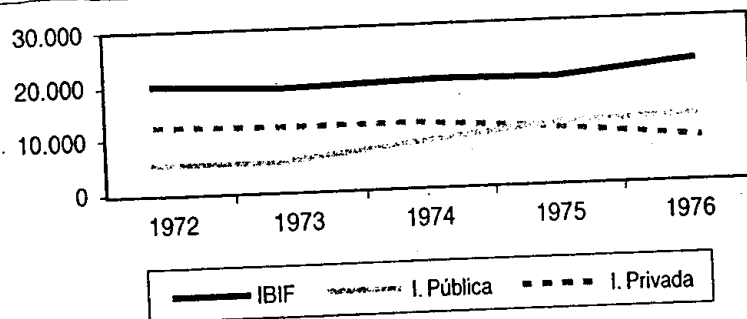
Cuadro 6,21. Sector público (en millones de pesos de 1970; déficit fiscal  
en porcentaje del PBI).

Como se observa en el cuadro precedente, el gasto público aumentó de manera acelerada, sobre todo en lo que respecta a los gastos corrientes. Es que las subas de salarios también alcanzaban a los trabajadores del Estado, y éste, a su vez, incrementaba su dotación de personal para contribuir a la reducción del desempleo. Por otra parte, la preservación del acuerdo social suponía el apoyo a sectores empresarios con un creciente desembolso de subsidios.

(Si bien se reforzó la presión tributaria y se instrumentaron nuevos impuestos como el IVA, el financiamiento de los nuevos gastos resultaba insuficiente, lo que produjo un ascendente déficit fiscal cubierto por emisión monetaria. Algunos funcionarios sostenían que la emisión no generaría tensiones inflacionarias, ya que la masa monetaria había crecido en los veinte años anteriores a un ritmo muy inferior al de la producción. Por lo tanto, su efecto sería más bien una mayor actividad crediticia a tasas más bajas, que impulsaría el proceso productivo.) Además, se consideraba que, al disminuir la inflación como estaba ocurriendo, la gente no trataría de desprenderse tan rápido del dinero, incrementándose la demanda de efectivo. La explicación era atendible, pero el sostenimiento de una política monetaria tan laxa tenía como condición necesaria una simultánea expansión de la producción. Y era en ese punto en el que el programa mostraba las mayores sombras.

Sin embargo, si en el corto plazo una política expansiva podía lograr incrementos productivos a través de una utilización más intensa de los recursos, en el largo el crecimiento se relacionaba más estrechamente con la inversión. Pero la política económica se centraba en la reactivación coyuntural y carecía de un proyecto definido que anudara el corto plazo con el largo y sentara las bases de un modelo sustentable de crecimiento. Este vacío se reflejaba en tasas de inversión mucho más modestas que otros alcances cuantitativos, como el aumento inicial del producto o la reducción de la inflación <sup>(124)</sup>.

De hecho, los incrementos de la tasa de inversión en la posguerra se iniciaban, por lo general, con una suba de la inversión pública, que inducía luego al sector privado a actuar en la misma dirección. En cambio, la política económica aplicada a partir de 1973 alentó el crecimiento del gasto público corriente, pero no de la inversión gubernamental, que incluso llegó a contraerse en dicho año <sup>(125)</sup>.



Fuente: BAC (1982).

Gráfico 6,4. Evolución de la Inversión bruta Interna fija (en millones de pesos de 1970).

(124) Cf. KANDEL, P. (1983).

(125) VITELLI, G. (1990).

La falta de definiciones de largo plazo y de instrumentos de incentivos, la fragilidad de las condiciones del acuerdo social y la no utilización del poder inductor de la inversión pública proyectaron una tendencia declinante de la inversión privada y un virtual estancamiento de la inversión total. Con este comportamiento, los logros inmediatos no se conjugaban con una perspectiva floreciente de cara al futuro y podían revertirse en cualquier momento, revelando la extrema fragilidad económica.

(En este sentido, un primer llamado de atención provino del exterior con el alza internacional de los precios del petróleo, originada en la crisis global desatada el mismo año de la asunción del nuevo gobierno.) Ello implicó que las importaciones petroleras pasaran de representar el 3,1 % del total antes de la crisis a cerca del 15 %, sólo por el efecto generado por el incremento de los precios y la insuficiente producción local de la materia prima. (Esto implicaba a la vez un mayor desembolso de divisas y un aumento de los costos internos, que los empresarios no podían descargar sobre los precios, que se encontraban congelados.)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1972	1.941	1.905	36
1973	3.266	2.229	1.037
1974	3.931	3.635	296
1975	2.961	3.947	-986
1976	3.916	3.033	883

Fuente: BCRA.

Cuadro 6,22. Evolución de la balanza comercial (en millones de dólares).

(Pero uno de los principales aspectos que jaqueaba al Pacto Social era el alto grado de conflictividad obrera existente, que desbordaba, en buena medida, el liderazgo de las conducciones sindicales.) Por una parte, algunos sindicatos no peronistas presionaban por nuevos acuerdos salariales, y esta situación también se extendió a sindicatos peronistas; por otra, poco tiempo antes de morir, PERON otorgó un complemento significativo a los aguinaldos. A pesar de ello, el gobierno ratificó la vigencia del Pacto y su intención de no reconocer nuevos acuerdos salariales hasta junio de 1975, fecha dispuesta en el compromiso inicial.)

(Los cimientos del acuerdo comenzaron, sin embargo, a socavarse, mientras crecía el desabastecimiento de productos esenciales. En realidad, no era que éstos no se encontrasen disponibles en el mercado, sino que el progresivo incremento de los costos alentaba a comerciarlos en un mercado negro que se extendía a diario, en el que el control de precios no ejercía influencia.) Las bases obreras y empresarias no respondían ya a los acuerdos de sus cúpulas, y la solidez del



programa económico se deshinchaba. Sólo el fuerte ascendente de PERON garantizaba todavía cierto grado de control, pero el viejo líder se encontraba ya próximo a su fin <sup>(126)</sup>.

Su fallecimiento, en julio de 1974, llevó a la presidencia a ISABEL PERON, quien pocos meses después de asumir decidió el desplazamiento de GARCIA y su reemplazo por ALFREDO GOMEZ MORALES. De este modo, llegó a su término la primera etapa de la política económica del retornado peronismo, iniciándose una fase que se caracterizaría por una profunda inestabilidad. Para afrontar este nuevo período aparecían como principales problemas las dificultades en la balanza de pagos, agravadas por el alza de los precios del petróleo, y las disputas con el movimiento obrero.

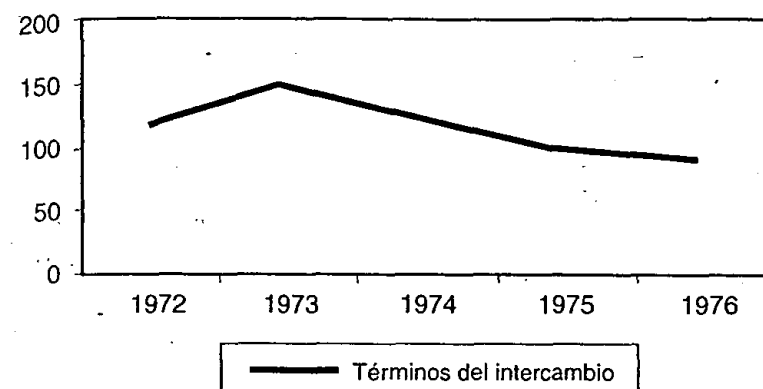
Todavía, en octubre de 1974, ISABEL pareció retomar los enunciados programáticos a favor de la progresiva nacionalización de la economía. La presidenta anunció la "argentinización" de las bocas de expendio de combustibles pertenecientes a la Shell y a la Esso; la anulación de los contratos para la provisión de equipos telefónicos a Entel por parte de Siemens e ITT y la nacionalización de cinco bancos adquiridos por el capital extranjero durante el anterior gobierno militar. Pero mientras los sindicalistas estaban a favor de esas medidas, el todavía presidente del Banco Central, GOMEZ MORALES, interesado en la reanudación de las inversiones extranjeras, se opuso a las decisiones del Ejecutivo, las que complicaban las relaciones con los centros financieros del exterior <sup>(127)</sup>.

(En verdad, el panorama internacional comenzaba a traer problemas serios para la Argentina, ya que todos los indicadores parecían ser desfavorables. Los precios de las importaciones crecían en forma sostenida luego de la crisis del petróleo, mientras que los de las exportaciones descendían, de manera que los términos del intercambio se deterioraron aceleradamente <sup>(128)</sup>. En este sentido, no se tomaron medidas para restringir el consumo de bienes y materias primas de origen petrolero o de otros productos encarecidos como consecuencia del aumento de los combustibles.)

(126) Cf. TORRE, J. C. (1983).

(127) KANDEL, P. y MONTEVERDE, M. (1976), págs. 49 y 50.

(128) KANDEL, P. (1983), pág. 199.



Fuente: CEPAL, Informes anuales.

Gráfico 6.5. Términos del intercambio.

(Por el contrario, la recesión que experimentaban las economías de los principales socios comerciales de la Argentina, especialmente los países más industrializados, hizo que redujeran su demanda de importaciones y comenzaran a poner trabas a las compras externas. En ese aspecto, se destacó la prohibición de comprar carne que impuso la CEE. Las consecuencias fueron la aparición de un pronunciado déficit en la balanza comercial y una drástica disminución de las reservas internacionales, lo que implicaba un marcado rezago en el tipo de cambio.)

La complicada evolución de las cuentas externas se conjugaba con una inflexión en la coyuntura interna. El crecimiento se desaceleró hasta llegar a una recesión en 1975. La tasa de inflación volvió a elevarse, aun cuando los precios se encontraban reprimidos, motivo por el cual GOMEZ MORALES intentó aliviar las tensiones por medio de una política monetaria más restrictiva. Sin embargo, sin una reducción del déficit fiscal, las metas monetarias sólo eran factibles incrementando el endeudamiento. Paralelamente, la figura de José López Rega cobraba peso en el entorno de la presidenta, incidiendo también en las decisiones referidas al rumbo de la política económica. Bajo su influjo se intentó endurecer posiciones hacia el movimiento obrero, situación que le valió un profundo enfrentamiento con distintos sectores de la CGT <sup>(129)</sup>.

(129) Cf. DI TELLA, GUIDO, "Argentina's Economy Under a Labour-Based Government", en DI TELLA, G. y DORNBUSCH, R. (1989).

## 6.10.3. El Rodrigazo

Los conflictos recrudecieron entre mayo y junio de 1975, cuando se debía abrir una nueva instancia de negociación salarial. Como medida preparatoria, ISABEL PERON autorizó el inicio del diálogo con los sindicatos a principios del año 1975. Finalmente llegó el mes de mayo y las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos se iniciaron en un clima áspero. Muchos sindicatos obtuvieron incrementos del 100 % y en el equipo económico no hubo reacciones. Pero el 2 de junio, GOMEZ MORALES fue desplazado del Ministerio de Economía por recomendación de LÓPEZ REGA, ocupando su lugar CELESTINO RODRIGO<sup>(130)</sup>.

Tomando en cuenta la distorsión que se había producido en la estructura de precios relativos, el nuevo ministro trató de sincerar las variables macroeconómicas de una manera repentina, comenzando por una devaluación del 160 % para el tipo de cambio comercial y del 100 % para el financiero. Simultáneamente, se intentó reducir el déficit fiscal con un reajuste tarifario, que alcanzó al 181 % en el caso de la nafta. El precio de los transportes urbanos se incrementó un 75 %. También se reajustaron las tasas de interés de los préstamos de los bancos oficiales, mientras se liberaban las correspondientes a los certificados de depósitos a plazo fijo<sup>(131)</sup>.

El objetivo del programa, que pasó a la historia como el Rodrigazo, era tratar de combatir la aceleración inflacionaria, pero no se proponía avanzar sobre una transformación de las estructuras productivas. De allí que se atacara la inflación como un fenómeno puramente monetario y fiscal, un acontecimiento autónomo y sin vínculos con otros aspectos de la economía. Esta concepción hacía recordar los preceptos del monetarismo; tal vez por eso algunos colaboradores de RODRIGO, como RICARDO ZINN, provinieran de esa vertiente de pensamiento<sup>(132)</sup>.

Pero en la medida en que los aspectos productivos y monetarios se entrelazaban estrechamente, los resultados del Rodrigazo no podían ser exitosos. La inflación se disparó con violencia, mientras los salarios reales se contraían y provocaban un recrudecimiento de la puja distributiva. Los argentinos comenzaron a desprenderse de un dinero que perdía valor casi día a día, para refugiarse en monedas extranjeras. La contracción de la demanda de moneda local aceleraba la inflación y alentaba la especulación en el mercado negro de divisas, el cual disminuía las reservas del gobierno y agravaba la precaria situación. Como vimos en los capítulos anteriores, una aceleración inflacionaria reduce los ingresos públicos. Si uno de los desequilibrios mayores se encontraba, precisamente, en el alto déficit fiscal, el estallido hiperinflacionario debía llevar la situación de las cuentas públicas a un estado calamitoso. De esa forma, la inflación incrementaba el déficit (que llegó a superar el 15 % del PBI), éste impulsaba la oferta monetaria y con ella crecía la tasa de inflación.

(130) Cf. TORRE, J. C. (1983).

(131) Cf. SCHVARZER, JORGE, "La práctica de la política económica de Martínez de Hoz", en BARSKY, OSVALDO y BOCCO, ARNALDO (eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, 1991.

(132) Cf. FRIGERIO, ROGELIO, *Diez años de la crisis argentina*, Buenos Aires, 1983.

Mes	Costo de vida	Salarios	Tipo de cambio	Came	Trigo	Transp. público	Electricidad	Nafta	Tasa de interés
Junio	21,1	121,2	12,8	36,4		50,0	14,6	181,2	28,8
Julio	34,7		25,5	15,1			4,0		28,6
Agosto	22,6		15,2	-5,6		66,6			
Setiembre	10,8		43,6	15,1			16,0		
Octubre	13,8		29,6						
Noviembre	8,9	34,1	-7,0	34,1	316,2	20,0	4,0	14,8	
Diciembre	19,4		-3,8				24,8		68/75
Enero '76	8,9	38,1	53,7	43,8	14,1		95,6		
Febrero	19,0		37,8	65,3		100,0	6,0		

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Cuarenta años de inflación en la Argentina*, Buenos Aires, 1986.

Cuadro 6.23. Indicadores económicos del segundo semestre de 1975 (en tasas de variación).

El círculo vicioso se completó con la ruptura entre el gobierno y su tradicional base política, cuando el 29 de junio la presidenta resolvió anular los convenios laborales que habían sido acordados en los meses precedentes, al tiempo que reducía los aumentos salariales del 100 al 50 %. En respuesta a estas decisiones, como vimos, los sindicatos provocaron el alejamiento de LÓPEZ REGA y la renuncia de RODRIGO, y tras un breve interregno, bajo la conducción de PEDRO BONANNI, se hizo cargo del Ministerio de Economía ANTONIO CAFIERO.

Durante 1975 la inflación superó el 180 %, mientras los ingresos de los trabajadores se incrementaron sólo un 100 %. CAFIERO intentó frenar el proceso inflacionario aplicando un mecanismo de indexación de precios y salarios que no tuvo efectividad. Mientras tanto, implementó un sistema de minidevaluaciones que pretendía evitar el retraso cambiario. Ayudado por su colaborador, GUINO DI TELLA, el ministro trató de mejorar también la posición del balance de pagos gestionando créditos externos<sup>(133)</sup>.

Finalmente, y ya sin CAFIERO —que había renunciado—, el gobierno de ISABEL PERON intentó sobrevivir a las presiones militares, los conflictos sociales y la violencia terrorista, con la aplicación de un plan de estabilización a medida de los diseñados por el FMI, a partir del cual se obtendría un préstamo *Stand By* que permitiría aliviar la dura situación económica. Este programa contemplaba una nueva devaluación, el fin del control de precios y límites para los incrementos salariales; pero la situación política de la presidenta le era profundamente adversa, y, de hecho, un plan mucho más riguroso terminó siendo aplicado por la dictadura militar que tomaría el poder en marzo de 1976. La visión esperanzada de algunos economistas, que planteaban en la época que la analogía con la crisis de 1952 no

(133) Cf. DI TELLA, G. (1983) y DE PABLO, J. C. (1980).

era tan fuerte como para deducir "un remate político-económico idéntico", señalando que las fuerzas sociales y políticas parecen "alinearse de manera menos favorable para el neoliberalismo", no se concretó <sup>(134)</sup>.

Como corolario quedaba la frustración de un proyecto que intentó reeditar en sus inicios un programa económico que sintetizara los intereses de los sectores sociales vinculados al desarrollo nacional, al mercado interno y a políticas que tendieran a una redistribución progresiva del ingreso, en una época en que ni la coyuntura internacional ni el escenario de las fuerzas políticas y económicas internas se prestaban para ello, y que terminó desbarrancándose por el efecto conjunto de una espiral contradictoria de fuerzas e intereses que no pudo ni supo controlar.

### 6.11. POBLACION, MIGRACIONES Y CONDICIONES DE VIDA (1966-1976)

Como vimos en el capítulo anterior, en 1970 la población del país se aproximaba a 23.400.000 habitantes. En lo referente a la distribución espacial, el Censo Nacional de Población de dicho año constató que la población urbana alcanzaba al 79 %. Casi el 45 % de ésta se encontraba radicado en el AMBA.

Sin embargo, durante la década del '70, el AMBA comenzó a disminuir su peso en la población total, luego de alcanzar el máximo del 35,4 %. Por un lado, continuó la reducción de la importancia relativa de la Capital, iniciada desde mediados de los años '40. Por otro, comenzó el estancamiento relativo de la población del Gran Buenos Aires. En consecuencia, la expansión poblacional del GBA, motor que potenció el proceso de concentración entre 1930 y 1960, empezó a perder dinamismo, al disminuir su atracción para los migrantes internos. El crecimiento vegetativo de la región pasó a preponderar sobre el crecimiento migratorio, que hasta entonces ocasionaba la porción cuantitativamente más importante del crecimiento total <sup>(135)</sup>.

Por otra parte, durante este período el ritmo de migración desde las áreas rurales hacia las urbanas tuvo su último impulso.

Al mismo tiempo, prosiguió el flujo de inmigrantes provenientes de países limítrofes. En el citado censo se comprobó que el 9 % de la población estaba constituido por inmigrantes, dentro de los cuales el 22 % provenía de países vecinos, pese a que el gobierno de ONGANÍA declarara que uno de los objetivos de

(134) GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, JUAN JOSE, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972, en *Desarrollo Económico*, N° 57, abril-junio de 1975, pág. 51.

(135) LATTES, A. y R. DE LATTES, Z. (1992), pág. 186.

su gestión era impedir la "inmigración clandestina", dictándose incluso, en 1967, una norma que prohibía expresamente trabajar a los extranjeros ilegales y a los temporarios <sup>(136)</sup>.

En el período se registraron además otros dos fenómenos destacables. A principios de la década del '70, la Argentina ingresó en la categoría de países con "envejecimiento de la población": la proporción de habitantes de 65 y más años superó al 7 % del total. Por otra parte, se intensificó un fenómeno perceptible desde fines de los años '50: la emigración neta de argentinos, entre los que predominaban técnicos y profesionales sobre todo de áreas urbanas <sup>(137)</sup>.

En lo que se refiere a las condiciones de vida, durante la primera etapa del gobierno militar, la cuestión salarial se transformó en un tema crucial. Habiendo diagnosticado que una de las causas de la inflación se hallaba en los costos, el programa económico lanzado por KRIEGER VASENA, en marzo de 1967, estableció la suspensión de las convenciones colectivas de trabajo y, tras la concesión de un aumento de sueldos, dispuso el congelamiento de los ingresos de los asalariados durante dos años. Como indicábamos antes, el gobierno trataba de equilibrar la necesidad de reducir el costo salarial con el sostenimiento de la demanda interna.

Estas medidas tuvieron un efecto desigual sobre los ingresos de los trabajadores. Hacia 1969, en términos generales, no se había producido una abrupta caída de los jornales industriales ni de los otros trabajadores no industriales. Por lo tanto, el leve descenso de los jornales obreros permitió mantener un nivel general de consumo que, aunque rezagado con respecto a la tasa de crecimiento de la economía, no dejó de ser satisfactorio. No obstante, los salarios tradicionalmente bajos de algunas actividades económicas (indumentaria y calzado, muebles y accesorios) experimentaron una pérdida acentuada a lo largo de todo el período de gobierno militar.

El Cordobazo constituyó un punto de inflexión en la situación de los trabajadores. Gradualmente se volvió al escenario previo al golpe militar de 1966, caracterizado por las luchas de obreros y empleados en demanda de aumento de sueldos y jornales, en el marco emergente de una creciente inflación. Los ingresos de los trabajadores se incrementaron hasta alcanzar su pico en 1971. Luego, se produjo una profunda caída, de manera que, en la víspera del retorno del peronismo al poder en 1973, la participación de los asalariados en el ingreso no había recuperado los niveles de 1955, no obstante el crecimiento de la productividad verificado hasta entonces <sup>(138)</sup>. El empleo también estuvo sujeto a alternativas cambiantes. Hasta 1969, los trabajadores no fueron afectados por el

(136) OTEIZA, E.; NOVICK, S. y ARU, R., *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Buenos Aires, 1997, pág. 103.

(137) TORRADO, S. (1992), pág. 74.

(138) O'DONNELL, G. (1982), págs. 406-410.

podían lograr ahora una mejor inserción, ya que la devaluación elevaba su competitividad, que se sumaba al progresivo aumento de la productividad como consecuencia del lento pero firme proceso de maduración que se verificaba desde principios de la década.

Si la devaluación pudo tener influencia en el corto plazo para acelerar el crecimiento industrial, su incidencia en el largo plazo resulta mucho más controvertida. El establecimiento de un tipo de cambio fijo y la persistencia de tasas de inflación positivas fueron revaluando la moneda argentina, sin que se compensaran sus efectos con un nuevo incremento de la protección arancelaria. A esto se le sumaba la eliminación de la Comisión de Valores, que controlaba los precios de las importaciones, hecho que se tradujo en un gran auge de las subfacturaciones de estas últimas. Por eso, autores como DIAMAND o DUEJO afirman que el resultado final de esta política fue, en realidad, una reducción (y no un incremento) de la protección efectiva para el sector industrial cercana al 50 % con respecto a los valores del pasado inmediato <sup>(144)</sup>.

Esos resultados eran compatibles con los principios y el diagnóstico que las autoridades económicas tenían del sector industrial, entre los que sobresalía el precepto de que éste padecía de una gran ineficiencia microeconómica emergente de la falta de competencia por el alto grado de protección, de un inadecuado nivel tecnológico y de un tamaño de empresas en promedio muy reducido. Por eso, en materia industrial el objetivo se concentraba en la búsqueda de una mayor eficiencia y de una modernización del aparato productivo. Para ello, el capital extranjero estaba llamado a cumplir un papel de importancia, por lo que no resultaba sorprendente que las medidas adoptadas fortalecieran los estímulos para el ingreso de empresas foráneas, que se superponían a las condiciones ya de por sí ventajosas de las que éstas gozaban. Entre estas últimas se destacaban una capacidad de financiación autónoma provista por la casa matriz, un acceso a fuentes crediticias internacionales a tasas muy inferiores a las locales y la disponibilidad de los desarrollos tecnológicos del conglomerado al que pertenecían <sup>(145)</sup>.

La política económica complementaba esas ventajas de diversas maneras. La devaluación posibilitaba un mayor poder de compra con las divisas a ingresar, mientras no afectaba demasiado a aquellas empresas que utilizaran insumos importados desde la casa matriz. En todo caso, el mayor precio de esos insumos permitía encubrir una transferencia de utilidades, de modo que, aunque afectara la rentabilidad de la subsidiaria argentina, no incidía negativamente en la del conglomerado considerado en su conjunto. También se estableció un régimen que otorgaba mayores facilidades para la importación de bienes de capital, que, dadas las condiciones mencionadas, tenía en general más incidencia en las decisiones

(144) Cf. DIAMAND, M. (1973); DUEJO, G. (1974).

(145) DIAMAND, M. (1973) indica que mientras la tasa de inflación cayó del 30 al 7 % anual, las tasas de interés descendieron sólo del 32 al 24 %, lo que significaba un drástico incremento del costo financiero en el mercado doméstico y muy superior al vigente en el mercado internacional.

de inversión de las empresas transnacionales que en las locales. Por otra parte, se firmaron acuerdos con otros países para evitar la doble tributación de impuestos. El restablecimiento de un mercado libre de cambios y los acuerdos con el FMI resultaban un complemento lógico, al que se trataba de reforzar con la estabilización del nivel de precios, volviendo a la idea de que la estabilidad era el prerequisite para el desarrollo y el ingreso de inversiones desde el exterior.

De ese modo, los flujos de capitales externos comenzaron a reanudarse, estimulados por los lineamientos de política instrumentados por el gobierno y por los fluidos vínculos del ministro con los centros financieros internacionales. Así, entre 1967 y 1970 se registró un ingreso de capitales privados por un valor muy próximo a los 740 millones de dólares, a los que se les agregaban otros 252 millones obtenidos por el gobierno, que contribuían a fortalecer las reservas de divisas, lo que permitía generar en los inversores privados una razonable confianza en que podrían evitarse las habituales presiones sobre el tipo de cambio y se contaría con divisas suficientes en el caso de transferir hacia el exterior las ganancias y las inversiones realizadas.

Si en términos globales la respuesta de los flujos de fondos externos fue muy dinámica, una desagregación mayor muestra un panorama más contradictorio. De los mencionados 740 millones, el 72 % estaba constituido por capitales de corto plazo, hecho que configuraba las características particulares del proceso, en cierto modo anticipatorias de lo que ocurriría a partir de la segunda mitad de los años '70. En primer lugar, la mayoría de las inversiones se orientaba hacia el sector financiero, alentando las operaciones especulativas en desmedro de las actividades productivas, para las que, como indicamos, los recursos de financiación disponibles continuaban siendo escasos y con tasas de interés muy elevadas. En segundo término, se acrecentaba la volatilidad, y con ella, la inestabilidad de las cuentas externas. Dada la liquidez de los fondos, cualquier acontecimiento inesperado podría provocar una súbita salida de los mismos, incrementados por la toma de ganancias.

Se corría así el riesgo de que la salida de fondos superara holgadamente los ingresos anteriores, con lo que cualquier nivel de reservas sería insuficiente para detener un descálabro de las cuentas externas sin una violenta devaluación, perjudicando a los consumidores, a quienes percibían ingresos fijos y a amplios sectores productivos. Por otra parte, dado que la deuda externa pública se había multiplicado (pasando de 2.476 millones de dólares en 1966 a 5.392 millones en 1972), una devaluación incrementaría el porcentaje de la participación del pago de esa deuda en las cuentas públicas, debido a que la recaudación continuaría realizándose en la moneda local.

No obstante, no todo el flujo de capitales se destinó al sector financiero. Una parte reducida, aunque no despreciable, se invirtió efectivamente en la industria, pero sus características se diferenciaban en gran medida de las que habían revestido la oleada de inversiones anterior, durante el gobierno de FRONDISI. La radicación de industrias nuevas, eje de aquella etapa, tenía ahora un papel marginal, de manera que las inversiones se canalizaron fundamentalmente en dos sentidos. En primer lugar, se dirigieron hacia empresas multinacionales ya establecidas en la Argentina, que aprovechaban las nuevas condiciones para

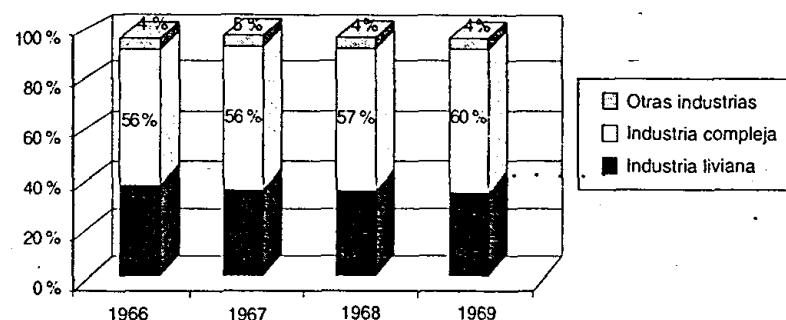
ampliar su capacidad instalada e incorporar nuevas actividades. Entre los proyectos aprobados figuraban los de Ford, General Motors y Chrysler en matriceria para sus fabricas de autom6viles, por un valor que represent6 el 50 % de las autorizaciones concedidas <sup>(146)</sup>. Tambi6n, como lo sealamos anteriormente, industrias como las del tabaco atraian a las empresas multinacionales, por las altas y r6pidas tasas de retorno de los capitales invertidos.

El segundo foco de inversiones se concentr6 en la absorci6n o adquisici6n de numerosas empresas de origen nacional, en muchos casos peque~as y medianas, movimiento que fue favorecido tambi6n por la politica econ6mica. La devaluaci6n, el incremento de los costos financieros y las modificaciones de la estructura tributaria provocaron la multiplicaci6n de las quiebras y dejaron a otras tantas empresas al borde del cierre. En estas condiciones, el mayor poder adquisitivo de las divisas permiti6 a los capitales extranjeros hacer buenos negocios conquistando nuevas posiciones en el mercado local o eliminando parte de la competencia.

Este 6ltimo tipo de inversiones distaba mucho de tener efectos beneficiosos significativos sobre las estructuras econ6micas internas y magnificaba sus facetas negativas. El capital extranjero puede cumplir una funci6n positiva cuando permite el surgimiento de actividades inexistentes, cuya ausencia genera una debilidad estructural que se proyecta sobre toda la actividad productiva, y para las cuales el capital nacional no cuenta con los recursos o la capacidad t6cnica adecuados. Como contrapartida, el centro de las decisiones sobre inversiones, compras, empleo, etc., se encuentra fuera de las fronteras, con lo cual su control y orientaci6n por medio de las politicas econ6micas resultan m6s dificultosos y complejos. Por otra parte, la dimensi6n de esas empresas tiende a generar mercados oligop6licos en los que acent6an su dominio sobre los competidores y tienen un poder de control en la fijaci6n de los precios y las cantidades producidas. En muchos casos, este poder se proyecta al mercado laboral, impactando negativamente sobre el volumen de empleo. Adem6s, tanto una parte de sus ganancias como de su capacidad de tributaci6n se remiten al extranjero, provocando un drenaje de recursos.

Esto es cierto en particular en el caso de las meras desnacionalizaciones, y fue precisamente lo que ocurri6 durante la etapa de la Revoluci6n Argentina, en la que las inversiones provenientes del exterior apuntaban a un desplazamiento del capital local y no a una complementaci6n en el marco de una politica de desarrollo.

(146) Cf. SOURROUILLE, J. V.; LUCANGELI, J. y KOSACOFF, B. (1985).



Nota: industria liviana incluye: alimentos, bebidas y tabaco; textiles y cueros; madera y muebles; papel y sus productos. Industria compleja incluye: productos qu6micos; productos minerales; industrias met6licas de base; productos met6licos; maquinaria y equipo.

Fuente: BCRA (1975).

Gráfico 6,7. Composición del PBI industrial (1966-1969).

De allí se desprenden tambi6n las características centrales del crecimiento desde el punto de vista morfol6gico. En general, los sectores que lograron mejorar su posici6n dentro de la estructura industrial eran aquellos en los que predominaba el capital extranjero y que tenian un alto grado de oligopolizaci6n, consolidada con el proceso de concentraci6n operado en esos a~os. Entre ellos, continu6 destac6ndose el sector automotriz como el de mayores tasas de crecimiento, acompa~ado por las industrias qu6micas y metal6rgicas. Como contracara, fue poco lo que se avanz6 en los sectores en los cuales la sustituci6n de importaciones todavía se encontraba retrasada. La industria siderometal6rgica, por ejemplo, continuaba mostrando notorios vacíos en su matriz de producci6n, lo mismo que la qu6mica, mientras que el sector de maquinarias seguía siendo uno de los puntos m6s débiles de la estructura industrial. Estos rubros continuaban siendo los generadores de una porci6n mayoritaria de las importaciones, descubriendo que, a pesar de las transformaciones, la estructura industrial continuaba siendo altamente vulnerable a la evoluci6n de las cuentas externas.

Sector	1965	1969	1972	1975
Alimentos, bebidas y tabaco	18,2	18,7	15,9	15,7
Textiles	14,3	12,2	11,2	12,7
Ind. de la madera	1,9	1,8	1,5	1,3
Papel, imprentas y editoriales	4,4	4,2	4,3	4,1
Ind. qu6micas	17,0	18,5	19,2	19,1
Ind. de minerales no met6licos	4,0	4,7	4,3	4,0
Ind. met6licas b6sicas	5,5	5,6	6,4	6,6
Fab. de prod. met6licos, maq. y equipos	30,3	30,8	33,1	32,7
Otras	4,4	4,4	4,0	3,8
Total ind. manufactureras	100	100	100	100

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 6,26. Industrias manufactureras (en porcentaje del total de la producci6n industrial).

Junto con las ya mencionadas medidas arancelarias, congelamiento salarial y acuerdos de precios el sector industrial también se benefició con una política crediticia específica. En este sentido, luego de que en 1967 se implementara una política restrictiva, tendiente a contener la inflación, en 1968 hubo una reducción de los efectivos mínimos y crecieron sustancialmente los créditos otorgados por el sistema bancario. Asimismo, el crédito a la inversión adquirió mayor grado de significación que el destinado a solventar gastos de explotación y, en particular, el dirigido a inversiones fijas conformó más de la mitad del total de préstamos otorgados por el Banco Industrial, lo que estaría indicando un cierto grado de reequipamiento en la industria durante este período. Sin embargo, esta política se produjo en el marco de un proceso de concentración del apoyo crediticio, pues un núcleo compuesto por 151 empresas obtuvo el 25 % del total prestado.

Si bien el crecimiento industrial continuaba dinamizado por el mercado interno y su balanza comercial seguía siendo negativa, hacia finales de la década de 1960 se empezó a observar un progresivo incremento de las exportaciones de productos industriales. En ello incidían varios factores, tales como la mayor competitividad lograda luego de la devaluación, el establecimiento de un régimen de devolución de impuestos para las exportaciones de productos no tradicionales, la mayor madurez de algunas empresas, la necesidad de encontrar mercados complementarios para poder incrementar la escala de producción y aprovechar mejor la capacidad instalada (escapando también de la tendencia a la saturación del mercado interno que mostraban algunos sectores) y los acuerdos comerciales con los países vecinos cristalizados en la ALALC. Hacia mediados de los años '70, las exportaciones industriales (excluyendo las manufacturas de origen agropecuario como los frigoríficos) alcanzaron un 20 % de las exportaciones totales.

Año	Productos químicos plásticos y caucho	Pieles, cueros, textiles y manufacturas	Metales comunes y manufacturas	Máquinas, instrumentos y mat. de transporte
1966	43	223	12	21
1967	46	197	16	28
1968	55	191	32	35
1969	69	208	33	51
1970	65	232	39	67
1971	66	156	47	82
1972	84	225	56	117
1973	105	366	138	253
1974	154	273	179	369
1975	123	245	61	397

Fuente: BAC (1982).

Cuadro 6,27. Exportaciones Industriales (en millones de dólares).

En general, las nuevas exportaciones se encontraban en los mismos sectores que lideraban el crecimiento interno, encabezados por el sector automotriz y seguidos por empresas metalmeccánicas. También tenían cierta incidencia los productos textiles (en este caso, era bastante menor de lo que puede inferirse del cuadro anterior, que incluye también pieles y cueros), libros y artículos de imprenta

y, en menor medida, productos químicos, petroquímicos y siderúrgicos. El destino de esos productos se encontraba en países de igual o menor grado de desarrollo relativo, entre los que Latinoamérica jugaba un papel primordial<sup>(147)</sup>.

Los indicadores globales del sector industrial, tanto en lo que se refiere al crecimiento de la producción, de la inversión y de las exportaciones, como en lo que atañe al incremento de su participación en la estructura del producto bruto interno, mantuvieron su nivel positivo hasta 1974 inclusive, alcanzando dos picos en 1969 y 1971. En este sentido, no fueron afectados de manera ostensible por los progresivos cambios en la política económica, que se fue tornando cada vez más nacionalista y menos liberal luego de la caída de Onganía. En ese sendero, uno de los primeros pasos fue dado por ALDO FERRER, titular de la cartera de economía desde fines de 1970, quien abandonó la búsqueda obsesiva de la estabilidad para tratar de evitar la pérdida de dinamismo que comenzaba a vislumbrarse en la coyuntura económica. En lo referente al sector industrial, la reinstauración del control de cambios y las minidevaluaciones contribuyeron a controlar la tendencia a la revaluación del peso, mientras se instauraban mayores estímulos para la exportación, aunque el punto sobresaliente fue la sanción de la ley de "Compre Nacional", que obligaba al Estado a privilegiar en sus compras a las empresas nativas. Esta última medida era particularmente relevante por el peso que aquélla tenía en la estructura del consumo.

Por otra parte, se sancionaron nuevos regímenes legales para las inversiones extranjeras en los que se introdujeron criterios distintos en cuanto al régimen de promoción industrial, incluyendo algunos principios de contenido nacionalista como limitaciones para el acceso al crédito bancario interno, exigencia de la nominatividad de las acciones, obligación de utilizar un porcentaje mínimo del 85 % del personal local en las áreas de dirección técnica y profesional y de dar a publicidad, previamente a la autorización, los futuros contratos de promoción a suscribir con el Estado, así como la creación de un Registro de Inversiones.

El regreso del peronismo al poder en 1973 permitió mejorar aún más las posibilidades de inserción del empresariado nacional. De hecho, el ministro GELBARD era, como titular y mentor de la CGE, el principal referente de este sector. De allí que no resultaba sorprendente el viraje en la postura política frente al capital extranjero. El régimen en esta materia establecía, entre sus aspectos más salientes, que en ningún caso podría otorgarse un tratamiento más favorable a inversores extranjeros que a los nacionales, y detallaba áreas de inversión prohibidas, como las relacionadas con la seguridad nacional, los proyectos con limitadas posibilidades de exportación, la explotación de servicios públicos, bancos y seguros, los medios masivos de comunicación y publicidad, actividades agropecuarias y de pesca para el mercado interno, los sistemas de comercialización masiva y las áreas reservadas legalmente al sector público. Se prohibía también

(147) Cf. BISANG, ROBERTO y KOSACOFF, BERNARDO, "Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino", en KOSACOFF, BERNARDO, *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, Buenos Aires, 1993.



la adquisición de acciones de empresas de capital nacional. La aprobación de los contratos de radicación debía ser efectuada por el Congreso Nacional, en el caso de empresas extranjeras, o por el Poder Ejecutivo cuando correspondiera a empresas con participación extranjera. Se reglamentaba y limitaba la transferencia de utilidades al exterior, se prohibía el acceso al crédito interno a más de un año de plazo y se establecían condiciones muy específicas para el endeudamiento externo. Se establecía un régimen general de control basado en la creación del Registro de Inversiones, donde se preveía concentrar información continua sobre cada uno de los contratos amparados por la nueva ley. Por primera vez se legisó sobre las empresas ya instaladas en el país. Con esta nueva propuesta, la radicación de nuevas inversiones alcanzó a 10 millones de dólares en 1974 y fue nula en 1975. No se produjeron incorporaciones de nuevas empresas ni se realizaron ampliaciones en las existentes <sup>(148)</sup>.

Como ejemplo de la incidencia de este tipo de medidas puede mencionarse el drástico descenso de los bienes de producción importados con relación a los de origen nacional, pasando de un 30,3 % en 1971 a un 20,7 % en 1974. Complementariamente, se profundizó la estrategia de exportación de productos industriales. A pesar de que no se utilizó como herramienta la devaluación (y, de hecho, el valor real de las divisas descendió con el programa económico de GELBARD), se implementaron nuevos incentivos para la exportación del sector, además de ofrecer un amplio apoyo crediticio y técnico para las pequeñas y medianas empresas <sup>(149)</sup>. Las cifras del comercio exterior son elocuentes acerca del impacto de las nuevas medidas; es en este período en el que se produjo el pico de exportaciones industriales en la etapa de la sustitución de importaciones.

Sin embargo, algunos indicadores también mostraban una faceta oscura. Por un lado, las dificultades políticas y económicas internas, entre las que se destacaba una creciente y radicalizada pugna por la distribución del ingreso, se convertían en un escollo para el sector industrial; por otro, la crisis económica internacional comenzaba a proyectarse sobre la Argentina a partir de las transformaciones de las estructuras de los precios relativos, un incremento de las tasas de inflación exteriores y una mayor volatilidad de los flujos económicos y financieros; por último, las dificultades microeconómicas de las empresas locales parecían mostrar que la estructura industrial de la posguerra ya había llegado al cenit de su potencial e iniciaba ahora un período de declinación <sup>(150)</sup>. En este marco, las tasas de crecimiento e inversión comenzaron a contraerse hasta caer en una profunda recesión, contextualizada por un brote inflacionario dramático luego del Rodrigazo. La industria se encontraba nuevamente en una encrucijada que anticipaba profundas transformaciones. Se perfilaban entonces varios senderos posibles, que la caída del gobierno y la instauración de una nueva dictadura se encargaron de abotar, iniciando un proceso de desindustrialización que tendría serias consecuencias sobre el futuro del sector.

(148) Cf. SOURROUILLE, J. V.; LUCANGELI, J. y KOSACOFF, B. (1985).

(149) Cf. GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998).

(150) Sobre este aspecto volveremos más detalladamente en el capítulo próximo.

### 6.12.2. El sector agropecuario

Como señalamos en el capítulo anterior, a partir de la campaña 1962-1963 comenzó un ciclo ascendente en el desarrollo agrario pampeano, coronado por la campaña 1964-1965, con rendimientos particularmente favorables. Los años siguientes, empero, se caracterizaron por fuertes oscilaciones, que parecieron quebrar esa tendencia. Desde entonces, los principales cultivos registraron altibajos, recogidos en el cuadro siguiente, que pusieron en tela de juicio la hipótesis de un nuevo despegue del sector y dieron lugar, como mencionamos al analizar la política económica del peronismo, a retomar la discusión sobre el estancamiento.

Período	Maíz	Soja	Trigo	Centeno	Avena	Lino	Girasol	Algodón
1964-1965	5.140	17	11.260	652	805	815	757	457
1965-1966	7.040	18	6.079	245	480	570	782	370
1966-1967	8.510	21	6.247	270	540	577	1.120	270
1967-1968	6.560	22	7.320	352	690	385	940	230
1968-1969	6.860	32	5.740	360	490	510	876	367
1969-1970	9.360	27	7.020	377	425	640	1.140	458
1970-1971	9.930	59	4.920	181	360	680	830	285
1971-1972	5.860	78	5.680	256	475	316	828	292
1972-1973	9.700	272	7.900	690	566	330	880	424
1973-1974	9.900	496	6.560	613	561	297	970	418
1974-1975	7.700	485	5.970	306	327	381	732	541
1975-1976	5.585	695	8.570	273	433	377	1.085	445

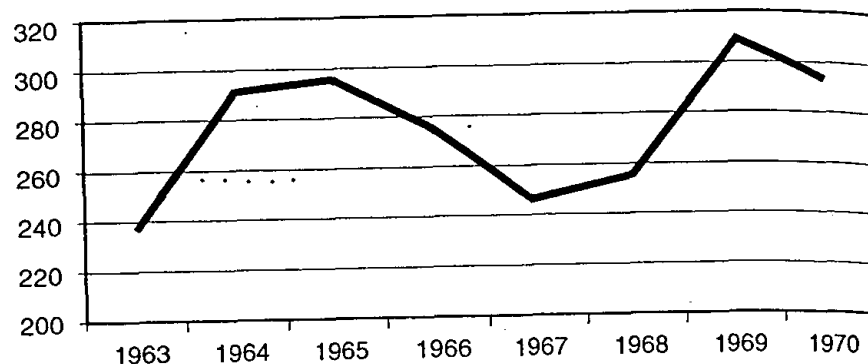
Elaboración propia.  
Fuente: BAC (1982).

Cuadro 6.28. Producción agrícola de cultivos seleccionados (en miles de toneladas).

La evidente disminución de las tasas de crecimiento tuvo diversas interpretaciones, entre las que se destacó la influencia perturbadora de la política económica, especialmente durante el gobierno de ONGANIA. GARCIA VAZQUEZ, por ejemplo, sostiene que el retraso cambiario que se produjo por la inflación persistente y el tipo de cambio fijo, sumado a las retenciones establecidas sobre las exportaciones agropecuarias, incidió desfavorablemente sobre la producción agrícola <sup>(151)</sup>. De manera concordante, FERRUCCI señala que el sector primario se paralizó durante ese período porque el énfasis de la política económica estaba puesto en el sector secundario <sup>(152)</sup>. Estas afirmaciones coinciden con algunos indicadores, que, luego de un período ascendente, registran en ese momento una inflexión. Así, por ejemplo, el período 1964-1965 es el de más alta incorporación de tractores y cosechadoras al parque de maquinarias agrícolas, para declinar en los años siguientes. El monto de inversión del sector también descendió, como podemos ver en el siguiente gráfico.

(151) GARCIA VAZQUEZ, E. (1997), pág. 48.

(152) FERRUCCI, R. (1991), pág. 54.



Fuente: BUONUOME, RAUL, "Crisis y estabilización: particularidades del caso argentino", ponencia en el seminario *España y Argentina en el siglo XX: un análisis comparado*, Madrid, 1990.

Gráfico 6.8. Inversión agropecuaria (en millones de pesos de 1960).

Sin embargo, en el mismo cuadro puede observarse que hacia 1968 la inversión se recuperó y alcanzó en 1969 un nivel más elevado que el de 1964. Por otra parte, si existía correlación entre la política económica y el sector agrícola, un seguimiento más fino de la coyuntura indicaría que ésta no fue tan negativa como señalan los autores citados. En primer lugar, las retenciones instauradas en 1967 tenían como objeto evitar que el sector agrícola se beneficiara de la fuerte devaluación. Esto significaba que se lo privaba de una ganancia adicional, producto de esa devaluación, pero se trataba de no afectar el ingreso que hasta allí recibía. Por otra parte, como advierten MALLON y SOURROUILLE, a medida que el tipo de cambio se iba retrasando, el gobierno intentó compensar el efecto negativo con una reducción de las retenciones, fijadas al inicio en un 25 %, que descendieron hasta el 8 % o menos (según el cultivo) a fines de 1968 <sup>(153)</sup>. En rigor de verdad, los precios relativos para el sector agropecuario no sólo no disminuyeron, sino que se incrementaron ligeramente. A partir de 1970, el precio de los productos agropecuarios sufrió una fuerte suba relacionada con el aumento del valor de la carne analizado oportunamente.

(153) MALLON, R. y SOURROUILLE, J. V. (1976), págs. 39 y 40.

Año	Precios agropecuarios/ Precios no agropecuarios
1966	100,0
1967	101,0
1968	101,2
1969	104,2
1970	106,5
1971	115,5
1972	134,6
1973	125,2
1974	111,4
1975	88,2

Elaboración propia.  
Fuente: BAC.

Cuadro 6.29. Precios relativos del sector agropecuario (1966 = 100).

Sin embargo, dos medidas directas afectaron al sector, aunque con signo contrario. En 1967 se sancionó un nuevo régimen de arrendamientos y aparcerías rurales, suprimiendo las prórrogas legales del pasado y transformando las relaciones productivas en el campo. Debido a ello, a partir de ese momento fue adquiriendo progresivamente mayor incidencia en la región pampeana la presencia del contratista. El propietario de máquinas agrícolas comenzó prestando un servicio a quien lo solicitara, cobrando por ello una tarifa. También podía tomar tierras en arrendamiento por un corto período, por un año o un cultivo, mediante los llamados "contratos accidentales", verbales o escritos. Este tipo de contratos fue generalizándose como resultado del cuestionamiento institucional y legal, por parte de diferentes sectores, al sistema de arrendamientos tradicional, realizado por un número determinado de años.

Según la SRA, la nueva ley de arrendamientos agrícolas sancionada por ONGANÍA abría el camino para incrementar la productividad, ya que eliminaba las "injustas" ventajas legales que durante mucho tiempo habían beneficiado a los arrendatarios. La ley restablecía el derecho de los terratenientes a la expulsión de aquéllos y al control sobre los contratos, y fue elogiada por asociaciones como la SRA y CARBAP, integradas por los mayores productores y propietarios, pero atrajo de inmediato las protestas de la FAA, que representaba a productores pequeños y medianos. Si bien sólo un 36 % de los cien mil miembros de la FAA seguían siendo arrendatarios en 1966, la cuestión de la tenencia de la tierra continuaba preocupando a sus dirigentes, y durante el resto del gobierno de ONGANÍA atacaron a la que denominaron "ley de expulsión".

Por otra parte, en 1969 se estableció el impuesto de emergencia a las tierras aptas para explotación agropecuaria (ITAE), el mismo establecía un impuesto del 5 % *ad valorem* sobre la propiedad de la tierra, con el propósito de forzar la intensificación de las explotaciones a cargo de los terratenientes pampeanos. Estos sectores manifestaron su oposición a la amenaza que significaba un impuesto "confiscatorio" y "colectivizante".

Otras transformaciones importantes, que venían de años anteriores pero repercutirían en este período, fueron las que ocurrieron en la industria de las carnes. Desde la época del peronismo hasta mediados de la década del '60, los establecimientos frigoríficos más grandes y de origen extranjero, basados en el negocio de exportación, fueron perdiendo posiciones con respecto a frigoríficos medianos y mataderos, dedicados casi exclusivamente al faenamiento para el consumo interno de carnes. Los frigoríficos centrales y las grandes fábricas regionales, que en 1956 participaban con el 60 % del total de cabezas faenadas, representaban, a comienzos de los años '70, el 16 % de las matanzas <sup>(154)</sup>. La pérdida de los mercados de exportación tradicionales y el aumento del consumo interno de carnes explican esta evolución, así como la importancia que adquirieron en el proceso inflacionario interno los precios de los productos carnicos, fenómeno que acosó, como vimos, a varios ministros de Economía del período.

La declinación de los grandes frigoríficos tradicionales produjo también otro impacto importante en esa época: el *affaire Deltec*, que involucró a varios funcionarios del gobierno militar, incluso a los ministros KRIEGER VASENA y COSTA MENDEZ, colaboradores de esa empresa, y a un primo de quien llegó a ser presidente de ese gobierno, el Gral. LANUSSE. En 1969, Deltec, una corporación financiera multinacional con sede en el paraíso fiscal de las Bahamas, compró el frigorífico Swift, pionero en la inversión norteamericana en la industria cárnica a principios de siglo, y que, debido a las mencionadas transformaciones del sector, se hallaba en una difícil situación económica y financiera. En 1969, por intermedio de Deltec, el gobierno otorgó un régimen de financiación especial, dentro del marco de la política de promoción estatal a las exportaciones, para ayudar a Swift, lo que no impidió la quiebra de la empresa, a fines de 1970, y desató un escándalo <sup>(155)</sup>.

Como se puede observar en el análisis precedente, la señalada hipótesis de que la política agropecuaria de la Revolución Argentina era abiertamente perjudicial para el sector no puede sostenerse. De todas formas, tampoco trató de favorecerlo de manera sistemática, como había sido habitual en los programas ortodoxos del pasado.

En lo que respecta al relativo estancamiento de la producción agrícola, los indicadores más agregados reflejan un proceso de transformación en la región pampeana. Tanto la superficie sembrada como los rendimientos superaron entre 1966 y 1980 los resultados de los quinquenios anteriores.

(154) AZCÚY AMEGHINO, E. (1998), págs. 79 y 80.

(155) GRESORES, GABRIELA, "Apuntes para la historia del frigorífico Swift en la Argentina (1957-1980)", en Cuadernos del PIEA-IIHES, N° 7, diciembre de 1998, págs. 117 y 118.

Períodos	Sup. sembrada (Has)	Sup. cosechada (Has)	Rendimiento (Kg/Has)	Producción (t)
1960-1965	10.373.015	8.834.114	1.465	13.118.523
1966-1970	11.953.003	10.019.896	1.558	15.615.093
1971-1975	11.512.293	9.590.466	1.898	18.200.613
1976-1980	12.267.699	10.732.699	2.080	22.326.320

Fuente: PIZARRO, JOSE BALDOMERO, "Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina", en Cuadernos del PIEA-IIHES, N° 6, noviembre de 1998.

Cuadro 6.30. Área, rendimientos y producción de los principales granos en la región pampeana.

Sin embargo, la transformación agrícola comenzaba a cambiar de eje. Sin abandonar el camino de los cambios técnicos, se inició en ese momento un proceso de sustitución de cultivos. Por eso, se observó una tendencia más dinámica en la producción de frutas, hortalizas y legumbres, que posteriormente se extendería a algunos cultivos industriales, mientras se percibía una pérdida relativa de posiciones en los cereales y el lino.

Rubros	1966	1967	1968	1969
Total sector agrícola	100	109,8	101,2	104,2
Cereales y lino	100	111,5	107,8	100,3
Forrajes	100	99,3	94,1	111
Oleaginosas	100	113,3	93,9	84,1
Cultivos industriales	100	112,7	91,2	93,3
Frutos y flores	100	111,0	117,9	128,9
Legumbres	100	109,8	108,9	124,5

Fuente: BCRA (1971).

Cuadro 6.31. Volumen físico de la producción agrícola (1966-1969) (base 1966 = 100).

Entre los cambios mencionados tuvo lugar también el desarrollo del cultivo de soja. A partir de la campaña 1971-1972, la producción de esta oleaginosa comenzó un avance acelerado, que la convertiría en pocos años en una de las principales fuentes de ingreso de divisas para la Argentina, dada su creciente incidencia en las exportaciones. Esta oleaginosa se transformó en el eslabón entre las semillas mejoradas y los agroquímicos, permitiendo el desarrollo de diversas variedades seleccionadas para las distintas regiones agroecológicas. Su cultivo se vinculaba a las recomendaciones agronómicas, la disponibilidad de herbicidas e implementos agrícolas específicos y la posibilidad de combinarla con nuevas variedades de trigo de ciclo corto, que permitían la obtención de una segunda cosecha por año.

Ese desarrollo se prolongó a lo largo de la década del '70, incluso durante el gobierno peronista, momento en el cual se generó una notable expansión: entre 1972 y 1974 el valor de la producción creció un 23 %. El incremento resultó generalizado, ya que se verificó en todos los grupos de cultivos.

Rubros	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total del sector agrícola	5.285	5.167	5.072	5.983	6.218	5.982	6.395
Cereales	2.138	2.038	1.943	2.419	2.285	2.141	2.406
Oleaginosas	514	469	428	551	557	579	716
Cultivos industriales	1.202	1.185	1.290	1.545	1.616	1.606	1.648
Frutas y flores	759	801	728	721	925	860	856
Hortalizas y legumbres	672	674	682	748	835	797	770
Total del sector pecuario	4.548	4.671	4.983	5.134	5.209	5.285	5.396

Elaboración propia.  
Fuente: BCRA.

Cuadro 6,32. Producción agropecuaria (en millones de pesos a precios de 1970).

Hay que hacer notar que el crecimiento en valor se debía, en parte, a un aumento de los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, el resultado de la campaña agrícola 1972-1973 también muestra un incremento importante en los volúmenes de producción, que en muchos casos se mantuvo en la campaña siguiente. Por el contrario, en 1974-1975, tanto la producción como los precios tuvieron un comportamiento desfavorable.

En cuanto a la producción pecuaria, el siguiente cuadro muestra las estadísticas correspondientes al ganado vacuno, cuya evolución dependió de la evolución de la coyuntura internacional y de la política económica.

Año	Existencias	Toneladas faenadas	Consumo interno cabezas faenadas	Porcentaje	Exportación cabezas faenadas	Porcentaje
1967	51.277.000	2.521.953	9.578.542	76,5	2.941.947	23,5
1968	51.465.000	2.561.320	10.186.902	79,6	2.615.057	20,4
1969	48.298.000	2.882.933	10.774.185	78,0	3.046.565	22,0
1970	48.440.000	2.624.011	10.092.866	78,1	2.831.682	21,9
1971	49.786.000	2.000.893	7.483.709	79,0	1.984.000	21,0
1972	52.306.000	2.191.102	7.160.255	71,5	2.849.888	28,5
1973	54.771.000	2.148.578	7.639.026	77,8	2.178.862	22,2
1974	55.356.000	2.163.033	8.802.932	87,0	1.311.950	13,0
1975	56.707.000	2.438.552	10.988.156	90,5	1.157.849	9,5

Elaboración propia.

Fuente: Azcuy AMEGHINO, EDUARDO, "De la reestructuración al estancamiento: la historia olvidada de la industria procesadora de carne vacuna (1958-1989)", en Cuadernos de PIEA-IIHES, N° 7, diciembre de 1998.

Cuadro 6,33. Existencias, producción y distribución del faenamiento del ganado vacuno (1967-1975).

La evolución del período 1969-1972, donde varían las proporciones de faenamiento, se debió, como vimos, a la aplicación de medidas destinadas a favorecer la exportación y restringir el consumo interno, ante el incremento de los precios internacionales, la caída de los stocks, como consecuencia del ciclo ganadero, y la incidencia del valor de la carne en el proceso inflacionario. Esto se hizo a través de políticas de vedas al consumo y diferencias cambiarias. El consumo interno crecerá, por el contrario, con el retorno del peronismo, acompañando, en este caso, un aumento de las existencias de ganado.

El gobierno peronista, tal vez porque aún cargaba con la experiencia traumática de la crisis de 1949, consideraba vital, por su parte, acelerar la tasa de expansión del sector agropecuario. Se tenía en cuenta que, a pesar del avance de las exportaciones no tradicionales, el agro continuaba siendo el principal proveedor de divisas que luego demandaba la industria para la importación de insumos y maquinarias; por lo tanto, la expansión de la producción industrial debía sustentarse en un sector agropecuario más dinámico.

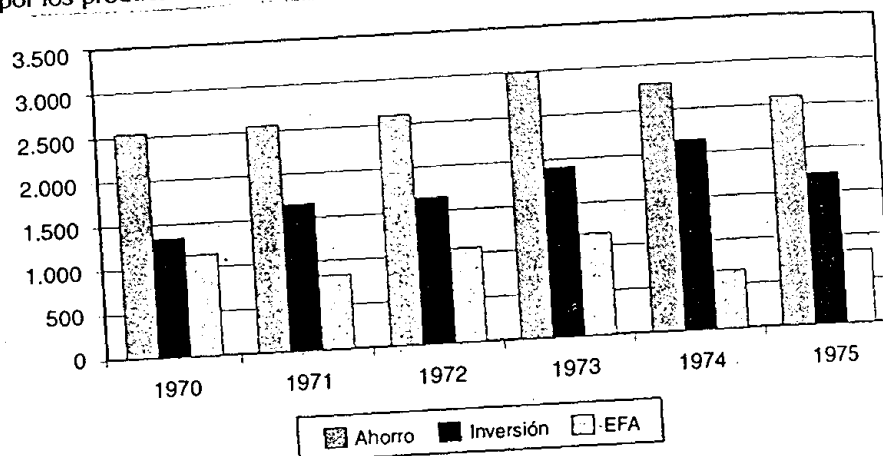
En general, las políticas sectoriales pueden construirse sobre beneficios especiales que sirvan como estímulo, sobre la base de sanciones para los que no exploten plenamente el potencial que poseen o combinando ambos aspectos. En ese sentido, la política agrícola del peronismo se inclinaba más hacia el segundo enfoque. Para ello propuso una serie de proyectos cuyo mentor principal era el secretario de Agricultura, HORACIO GIBERTI, entre los que se destacaban el proyecto de la Ley Agraria y el impuesto a la renta normal potencial de la tierra. El objetivo de ambas era sancionar a quienes produjeran por debajo de las posibilidades que brindaban las tierras y estimular un aumento de la productividad y de la producción.

La Ley Agraria, que no fue sancionada por el parlamento, contemplaba la expropiación de aquellas tierras que no hubieran estado en producción en los últimos diez años, o que hubieran producido menos del 30 % de su rendimiento normal estimado. Con la posterior asignación a nuevos propietarios (entre los que, de acuerdo con el proyecto, podrían contarse cooperativas de obreros rurales), se lograría movilizar recursos ociosos. El nuevo tributo a la renta potencial, en cambio, trataba de penar a aquellos que, sin tener sus tierras improductivas, no extraían de ellas todo el fruto posible. Siendo el impuesto fijo, quienes produjeran menos de la media tendrían una carga fiscal mayor en relación con sus ingresos que aquellos que consiguieran superar la media, para quienes el impuesto no sería tan gravoso. Visto desde el punto de vista inverso, se premiaba a los productores que lograran incrementar su eficiencia y sus rendimientos. Las medidas se completaban con un avance en las atribuciones de las juntas reguladoras en lo referente al comercio exterior, la fijación de retenciones a las exportaciones y el establecimiento de tasas fiscales progresivas en relación con el tamaño de la tierra, para fomentar la desconcentración parcial de su propiedad<sup>(156)</sup>.

(156) DI TELLA, G. (1983), págs. 156-162 y MACZYRA (1983), págs. 64-67.

Tomando en cuenta que la política cambiaria, sobre todo en el período del Plan Gelbard, entrañaba una revaluación del peso, buena parte de los beneficios del incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios contribuyó a solventar las cuentas públicas, aunque sin afectar inicialmente los ingresos del sector, hasta que los precios internacionales volvieron a caer.

En ese marco, y considerando que el Estado se apropiaba de una porción mayor del ingreso agropecuario, el ahorro del sector comenzó a disminuir hacia 1974, pero la inversión siguió aumentando un tiempo más a pesar de ello. Fue el efecto de la evolución de ambas variables lo que dio por resultado, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, una reducción del excedente financiero agropecuario, es decir, de aquella parte del ahorro que no se reinvierte. En ese sentido, los efectos de la política peronista no parecen haber afectado, al menos en el corto plazo, la dinámica de la producción agrícola, sino más bien las posibilidades de reciclaje de la renta obtenida por los productores, hacia alternativas de inversión financiera.



Fuente: BAC (1987).

Gráfico 6.9. Ahorro e Inversión del sector agropecuario (en millones de pesos de 1970).

Por eso, aunque existieron fuertes tensiones entre el gobierno y las corporaciones de productores, los indicadores analizados no permiten afirmar rotundamente que la política peronista haya perjudicado de manera sistemática al sector agropecuario. Sólo en 1975 se generó un deterioro manifiesto en las condiciones de las explotaciones agrícolas, pero en ese momento comenzaban a manifestarse problemas adicionales, como el deterioro de los precios relativos, la presencia de factores climáticos adversos y, finalmente, el Rodrigazo y el descontrol económico. Las fuertes oscilaciones de la coyuntura, las transformaciones en marcha desde la década anterior y la brevedad de la experiencia peronista inhiben la formulación de un juicio inequívoco sobre la influencia de la política agropecuaria de dicho gobierno.

### 6.13. LOS ULTIMOS MOMENTOS DEL GOBIERNO PERONISTA

A partir de noviembre de 1975, al tiempo que las operaciones antisubversivas alcanzaban una escala hasta entonces desconocida, los militares pasaron a ocupar el centro de la escena política, en un marco cargado de rumores de golpe de Estado. De hecho, el golpe se encontraba en marcha, aunque no estaba decidido el momento de su concreción. El 9 de diciembre, el dirigente liberal ALVARO ALSOGARAY, influyente entre las Fuerzas Armadas, en un artículo periodístico, pidió paciencia a los militares por un tiempo, hasta que quedara claro que la única alternativa para el caos económico y político vigente era una intervención militar.

En su mensaje de Nochebuena, el general VIDELA, a manera de ultimátum, exhortó a los civiles a buscar una salida política negociada para solucionar los problemas del país. Mientras los militares seguían su combate contra la guerrilla, VIDELA anticipaba la legitimidad del golpe si los políticos fracasaban en su cometido. Comenzaban los últimos noventa días del gobierno de ISABEL<sup>(157)</sup>.

Un nuevo equipo económico, encabezado por ANTONIO CAPIERO, intentó recrear la política de concertación, pero naufragó ante la imposibilidad de contener la lucha por la distribución del ingreso, las demandas salariales que los jefes sindicales no podían frenar y el desinterés de los empresarios, que, a través de una nueva organización, la APEGE (Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias), trataban de desestabilizar la economía y crear un clima de caos<sup>(158)</sup>. Los gremios rezagados en la recomposición salarial desarrollaron huelgas, y sus negociaciones a menudo eran entorpecidas por la acción de los guerrilleros que secuestraban o asesinaban a los directivos de las empresas que negociaban con sus obreros. A su vez, estas acciones desencadenaban represalias violentas por parte de grupos parapoliciales contra los delegados obreros. Por su lado, los productores rurales dispusieron paros ganaderos suspendiendo el envío de hacienda a los mercados. El equipo económico no podía controlar la inflación, la especulación y el déficit fiscal.

Al comenzar el nuevo año, ISABEL emprendió una drástica reorganización de su gabinete. En un postrer intento por recuperar la iniciativa política y demostrar su poder de veto frente a sindicalistas y políticos desplazó a los ministros ligados al sindicalismo y a los políticos del peronismo dispuestos al diálogo y la concertación. Tras esta suerte de golpe palaciego, figuras más conservadoras retomaron posiciones en el gabinete, rodeando a la presidenta y reeditando un entorno como el que, en su momento, había dirigido el destituido LOPEZ REGA.

Los cambios ministeriales aparentaron formar parte de una estrategia tendiente a neutralizar el previsible golpe militar. La presidenta —a principios de enero de 1976— había rechazado una exigencia de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas para que renunciara y evitara un golpe. En cambio, la promesa de

(157) MACEYRA, H. (1983), págs. 151 a 153.

(158) DI TELLA, G. (1983), pág. 227.

rectificación hecha a los jefes militares pareció traducirse en los cambios ministeriales. Puestos clave pasaron a ser ocupados por personas de confianza de la cúpula militar: por ejemplo, el Gral. ALBAÑO E. HARGUINDEGUY fue designado jefe de la Policía Federal. Las medidas económicas piloteadas por el nuevo ministro de Economía, EMILIO MONDELLI —reemplazante de CAFIERO—, adoptaron el sesgo liberal que, se suponía, iba a caracterizar la conducción económica de un gobierno militar.

Los cambios desconcertaron y paralizaron a las fuerzas sindicales y políticas aún preocupadas en el mantenimiento del orden constitucional. Si bien los sindicalistas reaccionaron negativamente frente a medidas económicas que apuntaban al deterioro del salario real, a diferencia de lo hecho a mediados de 1975, no se lanzaron a confrontar con el gobierno, comprendiendo la inminencia del golpe militar. Por su lado, buena parte de los políticos peronistas, en disidencia con la presidenta, se desplazó a un segundo plano y, convencida de la irreversibilidad del golpe, evitó cuestionamientos que pudieran contribuir al derrocamiento del gobierno.

Por su parte, los sectores económicos más poderosos no respondieron positivamente a las medidas del nuevo gabinete. A fines de enero, la APEGE emplazó al gobierno a que prestara atención a sus reclamos anunciando una paralización de las actividades empresariales. A mediados de febrero, la sociedad argentina asistió, por primera vez, a un paro general de veinticuatro horas llevado a cabo por los empresarios <sup>(159)</sup>.

Desde fines de febrero, varios partidos políticos ensayaron caminos alternativos para evitar el golpe militar, con la intención de desplazar a la presidenta por caminos institucionales. Los partidos provinciales plantearon la necesidad de iniciar un juicio político a ISABEL PERON con el propósito de lograr su alejamiento del gobierno. La segunda alternativa, presentada por la UCR, promovía la reunión de la Asamblea Legislativa (debate en común de ambas Cámaras) para declarar la inhabilidad de la presidenta. En ambos casos, los proyectos no prosperaron por la oposición de los legisladores peronistas <sup>(160)</sup>. La tercera opción fue impulsada —el 19 de marzo— por varios partidos (PJ, UCR, PI, P. Revolucionario Cristiano, PC, PDP y PSP). Se trataba de gestar un acuerdo pluripartidario para concretar un programa económico-social de emergencia a cuya adhesión se convocaba a la totalidad de las agrupaciones políticas. A pesar de ser la más avanzada de las tentativas, no pudo evitar que las Fuerzas Armadas desistieran de su propósito de derrocar a ISABEL <sup>(161)</sup>.

La embajada de los EE.UU. realizó un pormenorizado relevamiento de los acontecimientos que precedieron al derrocamiento de ISABEL PERON. La

desclasificación de más de un centenar de documentos secretos enviados por el embajador ROBERT HILL al Departamento de Estado reveló que, al menos con un mes de anticipación, dicha embajada sabía que el golpe militar sería sangriento, que el presidente de facto iba a ser el Gral. VIDELA, que el gobierno, con la excepción del Ministerio de Economía, se integraría con militares, que el Congreso sería disuelto, que los partidos políticos se opondrían al golpe hasta último momento y que la gestión militar sería propicia a los intereses estadounidenses en el país.

En la visión de la embajada, la decisión de la presidenta de retomar el gobierno, tras su transitoria licencia (entre setiembre y octubre de 1975), constituyó el principio de la cuenta regresiva que culminaría con su derrocamiento. A partir de entonces, el embajador HILL modificó el lenguaje con el que se venía refiriendo a aquélla, comenzando a llamarla "ella y su camarilla", a considerarla no adecuada para gobernar y a juzgar que "la rapiña y la arrogancia con las que el pequeño entorno de la señora de PERON se abalanzó sobre el Tesoro Nacional no tiene precedentes en la historia argentina". Compartía la idea de reemplazar a la titular del Poder Ejecutivo, y, en esa línea, al analizar una rebelión de la Fuerza Aérea, conjurada por el comandante en jefe del Ejército en diciembre de 1975, prodigó un encendido elogio del Gral. VIDELA, a quien percibía como defensor de la Constitución y las instituciones. Cuando el golpe era inminente, HILL, en un mensaje a su colega en Uruguay, le manifestó que había asegurado a los militares argentinos que "...los EE.UU. reconocerán cualquier gobierno que reúna los requisitos necesarios". Este compromiso del embajador suponía que tanto el secretario de Estado, KISSINGER, como el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, WILLIAM D. ROGERS, habían garantizado el reconocimiento diplomático del futuro gobierno militar <sup>(162)</sup>. Ni el derrocamiento de un gobierno elegido democráticamente ni la inminencia de un baño de sangre parecieron constituir obstáculos para que Washington anticipara su respaldo a los golpistas.

Por otra parte, durante los días que precedieron al golpe militar el campo sindical y político del peronismo se disgregó. La dirigencia sindical, atravesada por sus pugnas internas y aislada de los intereses de los trabajadores, se encontraba incapacitada para movilizar a sus bases en defensa del gobierno. La rama política del peronismo, apostando a una futura reorganización, aguardó el golpe con resignación. Cuando en la madrugada del 24 de marzo los militares derrocaron al gobierno justicialista, la Casa Rosada estaba vacía. Se habían cumplido los noventa días del ultimátum de VIDELA y faltaban pocos meses para que las elecciones generales anticipadas permitieran los cambios políticos necesarios para una solución pacífica e institucional.

(159) DE RIZ, L. (1986), págs. 202 y 203.

(160) ITZCOVITZ, VICTORIA, *Estilo de gobierno y crisis política (1973-1976)*, 1985, pág. 32.

(161) MENDELEVICH, PABLO, "Caminos legales no seguidos", en *Nuestro tiempo. Historia gráfica de la Argentina contemporánea, Perón vuelve (1966-1976)*, Buenos Aires, 1991.

(162) AMATO, ALBERTO; SEOANE, MARIA y MULEIRO, VICENTE, "Los papeles secretos de la embajada. Anatomía de un golpe", en *Clarín*, Segunda Sección, 22 de marzo de 1998.



## Capítulo 7

### LA DICTADURA militar y la crisis económica (1976-1983)

---

No cuentes lo que hay detrás de aquel espejo  
No tendrás poder  
Ni abogados, ni testigos  
Enciende los candiles que los brujos piensan en volver  
A nublarnos el camino  
Estamos en la tierra de todos  
En la vida  
Sobre el pasado y sobre el futuro  
Ruina sobre ruina  
Queda Alicia  
Se acabó ese juego que te hacía feliz.

CHARLY GARCIA

Estudiando la historia,  
fechas, batallas, cartas escritas en la piedra  
frases célebres, próceres oliendo a santidad  
sólo percibo oscuras manos,  
esclavas, metalúrgicas, mineras, tejedoras,  
creando el resplandor, la aventura del mundo,  
se murieron y aún les crecieron las uñas.

JUAN GELMAN

#### 7.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La crisis económica y monetaria de fines de los años '60 y principios de los '70 y, luego, la suba de los precios del petróleo tuvieron amplias y trascendentes consecuencias para la economía mundial y el funcionamiento del sistema financiero internacional. La duplicación de las reservas monetarias mundiales, resultado del aumento de la cantidad de dólares en circulación a principios de la década del '70, pasó a cubrir en los años siguientes la mayor demanda internacional de

liquidez producida por la inflación mundial y la crisis petrolera. Esta situación derivó en un notable crecimiento del mercado del eurodinero, estimulando la movilidad especulativa del capital internacional e incrementando la inestabilidad de los tipos de cambio entre las monedas más importantes del mundo. Dado que este tipo de transacciones no podía ser controlado por los gobiernos nacionales, terminó afectando negativamente la política monetaria de los diferentes Estados y aumentando el riesgo de una crisis del sistema bancario internacional, al no existir normas de cobertura para los fondos Interbancarios <sup>(1)</sup>.

El proceso de avance protagónico de la OPEP y los países del Tercer Mundo y los desequilibrios del comercio exterior norteamericanos generaban una gran liquidez en los mercados mundiales, que no eran absorbidos productivamente, dada la reducción de las tasas de inversión y el bajo crecimiento del producto y la demanda. Esto impulsó a la banca internacional a ofrecer a los países en desarrollo, en especial de América Latina, amplios préstamos con bajas tasas de interés. La deuda latinoamericana contraída en esos años obedecía en parte a la competencia entre bancos internacionales por participar en el atractivo mercado que parecían ofrecer los países del Tercer Mundo, aprovechando, además, que la expansión de la liquidez internacional había debilitado la disciplina financiera ejercida tradicionalmente por el FMI. En general, las tendencias recesivas que se observaban en los países centrales desde los inicios de los años '70 generaron una caída en las demandas domésticas de créditos elevando la liquidez de los bancos, de manera tal que los impulsaron a buscar nuevos clientes entre los países periféricos <sup>(2)</sup>.

Por otra parte, el sistema de cambios flexibles transformaba el mercado de divisas en un ámbito incierto e inseguro al producir una oscilación considerable en los precios de los bienes transables, lo que hacía subir los costos de los intercambios y alimentaba las tendencias inflacionarias en los países más desarrollados. En ese sentido, resultó importante el impacto que produjo el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos norteamericana, que aumentó considerablemente entre 1977 y 1978, generando una caída importante en la cotización del dólar. Pero hacia fines de 1978, el gobierno estadounidense estableció un programa antiinflacionario, seguido en 1979 por restricciones monetarias que produjeron aumentos en las tasas de interés. De este modo, la moneda norteamericana se fortaleció, lo que limitó el crecimiento del resto de las economías occidentales, aunque esta política de deflación monetaria se llevó adelante junto a una considerable expansión del déficit fiscal, ampliando, en consecuencia, el saldo negativo del balance comercial <sup>(3)</sup>. En este contexto, y dado que no existía

una autoridad monetaria que controlara la liquidez internacional, el dólar se consolidó como moneda de reserva, permitiéndole a los Estados Unidos una mayor libertad para posponer su propio ajuste y transferir los efectos de este hacia otros países. Una nueva estampida de los precios del petróleo, que comenzó a fines de 1978 y se extendió hasta 1980, produjo serios efectos recesivos sobre la economía mundial. Esta suba en los precios de los combustibles generó un impacto negativo en el mundo industrializado y, sobre todo, en las balanzas de pagos de los países en vías de desarrollo no petroleros, lo que redujo los ingresos disponibles para saldar importaciones y pagar los intereses de la deuda externa. Ocurrió que, en Irán, la revolución contra el sha había interrumpido todas las exportaciones iraníes de petróleo en diciembre de 1978, elevando el precio del barril de 13 a 34 dólares. Y aunque en 1979 la producción fue superior al consumo, la compra y el acaparamiento de petróleo, provocados por la incertidumbre que representaba la situación interna iraní, hicieron que los precios se duplicaran. El proceso se agravó en setiembre de 1980, cuando Irak atacó a Irán, pues, como consecuencia de ello, la producción de los países de la OPEP disminuyó un 15 %, situación que impulsó la suba del precio del barril, que alcanzó los 42 dólares <sup>(4)</sup>.

Desde mediados de la década de 1970 se extendieron las políticas proteccionistas, sobre todo en los países industriales y a través de la ampliación de barreras para arancelarias. Estas consistían en limitaciones cuantitativas para las importaciones y diferentes tipos de regulaciones e intervenciones estatales directas. Se formalizó, además, una serie de acuerdos multilaterales entre los países industrializados, que limitaron voluntariamente, por ejemplo, sus exportaciones de productos textiles con el propósito de eliminar la competencia desleal. Estos acuerdos, llamados "acuerdos multifibras" se extendieron a otros países de Europa, Japón y del sudeste asiático, abarcando una gran variedad de productos industriales y afectando los principios de una economía mundial abierta, por lo que estas cuestiones fueron planteadas en el seno de la séptima reunión del GATT. Esta Ronda de Tokio se había iniciado en setiembre de 1973, pero las negociaciones se alargaron debido a la crisis económica mundial y recién en 1977 recibieron un nuevo impulso, arribándose a 1979 con la firma de nuevos acuerdos que intentaron reducir aranceles y otras barreras proteccionistas. Sin embargo, y aunque el GATT seguía constituyendo el marco institucional para la regulación del comercio, las extensas negociaciones le quitaron gran parte de su eficacia y las medidas tomadas por el organismo internacional terminaron siendo limitadas.

En otro orden de cosas, la política exterior de los Estados Unidos dio un giro temporario a sus orientaciones globales a partir de 1977, con la asunción a la presidencia del demócrata JAMES CARTER. La elección de este mandatario fue producto del espíritu de autocritica colectiva de la sociedad estadounidense luego de la derrota militar en Vietnam y del escandaloso caso Watergate. Como una manera de reconstruir la respetabilidad del sistema institucional norteamericano

(1) FRIER, ERNST y SCHULTZE, C. L., *Higher Oil Prices and the World Economy*, Washington, 1975, págs. 23 y 24.

(2) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Economic Outlook*, N° 30, diciembre de 1981, págs. 12-25.

(3) Cf. Banco de Pagos Internacionales, *Reporte Anual*, N° 55, 1985.

(4) FOREMAN-PECK, JAMES, *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*, Madrid, 1995, págs. 435-437.

ante el concierto internacional y de denunciar los métodos autoritarios de gobierno implementados en los países del Este, aunque también en algunos otros regímenes del mundo occidental, la nueva administración desplegó un programa destinado a fortalecer el respeto por los derechos humanos, política que se consideraba más eficaz que los tradicionales enfoques estratégicos. CARTER y su secretario de Estado, BRZEZINSKI, buscaban la distensión con la Unión Soviética a través de la firma de los acuerdos SALT II (Strategic Arms Limitation Talks, sobre la limitación de armas estratégicas), pero dando a conocer al mundo las contradicciones que minaban el sistema socialista y apuntando a fortalecer internamente a los disidentes en aquel país, así como a provocar posibles fracturas en el bloque soviético (5).

Sin embargo, esta posición debió enfrentar muy pronto críticas de los sectores más conservadores de los EE.UU., pues las intenciones de CARTER se consideraban demasiado complacientes respecto de los "enemigos" del Este, pese a la política de derechos humanos. Se presionaba para reanudar un activo programa de rearme y de estímulo al complejo industrial-militar, en contradicción con las directrices externas de la diplomacia estadounidense, lo que deterioraba la política de distensión y abría las compuertas a una nueva carrera armamentista (6).

También, el deterioro de la *détente* (distensión) entre las dos superpotencias tenía motivaciones políticas y estratégicas dada la creencia en una supuesta superioridad militar del bloque de países integrantes del Pacto de Varsovia, que era cuantitativamente significativa aunque tecnológicamente inferior, en muchos casos, al armamento de la OTAN. En este contexto, durante 1979 se sucedieron las tensiones internacionales cuando la OTAN decidió renovar su arsenal nuclear táctico en Europa y en Occidente se generalizaron los temores ante las revoluciones de Irán, Nicaragua y Granada.

Hacia fines de ese mismo año se produjo un acontecimiento que coadyuvó aún más a incrementar la tensión entre los dos bloques de poder militar y acentuó la reacción conservadora en los Estados Unidos. Los partidarios musulmanes fundamentalistas que apoyaban el liderazgo del ayatollah KHOMEINI secuestraron, en noviembre, a funcionarios de la embajada norteamericana en Teherán como represalia por el asilo que la Administración Carter había otorgado al derrocado sha de Irán, REZA PAHLEVI. Como respuesta, el gobierno norteamericano envió naves de guerra al Golfo Pérsico y estableció un dispositivo estratégico para presionar a Irán. Pero el intento de rescate de los rehenes terminó en un fracaso, hecho que pareció confirmar en el mundo la decadencia de la hegemonía norteamericana y debilitaría aún más la posición del presidente norteamericano, que en 1980 perdería las elecciones frente al republicano RONALD REAGAN.

(5) DI NOLFO, ENNIO, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1992*, Roma, 1995, págs. 1253 y 1254.

(6) HOBBSBAWN, ERIC, *Historia del siglo XX*, Barcelona, 1995, págs. 250-252.

Por su parte, a fin de hacer frente a la guerra civil que había estallado en Afganistán y en apoyo a un gobierno pro soviético amenazado por la rebelión fundamentalista que contaba con eventuales o efectivos apoyos de los servicios de inteligencia de Occidente, en diciembre de 1979 la Unión Soviética envió tropas a ese país. En este marco, los Estados Unidos se negaron a ratificar los acuerdos sobre reducción de armamentos SALT II, al mismo tiempo que se incrementaban las divergencias políticas entre Pekín y Moscú.

Como la economía soviética atravesaba ya serias dificultades, demostrando alarmantes signos de estancamiento y retroceso con respecto a los países capitalistas —sobre todo en sectores como la cibernética y la informática, además de caídas en la productividad tanto del sector industrial como del agrícola— y aumentaba la disidencia política en el interior del país, la intervención en Afganistán pareció una válvula de escape para el Kremlin con la finalidad de descomprimir su convulsionado frente interno y los problemas que experimentaba su política exterior. Ante esta situación, los Estados Unidos respondieron de inmediato, a principios de 1980, mediante la adopción de fuertes sanciones económicas contra la URSS, especialmente un embargo cerealero y un boicot contra los juegos olímpicos que iban a celebrarse en Moscú, y que incluyeron presiones a sus aliados de la OTAN y del hemisferio occidental para adoptar la misma actitud.

Así, la nueva década se abrió en el contexto de un ambiente internacional sumamente tenso y de "recalentamiento" de la Guerra Fría, agravado al año siguiente con la llegada de RONALD REAGAN a la presidencia de los Estados Unidos. Este mandatario republicano abandonó la política exterior de su predecesor en defensa de los derechos humanos; reanudó la carrera armamentista, con un programa denominado "Iniciativa de defensa estratégica", más conocido como "Guerra de las Galaxias"; respaldó a diversos gobiernos dictatoriales y desarrolló una posición mucho más dura con respecto a la Unión Soviética, sobre todo en las cuestiones estratégicas y militares (7).

Europa continental, por su parte, se encontraba también en un proceso de transformación. A fines de la década del '60, cuando la unión aduanera había sido completada, podía presentirse el inicio de una nueva fase. Sin embargo, en ese momento, se reconocían ya los primeros síntomas de la crisis. La eficacia de las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia, que habían sostenido la estabilidad del proceso de acumulación en la "edad dorada", se erosionaba lentamente. Por otro lado, la integración y el crecimiento del intercambio habían contribuido a una internacionalización de la economía europea. En esa coyuntura se manifestó una contradicción evidente. La crisis mostraba la fuerte relación entre los Estados y las empresas multinacionales, quienes presionaban para el establecimiento de políticas nacionales defensivas. Pero los grandes consorcios desarrollaron nuevas estrategias, entre las cuales se destacaba el reforzamiento de su

(7) SOMBRA SARAIVA, J. F. (1997), págs. 284-286.

internacionalización, que no respondía a la lógica de los sistemas productivos internos y contribuían a disolverlos. Con eso, se debilitaba la efectividad de esas políticas nacionales y se cuestionaba el propio rol de los Estados. La crisis provocó así una creciente tensión entre el proceso de internacionalización y el papel de las instituciones estatales. Tal tensión impedía a los respectivos Estados mantener la coherencia del viejo orden: la acumulación disminuyó su ritmo, mientras se modificaba el contorno de sus bases territoriales, recortando todavía más la efectividad de los procedimientos de regulación, y afectando sobremanera al proceso de integración.

Por otro lado, los efectos de la crisis no eran similares en todos los países. El impacto de la primera escalada de los precios del petróleo, por ejemplo, no afectó de igual forma a los miembros de la CEE. Gran Bretaña, por caso, se encontró en condiciones de explotar rentablemente la cuenca petrolera del Mar del Norte, con lo que su posición en materia de balanza comercial no sufrió el deterioro de otras naciones más dependientes de la importación de crudo. Alemania, por su parte, se convirtió en un importante proveedor de los países árabes, mientras recibía recursos de éstos en calidad de inversiones financieras. De esta manera, a pesar de las tendencias recesivas subyacentes, pudo mantener el dinamismo de sus industrias, caracterizadas por su perfil exportador. Otros países, en cambio, se vieron mucho más afectados por el alza del valor del petróleo, que les provocaba desequilibrios comerciales e incrementaba los costos internos de producción.

Las estrategias nacionales frente a la crisis y los efectos diferenciados de ésta limitaron seriamente la posibilidad de una cooperación entre los miembros de la CEE. El resultado fue un debilitamiento del impulso integrador. Con ello, se veía ahora con mayor claridad que en los años '50 y '60 habían coexistido fuerzas centrifugas y centripetas. Las primeras habían podido ocultarse detrás de la coyuntura particularmente favorable, pero se manifestaron con fuerza luego del estallido de la crisis, poniendo todo el proceso en peligro. La interdependencia económica lograda con anterioridad impidió la dispersión, pero la pérdida de objetivos y de contenido no permitió nuevos avances relevantes. Incluso el nuevo sistema monetario común (el mayor logro del periodo) fue atravesado regularmente por importantes turbulencias, causadas por la ausencia de parámetros estables de la evolución macroeconómica, derivadas en especial de la inestabilidad de las corrientes de bienes y de capital, de las fluctuaciones de los precios relativos y de tasas de inflación divergentes<sup>(8)</sup>.

En los países más poderosos de la región, la crisis tuvo también repercusiones políticas de importancia, ya que permitió el retorno de partidos conservadores al poder, desplazando a los de tinte socialdemócrata. En Alemania, por ejemplo, la Unión Demócrata-Cristiana, liderada por HELMUT KOHL, derrotó en 1982 a los socialdemócratas. El hasta entonces canciller, HELMUT SCHMIDT, debió dejar su cargo, que fue ocupado por KOHL. Pero el cambio político de más trascendencia ocurrió con la llegada al poder de los conservadores en Gran Bretaña en 1979, bajo el liderazgo de MARGARET THATCHER. Se produjo, entonces, una ruptura con la política

(8) Cf. MUSACCHIO, A. (1997), y MUSACCHIO, A. (1998).

económica y social que ese país había implementado desde la posguerra, iniciándose la llamada "revolución neoliberal", preconizada sin mucho éxito desde años atrás por economistas como FRIEDRICH VON HAYEK o MILTON FRIEDMAN. Su principal resultado fue el achicamiento de las funciones del Estado británico, como consecuencia de un programa de privatizaciones que abarcó a empresas de servicios públicos y diversos sectores productivos, y la apertura y desregulación de la economía. En una declarada lucha contra la inflación las autoridades británicas desarrollaron, al mismo tiempo, una política sustentada en criterios que daban prioridad al control del crecimiento de la masa monetaria y/o la reducción del déficit público, subordinando el presupuesto a esas variables. Esta política restrictiva, que coincidió con los efectos del alza del precio del petróleo, contribuyó a frenar la actividad económica y dio por resultado la suba en la cotización de la libra. Como consecuencia de ello, disminuyó la competitividad británica y se acentuó la depresión, especialmente en la producción industrial, que cayó un 14 % entre 1979 y 1981, mientras aumentaba el desempleo. A su vez, la desregulación del mercado de trabajo impulsada por la "dama de hierro" buscaba limitar el poder de los sindicatos y erosionar los mecanismos del Estado de Bienestar<sup>(9)</sup>. Esto llevó a MARGARET THATCHER a una situación de fuerte impopularidad, de la que fue rescatada en parte por su "triunfo" en la Guerra de Malvinas.

Sociedad	Años de venta	Actividad	Precio
British Petroleum	de 1979 a 1987	Petróleo	6.137
British Aerospace	de 1981 a 1985	Aeronáutica	390
Cable and Wireless	de 1981 a 1985	Telecomunicaciones	1.021
Britoil	de 1982 a 1985	Petróleo	1.053
Entreprise Oil	1984	Petróleo	384
Jaguar	1984	Automotores	297
British Telecom	1984	Telecomunicaciones	3.685
British Gas	1986	Distribución de gas	5.231
British Airways	1987	Transporte aéreo	854
BAA	1987	Transporte aéreo	1.225
Rolls Royce	1987	Aeronáutica y automotores	1.020
Rover Group	1988	Automotores	150
Water Authorities	1989	Distribución de agua	3.400

Fuente: MARCEL, BRUNO y TAIEB, JACQUES, *Crises d'hier, crise d'aujourd'hui, 1873..., 1929..., 1973..., Paris, 1997.*

Cuadro 7.1. Las privatizaciones británicas (en millones de libras esterlinas).

En consonancia con las tendencias económicas británicas, la administración norteamericana, bajo la conducción de REAGAN, pretendió llevar adelante una política económica basada teóricamente en la economía de la oferta, donde uno de los ejes esenciales lo constituía la baja de los impuestos. Las otras grandes

(9) MARCEL, BRUNO y TAIEB, JACQUES, *Crises d'hier, crise d'aujourd'hui, 1873..., 1929..., 1973..., Paris, 1997, págs. 57-61.*

líneas de acción eran la moderación del gasto público y la desregulación de los mercados, lo que debía acompañarse con una política monetaria restrictiva. Todas estas medidas sumergieron a los Estados Unidos en 1982 en su recesión más fuerte desde 1945: el PBI cayó un 2,5 %, y la producción industrial, el 7 %, mientras que el desempleo alcanzó niveles récord. Esta recesión fue acompañada de un proceso deflacionario, afectando los mercados de cambios como consecuencia de las elevadas tasas de interés, por lo que el dólar registró una fuerte suba que duraría hasta principios de 1985. El resultado de las *reaganomics* fue un notable aumento de la brecha entre ricos y pobres, pasando los norteamericanos a liderar la lista de la pobreza entre los países más desarrollados, con un 17 % de indigentes, seguidos de los británicos, con el 12 % <sup>(10)</sup>. Como consecuencia de estos resultados, hacia fines de 1982 la política económica de REAGAN comenzó a cambiar basada en esquemas más bien keynesianos. No sería la oferta, sino la demanda la que iría a incrementarse debido a alzas del consumo y de la inversión y, sobre todo, a un aumento del gasto público, en particular en la carrera armamentista. El flujo de capitales provenientes de Europa y del Japón, como resultado del alza de las tasas de interés, permitió financiar los déficit presupuestarios y externos que acompañaron este crecimiento.

Otro proceso significativo del período fue, como señalamos, el endeudamiento de los países en desarrollo, facilitado por la disponibilidad de liquidez internacional y la transnacionalización de las instituciones bancarias. Desde mediados de la década de 1970, el mercado de préstamos internacionales se hizo cada vez más competitivo y la demanda de créditos de aquellos países creció vertiginosamente. En este contexto, América Latina resultó la región hacia donde se dirigió la mayor parte del crédito, destacándose la Argentina, el Brasil y México que, en conjunto, recibieron el 80 % de los préstamos otorgados.

La deuda externa de América Latina aumentó así rápidamente en el decenio de los años '70 y principios de los '80. En 1960, la deuda global de la región era de 7.200 millones de dólares y en 1970 había trepado a 20.900 millones de la misma moneda, es decir, había sufrido un incremento del 290 %. Pero en 1980 se debían 243.000 millones de dólares, lo cual significaba un alza del 1.162 % con respecto a 1970 y de 3.373 %, si se la comparaba con 1960. En el cuadro siguiente puede observarse la situación de seis de los principales países de América Latina, advirtiéndose que, entre 1973 y 1982, el incremento de la deuda en la Argentina, el Brasil y México fue del orden del 600 % al 850 %, aunque, posteriormente, a partir de la crisis de 1982, no se registró un aumento significativo debido a las restricciones crediticias adoptadas por los bancos y los organismos financieros internacionales. Por otra parte, este acelerado incremento del endeudamiento internacional produjo un importante aumento en los pagos de los servicios del mismo: que pasaron de 12.000 millones de dólares en 1975 a 54.000 millones en 1982, es decir, un incremento del 350 %.

(10) ALBERT, MICHELE, *Capitalisme contre capitalisme*, París, 1991, págs. 53 y 54

País	1973	1982	Porcentaje de crecimiento 1973-1982	1986	Porcentaje de crecimiento 1973-1986
Argentina	4.890	43.634	792,3	46.167	844,1
Brasil	12.886	91.027	606,4	106.174	723,9
Chile	3.179	17.342	445,5	19.410	510,6
Colombia	2.320	10.302	344,1	14.619	530,1
México	8.990	85.890	855,4	97.662	986,3
Perú	3.213	11.636	262,2	14.575	353,4

Elaboración propia  
Fuente: Banco Mundial, *Tablas mundiales*, 1988.

Cuadro 7.2. Crecimiento de la deuda externa de los principales países de América Latina (en millones de dólares).

Hacia principios de los años '80, la extrema apertura de la cuenta de capital en América Latina implicaba, sin embargo, un agudo incremento del grado de vulnerabilidad externa, con un endeudamiento en dólares a tasas de interés variables. Por eso, en 1982, cuando el presidente REAGAN fracasó en su intento por reducir el déficit de los Estados Unidos y las tasas de interés en ese país subieron de manera significativa, la tasa real media de interés de la deuda de los países menos desarrollados se elevó de alrededor del 6 % al 14 %, lo que afectó de inmediato las posibilidades de cumplir con los servicios financieros <sup>(11)</sup>.

Esta situación llevó, en agosto de 1982, a la declaración de moratoria de México, uno de los principales deudores, desatando una generalizada crisis de la deuda en los países latinoamericanos. El gobierno mexicano suspendió temporalmente los pagos sobre una "gigantesca deuda externa que alcanzaba a casi 80.000 millones de dólares". La moratoria mexicana duró seis meses hasta que la comunidad bancaria internacional logró imponer un nuevo esquema que implicaba el mantenimiento de la cancelación de la mayor parte de los intereses, combinado con cronogramas de aplazamiento de la amortización. Desde entonces comenzaron negociaciones entre los acreedores y los países deudores tendientes a una salida concertada, y en esas tratativas tuvieron un papel importante el FMI y el BM. Como señala MARICHAL, estas negociaciones permitieron a los acreedores obtener la continuidad de los pagos a costa de enormes servicios financieros, basados en la utilización de recursos fiscales y en políticas de ajuste, a pesar del sacrificio que esto implicaba para las sociedades de los países deudores <sup>(12)</sup>.

(11) THORP, ROSEMARY, *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, 1998, pág. 231.

(12) MARICHAL, CARLOS, "La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1885-1995", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, primer semestre de 1999, pág. 38.

Varios autores alegan que "la crisis de la deuda fue una creación de Occidente causada por políticas imprudentes de crédito de las instituciones financieras". Resulta en particular llamativa la falta de preocupación manifestada por los bancos comerciales acerca de la calidad y el nivel de riesgos de muchos de los préstamos contraídos. Se otorgaron más préstamos sin un destino específico que en los años 20, cuando ocurrió un fenómeno similar, y las instituciones financieras siguieron ofreciendo créditos a países deudores, incluso cuando las políticas internas ya eran insostenibles y sólo facilitaban la fuga de capitales en gran escala <sup>(13)</sup>.

La responsabilidad de los gobiernos de los países deudores también fue importante. Se señala que muchos de ellos se endeudaron excesivamente en relación con sus posibilidades. Los fondos recibidos fueron utilizados de una manera desacertada, destinándose a financiar el consumo, los déficit presupuestarios e, inclusive, los gastos militares, en lugar de invertirse en la adquisición de bienes de capital y en el estímulo de actividades productivas que generaran divisas y mejoraran las balanzas de pagos. Los gobiernos en el poder, muchos de ellos militares, favorecían, por otra parte, la corrupción, los gastos suntuarios o improductivos y la especulación desenfrenada. En general, los grupos dirigentes usaron los créditos internacionales de bajo costo para sus negocios enviando luego esos capitales a paraísos fiscales en el exterior, situación que se vio favorecida por la convertibilidad del tipo de cambio <sup>(14)</sup>.

También contribuyeron las previsiones erradas de los organismos financieros internacionales acerca de la transitoriedad de la crisis y las posibilidades de una salida rápida a la misma. La suspensión posterior de los flujos crediticios por parte de los bancos acreedores y la concentración de las transferencias de fondos hacia las economías de los países centrales impidieron cualquier posibilidad ulterior de crecimiento y, por lo tanto, de recuperación de la capacidad de pago de las naciones deudoras. Dicho en otras palabras, el estallido de la crisis de la deuda latinoamericana en 1982 inició una etapa de restricción financiera al suspenderse los préstamos, y los escasos flujos y refinanciaciones de la deuda quedaron sujetos a las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales. En consecuencia, a mediados de los años '80 la transferencia neta de recursos de América Latina al resto del mundo alcanzó un nivel sin precedentes y se produjo a expensas de una significativa reducción de las importaciones y de una larga recesión económica. Además, la crisis y las altas tasas de interés internacionales estimularon una cuantiosa fuga de capitales de residentes latinoamericanos.

Los efectos de este proceso de endeudamiento fueron, en todo caso, fuertemente negativos para los países de la región. En la mayoría de ellos se detuvo por completo el crecimiento económico después de la crisis, dando por resultado

(13) ALDCROFT, DEREK H., "El problema de la deuda externa desde una perspectiva histórica", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, primer semestre de 1999, págs. 11-13.

(14) ALDCROFT, D. H. (1999), pág. 17.

lo que llegó a denominarse la "década perdida" de los años '80. Como se observa en el siguiente cuadro, las tasas de crecimiento de los principales países latinoamericanos ya habían disminuido en forma considerable en el periodo de endeudamiento de 1973-1983 con respecto al periodo anterior de 1959-1973, y comparativamente con respecto a otros países en desarrollo del sudeste asiático.

Países	1959-1973	1973-1983
Argentina	3,8	0,6
Brasil	7,3	4,5
Colombia	5,2	3,9
Chile	3,7	1,3
México	6,3	4,6
Corea	6,9	7,7
Taiwán	9,2	7,3
Indonesia	4,9	6,6

Fuente: MADDISON, ANGUS, *Dos crisis: América Latina y Asia, 1929-1938 y 1973-1983*, México, 1988.

Cuadro 7.3. Promedio anual del crecimiento del PBI en países de América Latina y del sudeste asiático (en porcentaje).

Luego de la crisis, el manejo de la deuda en el corto plazo fue coordinado por el FMI, que asumió el papel de intermediario entre los países deudores y los bancos acreedores, organizó y coordinó complejos paquetes de recursos que debían cubrir los problemas de iliquidez y efectuó también desembolsos de sus propios fondos. El mecanismo utilizado fue la negociación de cada caso en particular, mediante los cuales los deudores acordaron con el organismo internacional llevar a cabo programas de ajustes en sus economías. Estos procuraban reducir la demanda interna para obtener el mayor superávit posible en la balanza comercial a fin de garantizar el pago de los intereses de la deuda externa. Como la lucha contra la inflación fue uno de los objetivos más importantes de estos ajustes, tales programas fueron sumamente severos con respecto al manejo de las variables monetarias, fiscales y de ingresos. Las primeras negociaciones se hicieron en condiciones muy desfavorables para los países deudores, beneficiando a los acreedores: por ejemplo, los dividendos declarados por los grandes bancos norteamericanos en 1984, sólo dos años después de la crisis, duplicaron a los de 1980 <sup>(15)</sup>.

Para acceder a la renegociación de la deuda el requisito esencial era lograr un acuerdo con el FMI, porque sólo siguiendo este paso los deudores podían asegurarse el acceso a nuevos fondos. El control del FMI permitió detectar y

(15) LISSAKERS, K., *Banks, Borrowers and the Establishment: a Revisionist Account of the International Debt Crisis*, Nueva York, 1991, pág. 620.



corregir cualquier incumplimiento de las metas pactadas. A la vez que estipuló que los desembolsos de fondos frescos a aportar por la banca internacional se producirían sólo después que los técnicos del FMI hubieran dado el "visto bueno" a la evolución del programa de ajuste.

Ante esta situación, y las dificultades para cumplir con sus obligaciones en los plazos estipulados, los países deudores y los bancos acreedores debieron reprogramar pagos y condiciones susceptibles de ser cumplidas por los gobiernos de América Latina. Posteriormente, luego de arduas negociaciones, intervino directamente el gobierno de los EE.UU., poniendo en vigencia el Plan Baker, al que nos referiremos en el capítulo siguiente, que se basaba en créditos frescos y procesos de ajuste para intentar revertir el deterioro económico de los países latinoamericanos.

En síntesis, el fuerte endeudamiento de la región a tasas del mercado libre durante los años '70 y principios de los '80 tornó a América Latina especialmente vulnerable a los cambios en la coyuntura económica y financiera internacional. Luego de la crisis, las modalidades de los ajustes en cada país quedaron sujetas a los dictados de los acreedores, los cuales percibieron una oportunidad para forzar a los gobiernos latinoamericanos a reprogramar sus deudas en función de reformas estructurales que abrieran aún más las economías y redujeran el papel del Estado, como efectivamente terminaría sucediendo algunos años más tarde.

## 7.2. LA DICTADURA MILITAR

### 7.2.1. El gobierno de VIDELA

El 24 de marzo de 1976, una Junta Militar asumió el gobierno del país. Estaba integrada por quienes hasta el día anterior habían sido los comandantes en jefe del gobierno constitucional: el teniente general JORGE RAFAEL VIDELA (del Ejército), el almirante EMILIO EDUARDO MASSERA (de la Armada) y el brigadier ORLANDO RAMON AGOSTI (de la Fuerza Aérea), quienes juraron hacer observar fielmente los objetivos básicos y los "estatutos para el proceso de reorganización de la Nación Argentina". Los golpistas justificaron la interrupción del funcionamiento de las instituciones argumentando "el propósito de terminar con el desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo".

El día de la asunción se suscribió un acta donde se fijaban el propósito y los objetivos básicos del que se denominó "Proceso de Reorganización Nacional". El documento señalaba que los objetivos de la nueva etapa iniciada eran: "Restituir los valores que sirven de fundamento a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de moralidad, idoneidad y eficiencia imprescindibles para reconstruir el contenido y la imagen de la Nación, erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional basado en el equilibrio y

participación responsable de los distintos sectores, a fin de asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencias de solución y progreso del pueblo argentino" (16).

En la misma acta se dispusieron las primeras medidas de gobierno. Se declaró la caducidad de los mandatos de las autoridades constitucionales en los ámbitos nacional, provincial y municipal; la cesación de las funciones de diputados y senadores y de los concejos deliberantes comunales de todo el país, la remoción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y la suspensión por tiempo indeterminado de las actividades políticas y gremiales. Se intervinieron la CGT y la CGE. Personal de las Fuerzas Armadas se hizo cargo de los gobiernos provinciales y municipales, al tiempo que se producían arrestos masivos de funcionarios del gobierno depuesto. La ex presidenta fue llevada a Neuquén en carácter de detenida, y numerosos ex ministros, legisladores, gobernadores y funcionarios fueron encarcelados.

De inmediato, las medidas represivas se extendieron al ámbito laboral y político. Se suspendió el derecho de huelga, se eliminó el fuero sindical y muchos dirigentes gremiales fueron detenidos. Fuerzas combinadas de seguridad ocuparon las principales plantas industriales del país y, mientras las empresas despedían a activistas sindicales y obreros involucrados en actividades huelguísticas, numerosos trabajadores eran detenidos y llevados en camiones militares, de acuerdo con "listas negras" previamente confeccionadas. Se puso en comisión a los empleados estatales y se dictó una Ley de Prescindibilidad para depurar el personal de la administración pública y otros organismos estatales. Por otra parte, se prohibió, en forma absoluta, a cinco pequeños partidos de extrema izquierda y se disolvieron instituciones y organizaciones políticas, culturales y estudiantiles calificadas de "marcada tendencia marxista", entre las que predominaban las ligadas a la Tendencia Revolucionaria del peronismo. El ex presidente CAMPORA debió asilarse en la embajada de México, y dirigentes de distintos sectores de izquierda y representantes políticos y gremiales fueron asesinados en las primeras horas del golpe (17).

Asimismo, la Junta Militar se dio un Estatuto para reglamentar sus funciones y atribuciones. En adelante, el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional estaría a cargo de un oficial superior de las Fuerzas Armadas designado por la Junta. El presidente tendría atribuciones legislativas, para lo cual contaría con el apoyo de una Comisión de Asesoramiento Legislativo, integrada por nueve oficiales de las Fuerzas Armadas. La Junta también se reservaba la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación y del fiscal de Investigaciones Administrativas.

(16) TRONCOSO, OSCAR, *El Proceso de Reorganización Nacional*/I, Buenos Aires, 1984, pág. 13.

(17) DUHALDE, EDUARDO LUIS, *El Estado terrorista argentino*, Buenos Aires, 1983, págs. 54-60.

En cumplimiento de sus atribuciones, la Junta designó al Gral. VIDELA como Presidente de la Nación, quien retuvo, además, el cargo de comandante en jefe del Ejército. En su gabinete predominaban los militares y se destacaban José A. MARTÍNEZ DE HOZ en Economía y el Gral. ALBANO HARGUINDEGUY en Interior. A los pocos días, el titular de Economía—representante del liberalismo económico—anunció un plan económico cuyo éxito pasaba a estar condicionado por el mantenimiento del nuevo modelo político.

A un mes del golpe, el embajador norteamericano, ROBERT HILL, había elevado al Departamento de Estado un documento secreto analizando el nuevo plan económico. En el mismo destacaba el propósito de liberalizar y abrir la economía argentina. Consideraba también que dicha política económica podría ser hostilizada por los trabajadores y por las convicciones nacionalistas vigentes, incluso entre sectores de las FF.AA. Finalmente, estimaba que la liberalización económica era propicia para los intereses norteamericanos por lo que proponía el apoyo del Eximbank y el respaldo para reprogramar la deuda argentina<sup>(18)</sup>. Este apoyo, rápidamente concretado, contrastaba con las penosas negociaciones durante el gobierno de ISABEL, que no había logrado una modificación de la actitud reticente del FMI<sup>(19)</sup>.

El régimen militar se dio un esquema de poder político novedoso. Tanto en la designación de los miembros del gabinete como en la de los interventores de los distintos niveles de gobierno, se asignó el 33 % de los cargos a cada una de las Fuerzas Armadas. De esta manera, cada repartición pública se convirtió en un coto cerrado del Ejército, la Armada o la Aeronáutica. Por otra parte, el presidente quedó bajo la autoridad de las Fuerzas Armadas, las que, a su vez, afirmaron su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo<sup>(20)</sup>.

La arbitrariedad fue una de las características salientes del Proceso. La Junta Militar se atribuyó potestades para reformar la Constitución, dictar leyes, resoluciones, instrucciones y hasta condenas, encubiertas bajo el rótulo de "actas institucionales". Precisamente, mediante un Acta de Responsabilidad Institucional dictada el 23 de junio se sancionó con la pérdida de los derechos políticos y gremiales, la inhabilitación para ejercer cargos públicos, la prisión y la prohibición de administrar sus bienes personales a una larga lista de figuras políticas y sindicales, entre las que se encontraban la ex presidenta y sus antecesores CAMPORA y LASTIRI, LORENZO MIGUEL, el ex titular de la CGE, JULIO BRONER, CARLOS MENEM, el ex rector de la Universidad de Buenos Aires, RODOLFO PUIGGROS, y CARLOS RUCKAUF, entre otros. Al ex ministro GELBARD se le imponían las mismas sanciones a la vez que se le privaba de la ciudadanía. También se modificó el Código Penal, incorporando la pena de muerte "que será cumplida por fusilamiento y se ejecutará en el lugar y

(18) VIGLIERCA, OLGA, "Los papeles secretos de la Embajada. Aprobado en economía", en *Clarín*, Segunda Sección, 22 de marzo de 1998.

(19) DI TELLA, G. (1983), págs. 223-229.

(20) *Nuestro tiempo. Historia gráfica de la Argentina contemporánea. De Roca hasta Menem*, tomo 19, Buenos Aires, 1984, pág. 6.

por las fuerzas que el Poder Ejecutivo designe, dentro de las 48 horas de encontrarse firme la sentencia" (21).

VIDELA afirmó que en la nueva etapa iniciada seguiría siendo prioritaria la lucha contra la llamada "subversión", "cualquiera sea la forma que ella adopte". Dado que la Junta Militar ejerció las atribuciones correspondientes a todos y cada uno de los poderes, la lucha antisubversiva adquirió las características de un terrorismo de Estado sólo limitado por los hechos y por la voluntad de quienes ejercían el poder (22). Por otra parte, la represión se encontraba descentralizada y compartimentada de hecho y de derecho. Se establecieron zonas de operaciones que eran rastreadas en busca de información, recurriendo al interrogatorio de sospechosos bajo torturas, ejercitando represalias contra familias enteras y ejecutando a rehenes. En este marco, los jefes de los cuerpos militares se transformaron en soberanos de cada zona, contando con la colaboración de fuerzas de seguridad autónomas y, a menudo, en competencia con servicios de seguridad de armas rivales. Cada fuerza armada parecía actuar con entera independencia junto a los servicios de información del Estado y las policías federal y provinciales (23). A ellos se agregaron las fuerzas parapoliciales, vinculadas a la ultraderecha, juzgadas por el ministro de Relaciones Exteriores como "anticuerpos", es decir, como mecanismos espontáneos de autodefensa del cuerpo social.

Los "subversivos" o sus supuestos simpatizantes eran capturados en sus domicilios o lugares de trabajo. Entre los sitios de detención existían centros clandestinos—como La Perla y El Olimpo—, algunos de los cuales quedaban en establecimientos militares (Escuela de Mecánica de la Armada, Campo de Mayo, etc.), cuyo conocimiento no era público. De este modo, los detenidos, sometidos a torturas y otros vejámenes, entraban en una zona oscura donde toda intervención jurídica—*habeas corpus*—o humanitaria se volvía casi imposible y se tornaba riesgosa para quienes la emprendían (24). Por su parte, las autoridades respondían a los reclamos de los familiares afirmando el desconocimiento del paradero de las víctimas. Esta metodología represiva, mantenida en secreto, dio origen a la nueva figura del *detenido-desaparecido* (25).

(21) TRONCOSO, O. (1984), pág. 41.

(22) GROISMAN, ENRIQUE, "El Proceso de Reorganización Nacional y el sistema jurídico", en OSZLAK, OSCAR (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática/1*, 1984, pág. 62.

(23) El entonces embajador estadounidense en Buenos Aires, ROBERT HILL, ratifica en un informe secreto esta modalidad represiva. Cf. MULEIRO, VICENTE, "Una falsa disyuntiva", *Clarín*, 22 de marzo de 1998.

(24) El informe más importante dedicado a la cuestión es el de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas, presidida por ERNESTO SABATO, de cuyas páginas sacamos gran parte de la información que brindamos en estas páginas, cf. CONADEP, *Nunca más*, Buenos Aires, 1984. Existe también abundante información en el trabajo de la OEA, que citamos más adelante, así como en los testimonios del proceso a los principales responsables de los gobiernos militares, realizados luego del retorno a la democracia y que se dieron a conocer a través de la prensa y publicaciones especiales.

(25) *Nuestro tiempo* (1984), pág. 14.

No había reconocimiento oficial de las ejecuciones. Ningún juez civil o militar firmó una sentencia de muerte, pese a que la reforma del Código Penal incluía dicha pena para ciertos actos terroristas: de hecho, sin el debido proceso se asesinaba a muchos detenidos. Diariamente, las noticias daban cuenta de los resultados de la "lucha antisubversiva". En general, se apelaba a eufemismos para informar operacionés "casi" siempre fatales para los presuntos guerrilleros. Se repetían los "enfrentamientos" con los "subversivos", sin pérdidas para las fuerzas de seguridad, o "intentos de fuga" de prisioneros que concluían con la muerte de todos ellos. Las escuetas informaciones sólo daban el número de los muertos, pero no su identidad. A fines de 1976, Amnesty International estimaba que en la Argentina se registraban quince ejecuciones diarias. Casi cotidianamente, se informaba sobre la aparición de cadáveres en lugares no frecuentados. En general, eran cuerpos sin identificación, generalmente jóvenes, acribillados a balazos y con señales de haber sido torturados. Cuando, con posterioridad, los cadáveres dejaron de aparecer, el silencio fue la respuesta oficial a los reclamos de los familiares de los desaparecidos<sup>(26)</sup>. Muchos asesinatos constituían represalias de las fuerzas de seguridad en respuesta a atentados de la denominada "subversión". Otros no tenían ninguna "justificación", como la llamada "noche de los lápices", el 16 de setiembre de 1976, en el que siete alumnos platenses, que reclamaban el "boleto estudiantil", fueron secuestrados, y otros seis, desaparecidos.

La misma suerte —secuestro y asesinato— corrieron personalidades extranjeras destacadas, como el ex ministro y ex senador uruguayo ZELMAR MICHELINI, el ex presidente de la Cámara de Diputados uruguayo HECTOR GUTIERREZ RUIZ (en mayo de 1976) y el ex presidente de Bolivia, Gral. JUAN JOSE TORRES (en junio de 1976). Mediante la llamada "Operación Cóndor", una acción conjunta de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, se realizaron también maniobras ilegales que involucraban a ciudadanos extranjeros o a argentinos en el exterior.

Los secuestros y asesinatos se dirigían, sobre todo, a sectores presuntamente vinculados a la guerrilla, pero también a militantes combativos del peronismo o de organizaciones de izquierda de distinto tipo, e incluso de otros partidos, como los radicales SERGIO KARAKACHOFF y DOMINGO TERUGGI (en setiembre de 1976). Corrieron igual suerte hombres de la cultura, como RODOLFO WALSH, HECTOR GERMAN OESTERHELD y HAROLDO CONTI (ligados a agrupaciones guerrilleras), abogados defensores de militantes políticos o de desaparecidos, periodistas, activistas sindicales, estudiantes y ciudadanos que, por cualquier razón, cayeron bajo la sospecha del aparato represivo<sup>(27)</sup>. Hubo casos que tuvieron repercusión internacional porque afectaron a ciudadanos extranjeros, como el de DAGMAR HAGELIN, ciudadana sueca, desaparecida en 1977. También se secuestraron a hijos nacidos en prisión de detenidas-desaparecidas, que fueron entregados a familias de militares represores o de gente allegada al gobierno<sup>(28)</sup>.

(26) DUIALDE, E. L. (1983), pág. 144.

(27) Cf. CONADEP (1984); VERBITSKY, HORACIO, *Rodolfo Walsh y la prensa clandestina*. Buenos Aires, 1984.

(28) Tema, este último, de resonancia actual, porque el indulto a las principales figuras del Proceso no incluye ese delito y posibilita su procesamiento.

La persecución se hizo extensiva, de otra manera, al campo de la cultura. La censura afectó a los medios de comunicación de masas controlados férreamente por el Estado. Los canales de televisión y las radios fueron repartidos entre las Fuerzas Armadas, en una puja por el control de los medios que incluyó a la Secretaría de Información Pública (SIP) conducida alternativamente por la Armada y el Ejército. Cada canal o emisora ejercía la censura mediante disposiciones internas, recomendaciones, sugerencias o "listas negras" normalmente sin firma. El severo control ideológico y policial abarcó desde el cancionero popular hasta la actividad editorial, teatral y cinematográfica. Revistas, diarios y editoriales de bien cerrar sus puertas. Los intelectuales y periodistas que discrepaban con el régimen comenzaron a recibir amenazas o fueron censurados, situación que afectó también a personalidades del ambiente artístico. Numerosos actores y directores sufrieron discriminación ideológica y fueron obligados a abandonar el país. El Ente Nacional de Cinematografía multiplicó la prohibición de exhibiciones y efectuó cortes a gran cantidad de películas nacionales y extranjeras. El inflexible control ideológico apuntaba, entre otros objetivos, a un cambio de la mentalidad de los argentinos: debía quebrarse la memoria colectiva en tanto estaba ligada a las identidades sociales y políticas de un ciclo histórico a cuya clausura definitiva aspiraba el Proceso<sup>(29)</sup>.

El ámbito educativo también fue sometido al mismo control asfixiante. Para el régimen militar, la subversión tenía una de sus raíces ideológicas en los colegios y universidades. Un folleto instructivo del Ministerio de Educación, cuya lectura y su posterior comentario eran obligatorios, sostenía la necesidad de actuar en la educación para erradicar la subversión, mostrando la falsedad de las doctrinas y concepciones inculcadas durante años. Con ese criterio se llegaron a cuestionar principios de la matemática moderna y se prohibieron libros de cuentos infantiles. Por otra parte, una verdadera caza de brujas se desató en todos los niveles de la comunidad educativa. Se prohibió a los alumnos varones de enseñanza media llevar el cabello largo y usar barba, se les impuso el uso obligatorio de saco y corbata y se proscribió, a alumnos de ambos sexos, el uso de pantalones vaqueros. La persecución ideológica se acentuó en el nivel universitario, en especial en la Universidad Nacional del Sur, donde se dismanteló, entre otras cosas, el Departamento de Economía, y la mayor parte de sus integrantes fueron detenidos (entre los que se contaban HORACIO CIAFARDINI, también profesor de Economía Internacional de la Universidad de Buenos Aires) o debieron irse del país<sup>(30)</sup>. La desaparición, la cárcel o el exilio afectaron a cientos de estudiantes, profesores e investigadores. El "saneamiento" del cuerpo docente fue acompañado por el de los contenidos. Las ciencias sociales y humanas, particularmente las carreras de Antropología,

(29) LANDI, OSCAR, "Cultura y política en la transición democrática", en OSZLAK, OSCAR (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática*/I, 1984, pág. 109.

(30) Sobre CIAFARDINI ver el recordatorio de DORA H. USENNU, en Facultad de Ciencias Económicas (UBA), *75 aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1988, págs. 25 y 26.

Sociología y Psicología, fueron blancos de la depuración y del desmembramiento. El debate de ideas y la crítica debieron dar paso a una educación autoritaria donde se privilegiaba lo jerárquico y elitista <sup>(31)</sup>.

Pese al manto de silencio con el que pretendió encubrirse la metodología de la lucha contra la subversión, comenzaron a trascender sus características. A mediados de mayo de 1976, la Conferencia Episcopal Argentina publicó una carta pastoral señalando la posibilidad de errar "si en el afán de obtener seguridades, que deseamos vivamente, se produjeran detenciones indiscriminadas, incomprensiblemente largas, ignorancia sobre el destino de los detenidos, comunicaciones de rara duración, negación de auxilios religiosos. Si con el mismo fin, se suprimiera alguna garantía constitucional, se limitara o postergara el derecho de defensa (...). Si, buscando una necesaria seguridad, se confundiera con la subversión política, con el marxismo o la guerrilla, los esfuerzos generosos, de raíz frecuentemente cristiana, para defender la justicia, los más pobres o los que no tienen voz". En octubre de 1976, desde el *Buenos Aires Herald*, el periodista JAMES NELSON criticó la legitimación que hizo el canciller argentino de la violencia de la derecha en respuesta a la violencia guerrillera <sup>(32)</sup>. Algunas personas detenidas, luego liberadas, y las primeras denuncias efectuadas por las organizaciones defensoras de los derechos humanos alertaron sobre la existencia de campos de detención y tormentos clandestinos hasta entonces desconocidos por el grueso de la población.

Sin embargo, la primera oposición seria al terrorismo estatal provino del exterior. El nuevo presidente estadounidense, JAMES CARTER, asumió el poder en enero de 1977 dispuesto a cambiar las prioridades de la política norteamericana para América Latina. Esgrimiendo el tema de los derechos humanos en función de dar un contenido diferente a la pugna entre el Este y el Oeste, comenzó a presionar a los gobiernos que violaban tales derechos. La abierta y pública presión sobre la dictadura de VIDELA se tradujo —contradiendo la primera reacción de la embajada norteamericana en Buenos Aires— en la reducción de ayuda militar y en sanciones económicas al país. Por su parte, en marzo del mismo año, la organización Amnesty International publicó un informe desfavorable sobre la situación de las libertades en la Argentina.

A fines de abril, se realizó la primera manifestación en reclamo por los desaparecidos. Un grupo de mujeres comenzó sus rondas en la Plaza de Mayo demandando la aparición con vida de sus hijos. Conocidas como "Madres de Plaza de Mayo", este grupo continuó semanalmente su cruzada en forma solitaria e incomprensida, aunque su actividad era conocida en el plano internacional. Por su parte, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos planteó 425 casos de secuestros ante la Corte Suprema. Luego, en octubre de 1977, apareció públicamente "Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas". Esta organización presentó un petitorio reclamando por los desaparecidos y la libertad de los presos políticos y gremiales.

(31) *Nuestro tiempo* (1984), pág. 42.

(32) Cf. TRONCOSO, O. (1984).

El gobierno intentó impedir la actividad de los organismos defensores de los derechos humanos. En diciembre de 1977, luego de que el Movimiento Ecuaménico —organismo integrado por religiosos de distintas confesiones— realizara una misa por los desaparecidos en la Iglesia de Santa Cruz, varios de sus dirigentes fueron detenidos, entre ellos la monja francesa ALICE DOMON. Dos días después, "desaparecieron" su compañera, LEONIE DUQUET y la fundadora de Madres de Plaza de Mayo, AZUCENA VILLAFLORES. El secuestro de las misioneras francesas provocó un escándalo internacional que el gobierno trató de atenuar atribuyendo el operativo a la organización Montoneros.

Sin embargo, la presión internacional enjuiciando la violación de los derechos humanos no se interrumpió. Pese a ser impulsada por los EE.UU., el gobierno militar la atribuyó a una campaña de difamación financiada por la subversión marxista. Por otra parte, juzgaba que las preocupaciones de otros gobiernos u organismos internacionales por lo que sucedía en la Argentina constituían intromisiones en los asuntos internos del país. De todos modos, en setiembre de 1977, VIDELA viajó a los EE.UU., con la intención de "aventar muchas de las distorsiones que han empañado las relaciones entre los dos países". En rueda de periodistas en Washington reconoció que en la guerra contra los subversivos se produjeron "suciedades" y que en una acción represiva "dispersa" era difícil "el control total desde los estratos más altos". Finalizando su viaje, el presidente, ante la televisión norteamericana, aceptó parcialmente las responsabilidades del gobierno por las desapariciones, a las que consideró resultantes de "excesos cometidos en la represión".

Una convocatoria deportiva pasó a constituirse en un eje político de la gestión militar. El Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 fue instrumentado para lograr consenso y apoyatura social. El sesgo monetarista de la política económica estaba provocando recesión y caída de la producción industrial, la inflación parecía irreductible, los salarios reales se deterioraban, y comenzaban las manifestaciones de disconformidad. En este marco, el régimen trató de capitalizar el triunfo deportivo apelando al "espíritu del Mundial" como condición para abandonar el pesimismo, consolidar la unidad de los argentinos, alcanzar otras victorias y transformar el país. Por otro lado, los esfuerzos organizativos desarrollados para lograr una concreción exitosa del Campeonato apuntaban a revertir la imagen desprestigiada del gobierno argentino en el extranjero. Una gran parte de la opinión pública de los países europeos participantes de la competencia era hostil al gobierno, y las campañas de las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos para boicotear el Mundial y desalentar el turismo inquietaban a las autoridades militares. El gobierno debió costear su propia campaña para mejorar su imagen en el mundo <sup>(33)</sup>.

Dos temas dividían a la cúpula del régimen: la salida política y el control del poder militar. Sectores próximos a VIDELA proponían un acercamiento a políticos y sindicalistas para negociar una salida política y para la formación de una "conver-

(33) *Nuestro tiempo*, (1984) págs. 49-64.

gencia cívico-militar" que apoyara al Proceso en dirección hacia un período de transición previo a la institucionalización. A fines de mayo de 1977, el presidente había anunciado la intención de establecer un "diálogo amplio y generoso" con todos los sectores de la opinión pública, "salvo los corruptos y los subversivos". Este anuncio fue ratificado poco después por el embajador argentino en Venezuela, HECTOR HIDALGO SOLA, quien afirmó que, en un plazo relativamente corto, se institucionalizaría el país. Días después, el embajador fue secuestrado; su desaparición fue vinculada a las pujas internas del régimen <sup>(34)</sup>.

Uno de los aspectos de esta contienda interna giraba alrededor del asunto del "cuarto hombre". Se trataba de modificar el esquema de poder de manera que el presidente tuviera una autoridad superior a la de la Junta. En cambio, MASSERA pretendía que el "cuarto hombre" estuviera bajo los dictados de la Junta Militar como órgano supremo de la Nación. Gradualmente, VIDELA pareció afirmarse en el propósito de transformarse en el "cuarto hombre" con poder sobre la Junta. Su primer triunfo fue a fines de 1977, cuando renunció el ministro de Planeamiento, Gral. DIAZ BESSONE, al ser rechazados sus planes por el Poder Ejecutivo y al ratificarse la política económica de MARTINEZ DE HOZ. El segundo paso se concretó el 2 de mayo de 1978, cuando la Junta resolvió, por unanimidad, la continuidad del mandato de VIDELA hasta el 29 de marzo de 1981, "haciéndolo a partir del 1º de agosto de 1978 en situación de retiro y habiendo cesado previamente como comandante en jefe del Ejército". La sucesión de VIDELA al frente de la comandancia en jefe del Ejército significó otro conflicto: la designación de un allegado al presidente, el Gral. ROBERTO E. VIOLA, proclive —en un futuro indefinido— a las negociaciones con dirigentes políticos, no contó con el consenso de varios de los generales "duros" de la fuerza y de MASSERA. Este, por su parte, abandonó la Junta en setiembre y, luego de anunciar el propósito de perseverar en sus ambiciones políticas, pasó a retiro. Como secuela de este período conflictivo, las intenciones de institucionalización del país fueron dejadas de lado.

En las instancias más críticas del conflicto con Chile, el tema de los derechos humanos puso al desnudo el aislamiento de la Junta. El gobierno de CARTER, como represalia a la violación de esos derechos, había suspendido la ayuda militar asestando un duro golpe a los gobernantes argentinos. A mediados de 1978, el brigadier AGOSTI lamentó que la Argentina se estuviera quedando sola en una zona del mundo considerada "negociable" y aislada por quienes los militares argentinos consideraban sus "aliados naturales": los EE.UU. y el mundo occidental y cristiano. Probablemente la necesidad de mejorar la imagen del país movió a la Junta Militar a invitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA a visitar el país. En el recinto de esta Organización se habían formulado fuertes críticas a la represión estatal en la Argentina.

(34) TRONCOSO, O. (1984), pág. 46.

La Comisión permaneció en el país entre el 6 y el 20 de setiembre de 1979. Previamente el gobierno preparó el terreno trasladando varios prisioneros y desmantelando algunas cárceles clandestinas. También allanó varias entidades defensoras de los derechos humanos. La CIDH, integrada por destacados juristas americanos, debía recibir y recopilar información sobre el tema, transmitirla a los países integrantes de la OEA y redactar un informe sobre las actividades desarrolladas. Durante su permanencia en Buenos Aires se reunió con las más altas autoridades públicas, miembros de la Corte Suprema de Justicia, importantes figuras políticas, sindicalistas, integrantes de entidades profesionales y empresariales, religiosos y con las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Visitó cárceles legales y centros de detención militares, y comprobó la existencia de inhumaciones clandestinas en ciertos cementerios. Pero la actividad que tuvo mayor resonancia fue la recepción de denuncias por parte de los familiares de *detenidos-desaparecidos*: en las oficinas instaladas por la Comisión en Buenos Aires, Córdoba y Tucumán fueron denunciados 5.580 casos de secuestros y permanencia en calidad de desaparecidos. El Informe respectivo fue presentado y aprobado por la Comisión en abril de 1980. Sus recomendaciones y conclusiones constituyeron un grave enjuiciamiento de los procedimientos del gobierno militar. La dictadura reaccionó prohibiendo la circulación del Informe, aunque permitió la difusión de una versión "lavada" y la acompañó de una refutación escasamente convincente. De hecho, la amonestación de la comunidad americana significó para el gobierno una derrota en el terreno de las relaciones internacionales <sup>(35)</sup>.

Meses más tarde, una nueva condena internacional a la violación de los derechos humanos volvió a perturbar al gobierno. El 13 de octubre de 1980, el comité del Parlamento noruego había otorgado el Premio Nobel de la Paz al arquitecto argentino ADOLFO PEREZ ESQUIVEL, coordinador en la Argentina del Servicio de Paz y Justicia —entidad laica cristiana que desarrollaba su actividad en América Latina— que había estado preso durante catorce meses y otros catorce meses bajo libertad vigilada. Con el Premio se reconocía la acción desplegada en favor de los derechos humanos por una personalidad hasta entonces desconocida por la opinión pública. El gobierno descalificó al premiado, argumentando que su acción "fue efectivamente utilizada para facilitar la impunidad de miembros de distintas organizaciones terroristas". Por el contrario, para los argentinos fue una manera de interiorizarse de la lucha de los organismos defensores de los derechos humanos.

La sucesión presidencial se constituyó en un tema que acentuó las divergencias existentes entre los jefes castrenses. El 30 de setiembre de 1980 venció el plazo que se impusieron las mismas autoridades militares para nominar al sucesor presidencial de VIDELA. Tanto la Junta Militar como los jefes con mando de tropas comenzaron la discusión para elegir al reemplazante. La elección llevaba implícita

(35) Cf., Organización de Estados Americanos, CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Washington, 1980.

la definición de la estrategia a seguir como gobierno de las Fuerzas Armadas. El candidato más firme era VIOLA, aparentemente partidario de encarar una apertura política. Pero desde la Armada y desde los sectores "duros" del Ejército, poco dispuestos a hacer concesiones, había objeciones a su designación. Luego de un mes sin acuerdos, la Junta Militar nombró a VIOLA para que sucediera a VIDELA en marzo de 1981. Todo indicaba que el nuevo presidente contaría con menos poder y menos consenso castrense que su predecesor <sup>(36)</sup>.

### 7.2.2. VIOLA, GALTIERI, BIGNONE

Finalmente, el 29 de marzo de 1981, el Gral. ROBERTO EDUARDO VIOLA sucedió a VIDELA. El nuevo presidente buscaba apoyo entre los políticos para sacar al régimen militar del atolladero al que lo había conducido la política económica y una metodología represiva que ya era inocultable. Sus propósitos quedaron evidenciados al conformar su gabinete con figuras conocidas de sectores políticos tales como OSCAR CAMILION, destacado dirigente del MID, y AMADEO FRUGOLI, de extracción conservadora. En el crucial Ministerio de Economía designó a LORENZO SIGAUT, que reemplazaba a MARTINEZ DE HOZ. Entre sus asesores políticos se encontraban el autonomista correntino JOSE A. ROMERO FERIS, el conservador FRANCISCO MOYANO y el ex midista GUILLERMO ACUÑA ANZORENA. Igualmente, se designó como gobernadores provinciales a varios dirigentes políticos.

Al día siguiente de su asunción, VIOLA adelantó que "habrán de sancionarse los instrumentos legales que los habilitarán (a los partidos) a fin de que se integren activamente a la tarea común de consolidar una democracia sólida, estable y moderna". El "diálogo político" —que planteado por VIDELA dos años antes no había pasado de negociaciones anodinas y de promesas vagas— se transformaba en una necesidad a la luz de las dificultades del régimen. Sin embargo, la relativa distensión que se insinuaba no fue acompañada con la concreción de las medidas prometidas por VIOLA <sup>(37)</sup>. La intención de dialogar y facilitar la participación no contaba con el consentimiento de ciertos sectores militares. LEOPOLDO FORTUNATO GALTIERI, el comandante en jefe del Ejército, prematuramente distanciado del presidente, cuestionó la capacidad de mando de VIOLA, consideró peligrosos los anuncios aperturistas e insistió en puntualizar que el poder residía en la Junta Militar. Había demasiados temas para negociar y resultaba imprudente abrir las compuertas a la política sin condicionar previamente la apertura democrática.

La enfermedad cardíaca de VIOLA fue el argumento para desplazarlo del poder. En diciembre, GALTIERI se reunió con VIOLA e intentó convencerlo para que

(36) BABINI, PABLO, "La caída de Viola", en *Todo es Historia*, N° 294, diciembre de 1991, pág. 15.

(37) DE RUIZ, LILIANA, "Argentina: ni democracia estable ni régimen militar", en OSZLAK, OSCAR, *Proceso, crisis y transición democrática/2*, Buenos Aires, 1984, pág. 18.

renunciara por razones de salud. Tras la negativa inicial, el 11 de diciembre, VIOLA se vio forzado a presentar su dimisión. De esta manera, la actividad golpista se volvió contra uno de los protagonistas del golpe de marzo de 1976 tras escasos ocho meses de ejercicio de la presidencia <sup>(38)</sup>. La designación de GALTIERI, en reemplazo de VIOLA, evitaba los conflictos dentro de las Fuerzas Armadas y, aparentemente, consolidaba el frente interno militar. El nuevo presidente se hizo cargo del Poder Ejecutivo el 22 de diciembre, sin resignar su puesto como miembro de la Junta Militar. En su gabinete se destacaba el ministro de Economía, ROBERTO T. ALEMANN, lo que significaba el retorno de un liberal ortodoxo al manejo de dicha área. Al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se designó a NICANOR COSTA MENDEZ. En otros ministerios se incorporaron representantes de sectores políticos minoritarios, tradicionalmente allegados a los militares. Las designaciones no despejaron las incertidumbres acerca de la estrategia política del nuevo presidente.

Al hacerse cargo del gobierno, GALTIERI reconoció la pérdida de credibilidad del Proceso. En su mensaje al país afirmó: "Sé que el tiempo de palabras y de las promesas se ha agotado. Incluso sé que las palabras han perdido su fuerza y su poder de convocatoria". A partir de esta convicción el nuevo presidente desplegó una estrategia orientada hacia tres objetivos. Primero, consolidar el poder presidencial, nombrando gobernadores adictos y rompiendo con el sistema de distribuir los cargos proporcionales a las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, si bien ratificó la promesa de apertura electoral, se preocupó por mantenerla bajo control oficial. Finalmente, impulsó la formación de un partido heredero del Proceso, integrado por figuras del liberalismo, del conservadurismo y de partidos provinciales afines. El nuevo partido, que se pretendía centrista, debía ser capaz de confrontar con las fuerzas políticas tradicionales.

A principios de 1982, la necesidad gubernamental de recuperar consenso se enfrentaba con un panorama complicado. No sólo por la renovada actividad del frente multipartidario, sino también por la intensificación de los conflictos gremiales en respuesta a la política económica. Por otra parte, las organizaciones de derechos humanos comenzaron a reclamar la investigación de las violaciones contra tales derechos y el juzgamiento de los responsables de dichos hechos.

En el ámbito laboral el enfrentamiento con el gobierno se acentuó durante marzo. Las protestas contra el congelamiento salarial dispuesto por el ministro ALEMANN, el rechazo a los planes de privatización previstos y los reclamos frente a los despidos y suspensiones en plantas automotrices fueron algunas instancias de la renovada agitación gremial. Todo derivó, el 30 de marzo, en una movilización y concentración en la Plaza de Mayo convocada por la CGT, conducida por SAUL UGBALDINI. De esta manera, en un marco que se tornaba más favorable, la protesta gremial comenzaba a dejar atrás el miedo masivo que hasta entonces la había paralizado.

(38) BABINI, P. (1991), págs. 29-41.



Dos días después, la Argentina inició la única guerra de su historia moderna. El 2 de abril, tropas argentinas ocupaban las Islas Malvinas en una acción que "representaba una reivindicación legítima de un gobierno ilegítimo". Se trataba de consolidar el deteriorado frente interno mediante un triunfo improbable<sup>(39)</sup>. En busca de un consenso perdido a lo largo de más de un lustro, el presidente trató de fortalecer su figura, galvanizar a la sociedad argentina detrás de una causa cara a los sentimientos nacionales, ganar el apoyo popular mediante la retórica nacionalista y lograr el respaldo de la dirigencia política.

La euforia popular acompañó la aventura militar. Entre el 2 y 4 de abril muchos manifestantes celebraron el acontecimiento en la Plaza de Mayo. El 3 de abril, el gobierno convocó a la dirigencia política para informarles sobre el conflicto. Esta, sin alternativas, respaldó la iniciativa militar, con excepción del MID. La situación era paradójica: el gobierno dictatorial que había denostado a los políticos durante años, acudía a ellos para promocionar la causa emprendida. Por su parte, los políticos, postergando sus reclamos contra el régimen, ofrecían su apoyo al gobierno. El 7 de abril, refrendando el clima de acuerdo, importantes dirigentes políticos y gremiales asistieron, en la capital malvinense, a la asunción del Gral. MENENDEZ como gobernador del territorio insular<sup>(40)</sup>.

Los medios de comunicación, bajo el control del gobierno, acompañaron el episodio bélico con un desbordante triunfalismo. En las islas había un solo periodista autorizado por la jefatura de operaciones, de modo que la información era parcial y escasa. Mientras, los diarios, las revistas y la televisión nacionales alimentaban una euforia sin fundamentos, celebrando las acciones argentinas. El exitismo no pareció disminuir a pesar de los resultados del primer encuentro —el 25 de abril— entre tropas argentinas y británicas. Fue en las Islas Georgias, donde el teniente ASTIZ —involucrado en la desaparición de las monjas francesas y en el asesinato de la joven sucra, ya referidos— se rindió sin combatir mientras los diarios fantaseaban con la heroica resistencia del cuerpo de "lagartos" que comandaba. Luego, el desembarco británico en las Islas Malvinas, entre el 20 y 21 de mayo, fue el preanuncio de una derrota que los militares argentinos habían estimado imposible.

Cuando era inminente el ataque a la última resistencia argentina en la capital malvinense, JUAN PABLO II visitó Buenos Aires. Luego de pasar por Gran Bretaña, el Papa estuvo en la capital argentina el 11 y 12 de junio ante el evidente disgusto del gobierno militar por el previo viaje que había realizado a un país enemigo. Durante su breve estadía, el Sumo Pontífice fue aclamado por una multitud. Más que una visita pastoral, su presencia fue interpretada como un intento por convencer a los jefes militares de la inconveniencia de proseguir la guerra, además de proporcionar un consuelo frente a la previsible derrota militar.

(39) RAPOPORT, M. (1997), pág. 391.

(40) LARRA, RAUL, "Cronología de los hechos más importantes del conflicto argentino-británico por las Islas Malvinas y Georgias del Sur entre el 2 de abril y el 15 de junio de 1982", en *Estrategia*, N° 71-72, abril-setiembre 1982, pág. 96.

Finalmente, el 14 de junio el Gral. MARIO MENENDEZ firmó la capitulación. Era la peor derrota militar de la historia argentina. Las tropas argentinas pasaron a ser prisioneras de guerra y se perdieron todos los armamentos, equipos y abastecimientos. Murieron 730 argentinos y quedaron cerca de un millar de heridos. La sociedad argentina recibió la noticia de la derrota con estupor, ya que la campaña publicitaria oficial montada en torno a la guerra había hablado hasta ese entonces de una supuesta ventaja argentina en las acciones bélicas, y la fugaz reconciliación del pueblo con el gobierno detrás de una causa nacional quedó pulverizada.

Por su parte, GALTIERI pareció ignorar las consecuencias de la derrota. En lugar de abandonar el poder como principal responsable del desastre militar, decidió, al día siguiente, convocar al pueblo a la Plaza de Mayo. Mientras, el desánimo, la exasperación y la reprobación hicieron presa de la población, algunos miles de personas acudieron a escuchar la palabra presidencial. Bajo la presión del ministro del Interior, GALTIERI desistió de su propósito de hablar a la concurrencia y dirigió su mensaje por televisión. Quienes se habían hecho presentes en la Plaza fueron reprimidos y se retiraron manifestando consignas contra el gobierno, la Policía y las Fuerzas Armadas. El discurso de GALTIERI no hablaba de "rendición" ni expresaba la menor autocrítica y consideraba que el derrotismo era una traición<sup>(41)</sup>. Sin embargo, dentro de las Fuerzas Armadas comenzó el cuestionamiento a la actitud del presidente. Desde el Estado Mayor se criticó la orientación de la Junta Militar que colocó a la Argentina junto a países enemigos (Cuba, Nicaragua y Libia) y la enfrentó con su principal aliado, los EE.UU. Por otro lado, la convocatoria gubernamental a los dirigentes de la Multipartidaria, en busca de apoyo, fue rechazada por los políticos. Finalmente, los jefes castrenses decidieron el 17 de junio remover a GALTIERI y le quitaron la atribución para designar a su reemplazante. A partir de entonces, el régimen ingresó en una etapa de rápida descomposición.

La búsqueda del sucesor de GALTIERI fue extremadamente crítica. Cada una de las armas tenía un plan y su candidato. En definitiva, la Armada y la Fuerza Aérea decidieron su desvinculación de la Junta Militar y el Ejército decidió hacerse cargo del Ejecutivo designando al Gral. REYNALDO B. BIGNONE como nuevo presidente<sup>(42)</sup>. Tras seis años de ejercicio del poder, las Fuerzas Armadas se dividían: dos de ellas abandonaron formalmente la cúpula del poder, y el Ejército, por sí mismo, decidió la elección del presidente. Para esta nueva etapa el Ejército se propuso como único objetivo "institucionalizar la nación, en el menor tiempo posible, el que será acordado con los dirigentes políticos, en función de los pasos necesarios para la organización de los partidos".

Previo a su asunción, BIGNONE se reunió con los dirigentes políticos. Se comprometió a anular la veda política a partir del 1° de julio, fecha en la que asumió el gobierno. Asimismo, fijó para marzo de 1984 el momento de la institucionalización

(41) Cf. "Documentos anexos a la Cronología de los hechos (2 de abril-15 de junio)", en *Estrategia*, N° 71-72, abril-setiembre 1982.

(42) RAPOPORT, M. (1997), pág. 415.

del país. Los integrantes de la Multipartidaria (que nucleaba a los cinco principales partidos políticos), conscientes del desbarranque del Proceso, se dispusieron a negociar con el poder militar las condiciones de la salida electoral sin claudicar en sus demandas. La nominación del gabinete suscitó sus primeras reacciones desfavorables. Una vez más, en la conformación del equipo de gobierno prevalecían figuras allegadas al entorno militar y ligadas al liberalismo económico.

El nuevo gobierno militar debía encarar, entre otros, dos problemas fundamentales. Por un lado, la fijación de un calendario que desembocara en la salida electoral. Por otro, debía concertar un retiro ordenado del gobierno y sin investigaciones ni sanciones para los militares gobernantes durante esos años. Para los personeros del régimen, aunque en retirada, era fundamental salvar algunos aspectos del pasado y negociar algunas seguridades.

También era necesaria, en función de una salida "ordenada, concertada y compartida", la recomposición de la Junta Militar. La ruptura del frente interno militar instalaba la posibilidad de que el camino emprendido por el Ejército no fuera compartido por las restantes Fuerzas Armadas. Las agrupaciones políticas también desconfiaban de medidas y promesas asumidas por una de las fuerzas sin el consenso de los comandantes en jefe de la Marina y la Fuerza Aérea. En setiembre, tras el relevo del comandante en jefe de la Aeronáutica y el retiro del comandante de la Armada —jefes militares comprometidos en la conducción de la Guerra de Malvinas aún al frente de sus fuerzas— los jefes reemplazantes se integraron a la nuevamente reconstituida Junta Militar.

La derrota de Malvinas se convirtió en otra herida abierta para las Fuerzas Armadas. Desde el regreso de los 6.300 prisioneros retenidos por los británicos, se difundieron versiones que destacaban la improvisación e ineptitud de los mandos que condujeron las operaciones. La opinión pública y la oficialidad joven de las Fuerzas Armadas reclamaban una rendición de cuentas por parte de los responsables. Jefes militares en actividad y retirados criticaron la conducción de la guerra. Los reclamos para que se formara una comisión investigadora fueron atendidos. El 25 de noviembre, la Junta Militar creó una comisión especial, presidida por el Gral. BENJAMIN RATTENBACH, encargada de analizar las responsabilidades políticas y militares de la derrota. Sus conclusiones, aunque reservadas, trascendieron a través de los periódicos sin ser desmentidas. Eran severamente críticas de los miembros de la Junta Militar responsables de la ocupación de las islas; de once jefes militares encargados de la planificación o ejecución de las operaciones y del ex ministro COSTA MENDEZ. La Comisión pedía la pena de muerte para GALTIERI y ANAYA, y severas sanciones para los restantes implicados. Como las conclusiones no tenían fuerza legal, las actuaciones de la Comisión fueron derivadas al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, donde el proceso fue más benévolo<sup>(43)</sup>.

Por otra parte, el tema de las violaciones a los derechos humanos adquirió inusitado protagonismo. En setiembre de 1982, la Junta Militar asumió, en parte,

(43) *Nuestro tiempo* (1984), tomo 20, pág. 67.

mediante un documento, la responsabilidad en el tema. Pero como las Fuerzas Armadas no descartaban la posibilidad de un juzgamiento tras el advenimiento de un gobierno constitucional, el gobierno militar trató de colocar el tema como un condicionamiento para la salida electoral. Las entidades defensoras de los derechos humanos reaccionaron intensificando su actividad y exigiendo "la aparición con vida de los desaparecidos, el juicio y castigo a los culpables del terrorismo de Estado". El 5 de octubre, pese a la prohibición oficial, por primera vez un acto masivo por los derechos humanos, denominado "Marcha por la Vida", congregó a miles de manifestantes en el centro de Buenos Aires. En los primeros días de noviembre, varios gobiernos europeos reclamaron por la vida de personas oriundas o nacidas en el Viejo Continente. El primer ministro italiano, GIOVANNI SPADOLINI, demandó al gobierno argentino por la desaparición de más de 300 italo-argentinos. También solicitó al secretario general de las Naciones Unidas una investigación de esos hechos. En el mismo sentido se expresaron los gobiernos de Alemania, Suecia y Francia.

Mientras, la situación política se deslizó hacia una confrontación entre civiles y militares. En noviembre, el gobierno anunció un listado de temas para concertar con los partidos políticos, entre los que figuraban la vigencia del estado de sitio, el cronograma electoral, la lucha antisubversiva, los desaparecidos y la deuda externa. La Multipartidaria rechazó la concertación, y BIGNONE, si bien dispuso el adelantamiento de los comicios para el último trimestre de 1983, se mostró intransigente en mantener las condiciones para la concertación. La reacción de los partidos integrantes del frente no se hizo esperar: convocaron a la Marcha de la Civilidad. El 16 de diciembre de 1982, durante la primera movilización popular, una multitud respondió a la convocatoria de la Multipartidaria. Además de los cinco partidos integrantes de la misma, se adhirieron todas las agrupaciones partidarias a excepción de las de derecha. Los manifestantes pretendían entregar al gobierno un petitorio en el que se destacaban dos reclamos: la rectificación de la política socioeconómica y la realización de las elecciones nacionales en julio de 1983. La marcha culminó frente a la Casa de Gobierno, donde la policía reprimió a los manifestantes, persiguiéndolos y castigándolos brutalmente. La represión dejó como saldo un joven obrero metalúrgico asesinado desde un móvil policial. El año cerró con un clima enrarecido debido al intento del régimen por condicionar la apertura política y por los rumores acerca de la inminencia de un golpe militar de extrema derecha dispuesto a interrumpir la salida electoral.

En abril de 1983, la Junta Militar, en medio de la sucesión de escándalos, decidió efectuar su descargo con respecto a las consecuencias de la represión. Dio a conocer un Acta Institucional en la que los mandos superiores de las Fuerzas Armadas asumían públicamente su responsabilidad en la lucha contra la subversión, declaraban muertas a las personas desaparecidas y negaban la existencia de "lugares secretos de detención", a la vez que procuraban cerrar las posibilidades de investigación y comparecencia ante la justicia de militares involucrados en la represión. El documento provocó un repudio generalizado. Muchos sectores de la sociedad argentina, a los que no se podía acusar —como era costumbre en las Fuerzas Armadas— de cómplices de la guerrilla, reaccionaron impugnando la autoridad de los mismos acusados para decretar su propia amnistía. De inmediato

las organizaciones de derechos humanos, personalidades políticas y gremiales, manifestaron en rechazo del documento. También en el plano internacional hubo reacciones. El presidente de Italia, SANDRO PERTINI, protestó ante el gobierno militar y sostuvo que el documento reflejaba "un aterrador cinismo". España, Francia y el Vaticano rechazaron los términos del Acta. Nuevamente se profundizaba el abismo entre el régimen y la sociedad argentina, y se reactualizaba el aislamiento argentino en el contexto internacional <sup>(44)</sup>.

Pero el gobierno de BIGNONE no desistió de su propósito de brindar una cobertura al elenco militar involucrado en la lucha contra la subversión. Ante la negativa de los políticos a negociar sobre el tema, el 23 de setiembre de 1983 sancionó la Ley de Amnistía, denominada por el público "ley de autoamnistía". La norma beneficiaba a quienes habían cometido "delitos subversivos" y a "aquellos que se excedieron en la represión" en el período comprendido entre el 25 de mayo de 1973 y el 17 de junio de 1982. De hecho, la ley significaba la autoabsolución de los militares por los delitos cometidos. La dirigencia política y las entidades de derechos humanos rechazaron la legislación.

El gobierno había definido el cronograma electoral a fines de febrero de 1983, y a principios de setiembre de ese mismo año todas las candidaturas presidenciales estaban confirmadas. Eran nueve fórmulas: LUDER-BITTEL, por el justicialismo; ALFONSO MARTINEZ, por el radicalismo; ALLENDE-VIALE, por el Partido Intransigente; FRIGERIO-SALONIA, por el MID; MANRIQUE-BELGRANO RAWSON, por la Alianza Federal; MARTINI-RAYMONDA-BALESTRA, por la Alianza Socialdemócrata; CERRO-POSSATTI, por la democracia cristiana; ZAMORA-DIAZ, por el MAS y FLORES-GUAGNINI, por el Partido Obrero. Sin embargo, las perspectivas para la mayoría de las candidaturas no eran alentadoras. Conforme al estatuto de los partidos políticos establecido por el gobierno militar era necesario un 3 % del electorado para acceder a cargos electivos, escollo insuperable para gran parte de los partidos menores. La confrontación quedaba limitada a los dos partidos mayoritarios: el PJ y la UCR.

El 30 de octubre de 1983, el electorado votó de manera pacífica y entusiasta. La concurrencia electoral alcanzó casi el 80 %. El triunfo del radicalismo fue amplio: la UCR reunió el 52 % de los votantes (7.659.530 votos), mientras el peronismo alcanzó al 40 % (5.936.556 votos). La elección se polarizó, no dando lugar a partidos menores: el tercer candidato más votado —OSCAR ALLENDE— apenas superó el 3 % de los sufragios. El éxito radical abarcó a casi todos los distritos más importantes, con excepción de Santa Fe. El más significativo fue el triunfo en la provincia de Buenos Aires, distrito tradicionalmente peronista. No obstante, el peronismo logró imponer sus candidatos a gobernadores en la mayoría de las provincias, lo que le aseguró un bloque de senadores superior al del oficialismo. El país retornaba a la democracia y el nuevo gobierno heredaba una crítica situación económica, las graves secuelas de la represión, la derrota de las Malvinas y una oposición fragmentada por disensiones internas.

(44) La Nación, *La Argentina en el siglo XX*, 1999.

### 7.3. EL MOVIMIENTO OBRERO, LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

#### 7.3.1. El movimiento obrero

La política del llamado "Proceso de Reorganización Nacional" apuntó a desarticular la organización sindical y la movilización de los trabajadores. Tres fueron los aspectos de esa política: en primer lugar, la política económica que, en la medida en que procuró reestructurar la industria, afectó a los trabajadores del sector; en segundo lugar, mediante una legislación de excepción duramente aplicada y, sobre todo, con la represión ilegal con las que se procuró el amedrentamiento de los dirigentes y de los trabajadores; finalmente, se dictaron normas laborales de contenido regresivo y se buscó reglamentar la actividad sindical para reducirla al ejercicio de las reivindicaciones estrictamente económicas.

De inmediato, tras el golpe militar, toda una batería de leyes prohibitivas se puso en marcha. Se suspendió la actividad sindical y se prohibió el derecho constitucional de huelga. Fue decretada la intervención militar a la CGT y declarada la ilegalidad de las "62 Organizaciones". El mismo día del golpe se suspendieron doce sindicatos, un cifra que se fue ampliando con posterioridad hasta abarcar varios centenares. Varias entidades gremiales fueron intervenidas, entre ellas la UOCRA (gremio de la construcción), la UOM (metalúrgicos), la AOT (textiles) y FOETRA (telefónicos). Muchos dirigentes sindicales fueron detenidos; algunos, incluidos en las Actas de Responsabilidades Políticas, otros, puestos a disposición del Poder Ejecutivo o desaparecidos <sup>(45)</sup>.

La represión del movimiento obrero fue ejercida de manera selectiva. Por un lado, se trató de eliminar los sectores combativos o clasistas localizados en las comisiones internas de determinadas empresas. Numerosos dirigentes medios y activistas fueron secuestrados o asesinados clandestinamente. Por otro, se puso en prisión o amenazó a los dirigentes nacionales de los sectores moderados u ortodoxos, acusándolos de corrupción. Nunca el movimiento obrero argentino había experimentado una persecución tan encarnizada.

Paralelamente a la represión, la dictadura no desestimó la posibilidad de montar un aparato sindical dócil a sus propósitos. Para ello buscó la cooptación de dirigentes gremiales de organizaciones no intervenidas. Fueron éstos los que acompañaron la decisión gubernamental de participar en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), integrando la delegación argentina junto a los representantes del Estado y los empresarios.

A un mes del golpe, comenzó a recortarse la legislación protectora del sector laboral. Con un criterio regresivo, se derogaron veinticinco artículos de la Ley de Contrato de Trabajo, considerados excesivamente permisivos. Los trabajadores

(45) Cf. TRONCOSO, O. (1984).

estatales fueron puestos en comisión y se inició el estudio y la elaboración de proyectos de ley relativos a la reglamentación del derecho de huelga, régimen de trabajo rural, regulación de los estatutos legales especiales de trabajo y el Código de Trabajo. Con posterioridad, se derogaron las leyes y decretos que establecían regímenes especiales de trabajo para el personal de la DGI, Aduana, bancos oficiales, Vialidad y otros.

El cercenamiento de las conquistas sociales y las consecuencias de la política económica provocaron las primeras reacciones en el movimiento obrero. En setiembre de 1976, en un memorial entregado en Córdoba al ministro de Trabajo, varios dirigentes de organizaciones gremiales solicitaban mejoras salariales, pedían por los gremialistas detenidos y por el cese de los despidos injustificados. Señalaban la depreciación de los salarios, las ganancias desorbitadas de ciertos sectores empresarios y los perjuicios que experimentaban otros empresarios por la contracción del mercado interno. Ese mismo mes, a despecho del marco represivo, los trabajadores de las empresas automotrices de la Capital Federal y Gran Buenos Aires protagonizaron las primeras huelgas en demanda de mejoras salariales y en rechazo de la suspensión de personal por reprogramación de la producción. Al mes siguiente, los obreros del Sindicato de Luz y Fuerza, frente al intento del gobierno militar de modificar el convenio de trabajo, iniciaron acciones de protesta. Varios delegados gremiales fueron despedidos y secuestrados, lo que provocó un momentáneo reflujo de la protesta. Sin embargo, a principios de 1977, los obreros de Luz y Fuerza manifestaron por las calles contra la dictadura militar, que reaccionó sancionando a numerosos trabajadores mediante la aplicación la Ley de Seguridad. En febrero, cuando el gobierno parecía dispuesto a entablar negociaciones con los obreros, el principal dirigente del gremio, OSCAR SMITH, fue raptado en la vía pública, pasando a integrar la lista de los desaparecidos<sup>(46)</sup>. Con este secuestro, la protesta se desdibujó.

En enero de 1977, tomó estado público el primer documento donde el movimiento obrero planteaba su posición frente al gobierno militar. De manera moderada, sin atacar a las autoridades castrenses, el documento detallaba los reclamos obreros: aumentos salariales, convocatoria a paritarias, levantamiento de la suspensión de la actividad sindical, normalización de las entidades intervenidas; libertad a los presos gremiales sin causa, difusión de una lista de detenidos y de sus paraderos; derogación de la Ley de Prescindibilidad, y cambios en la política económica nacional. La publicación del documento dio lugar a disensiones entre los sectores sindicales: los más duros la impulsaban, soslayando los controles que el gobierno ejercía sobre las informaciones sindicales; los sectores menos dispuestos a confrontar con el gobierno se oponían, debido a los riesgos que tal decisión implicaba.

Una nueva ofensiva del gobierno apuntó a debilitar a la estructura sindical y a su dirigencia. Por un lado, en el curso de 1977, fue disuelta la CGT. Por otro, una

iniciativa del Ministerio de Trabajo dispuso la realización de una consulta entre los trabajadores para que ratificaran o desistieran de su afiliación a los respectivos sindicatos. Significativamente, la mayoría de los trabajadores ratificó su afiliación desairando los propósitos del régimen.

En un marco de desarticulación de la estructura sindical, las entidades gremiales dieron sus primeros pasos buscando reorganizarse. En marzo de 1977, apareció el Grupo de los 25, que nucleaba a los representantes de gremios menores que, en general, no habían sido intervenidos. Gradualmente, este grupo adoptará un perfil confrontativo con el gobierno. Por otra parte, en abril de 1978, los representantes de los principales gremios intervenidos acordaron su propio agrupamiento. Así surgió la Comisión de Gestión y Trabajo, que tenía entre sus secretarios a JORGE TRIACA (plásticos), LUIS GUERRERO (metalúrgico) y OSCAR LESCANO (Luz y Fuerza). Este sector, en el que militaban las organizaciones gremiales intervenidas más poderosas, procuró acomodar su accionar a la estrategia "dialoguista" del gobierno. De esta manera, se formalizaba la división del movimiento obrero argentino, circunstancia que perduraría hasta el final de la dictadura.

En abril de 1979, se produjo una expresión masiva de protesta del movimiento obrero. El sector de "los 25", en forma clandestina y pese a la intimidación ejercida desde el gobierno, impulsó la primera convocatoria a un paro general desde el advenimiento del Proceso<sup>(47)</sup>. La huelga contra la política económico-social de la dictadura si bien no logró paralizar al país tuvo repercusión en el cinturón industrial de Buenos Aires y afectó a varias ciudades del interior.

La convocatoria al encuentro anual de la OIT —en 1979— marcó un nuevo hito en la profundización del enfrentamiento entre la dictadura y el movimiento obrero. Por un lado, el gobierno tuvo dificultades para conformar la delegación obrera debido a que "los 25" rehusaron su participación, por lo que la representación obrera fue encabezada por TRIACA. Por otra parte, a la reunión de Ginebra asistió en forma extraoficial una delegación de gremialistas, en su mayoría exiliados, encabezada por ONGARO. En esta oportunidad, el foro internacional del trabajo recibió las denuncias sobre la violación de la legislación laboral por parte de la dictadura y produjo un despacho sancionando al gobierno argentino<sup>(48)</sup>.

Los intentos por superar la división organizativa del movimiento obrero tuvieron un fugaz éxito. Se conformó la Conducción Unica de Trabajadores (CUTA) conducida por los principales sindicatos: UOM, Luz y Fuerza, SMATA, ferroviarios, etc., aunque en 1980 la unidad se quebró, y mientras "los 25" acentuaban el lenguaje de enfrentamiento al gobierno y proponían la reorganización de la central única, los integrantes de la denominada Comisión Nacional de Trabajo (CNT) emprendieron una estrategia de concertación con el gobierno. Sin embargo, a fines de 1980, algunos dirigentes obreros decidieron reconstituir finalmente la CGT. El grupo de "los 25", una fracción del verticalismo y dirigentes escindidos de otros sectores

(47) CALELLO, O. y PARCERO, D. (1984), pág. 177.

(48) ONGARO, RAIMUNDO, "Prohibido, pero nunca en silencio", en PARCERO, DANIEL; HELFGOT, MARCELO y DULCE, DIEGO, *La Argentina exiliada*, Buenos Aires, 1985, págs. 115 y 116.

(46) CALELLO, O. y PARCERO, D. (1984), pág. 176.

confluyeron en la integración de un secretariado para la central obrera. La Secretaria General quedó a cargo del dirigente del gremio de los cerveceros, SAUL UBALDINI, y dado que funcionaba en un local de la Avda. Brasil, pasó a denominarse "CGT-Brasil". La organización se propuso la recuperación de las organizaciones gremiales y la acentuación del enfrentamiento con el gobierno militar.

La confrontación con la dictadura se fue intensificando a lo largo de 1981. El 22 de julio, la CGT-Brasil realizó un nuevo paro general contra el gobierno. El 7 de noviembre, la central obrera convocó a la primera manifestación masiva de protesta. Bajo el lema "Pan, Paz y Trabajo", miles de personas llegaron a la iglesia de San Cayetano —templo preferido por las peregrinaciones populares en reclamo de trabajo— donde se ofició una misa al aire libre. La desconcentración de los manifestantes fue seguida por la represión policial, produciéndose detenciones. Este episodio catapultó al movimiento obrero como eje de la protesta nacional, arrastrando tras sus consignas a vastos sectores de la población. Por otra parte, varios partidos políticos adhirieron a la convocatoria cegetista: el justicialismo, la democracia cristiana, los intransigentes, los comunistas y distintas fracciones de la izquierda <sup>(49)</sup>.

A mediados de febrero de 1982, la central obrera dio un nuevo paso en su estrategia de enfrentamiento a la dictadura. Decidió desarrollar un plan de movilización en demanda de mejoras para los trabajadores y contra la política económica gubernamental. Para no quedar aislada, la dirigencia cegetista procuró el apoyo de los partidos políticos, por lo que se reunió con la Multipartidaria para compartir responsabilidades y planificar acciones en conjunto.

La movilización encabezada por la CGT-Brasil, el 30 de marzo de ese año, constituyó una expresión multitudinaria de oposición al régimen militar. Los objetivos de la convocatoria excedían los reclamos estrictamente gremiales: exigía "el derecho soberano de aspirar a una vida digna, en un marco de desarrollo con justicia social que permita recuperar el aparato productivo, salarios dignos para activos y pasivos, y alcanzar una democracia estable que asegure a los argentinos vivir en una comunidad justa, libre y soberana, con paz, libertad y justicia...". La movilización obrera, reproducida en las principales ciudades de las distintas provincias, tuvo el acompañamiento de otros sectores de la población. El fuerte dispositivo de seguridad dispuesto en Buenos Aires no impidió que gran cantidad de manifestantes arribara al centro de la ciudad. La represión fue violenta, hubo más de 1.000 detenidos, entre los que se contaban UBALDINI y otros dirigentes cegetistas, y numerosos lesionados: en Mendoza, un jubilado fue herido de gravedad, situación que le produjo la muerte <sup>(50)</sup>. Sin embargo, el aparato represivo ya no parecía ser suficiente para suprimir la manifestación abierta de los reclamos. En ese sentido, la jornada del 30 de marzo marcó una inflexión en la situación política.

Los últimos paros generales durante la dictadura fueron apoyados por las dos centrales obreras. Si bien la iniciativa correspondió a la CGT-Azopardo, la otra

(49) COLOMBO, ARIEL y PALERMO, VICENTE, *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1985, pág. 85.

(50) *Nuestro tiempo* (1984), tomo 20, pág. 53.

central adhirió de inmediato. Los paros se realizaron el 6 de diciembre de 1982 y el 28 de marzo de 1983, en los tramos finales del régimen militar. En ambos casos, el cese de la actividad laboral fue total, siendo decisivo el paro de los transportes. Alcanzó a las plantas fabriles, al comercio y a las empresas de servicios. Ambas confederaciones de trabajadores elevaron pliegos reivindicativos, coincidiendo en las exigencias de mejoras salariales y en el reclamo de una reactivación productiva. Los de Azopardo enfatizaban la necesidad de la devolución de los sindicatos, la asistencia a los desocupados y la anulación de los regímenes de indexación. Por su parte, los de Brasil demandaban la derogación de la legislación laboral y social de la dictadura, la explicación del incremento de la deuda externa durante el Proceso y la devolución de los derechos civiles a los "ciudadanos marginados injustamente de la vida civil".

A lo largo del régimen militar, el sindicalismo mostró una dualidad. Necesidades tácticas determinaron una actitud más combativa por parte de "los 25" que contrastaba con el "dialoguismo" de la CNT. Pero ni los más duros estuvieron exentos de la acusación de haber establecido relaciones con la dictadura. En definitiva, esta estrategia de pinzas que combinaba el antagonismo con la negociación recreaba una característica tradicional de la metodología sindical. Sin embargo, hubo un aspecto en el que las dirigencias de ambas vertientes mostraron una coincidencia: ninguna de ellas se comprometió decididamente con el reclamo por los derechos humanos. Sólo durante su fugaz existencia, la CUTA, en su primer acto oficial, acudió a la Comisión de Derechos Humanos de la OEA denunciando la prisión y desaparición de militantes y dirigentes. De todos modos, no dejó de ser llamativa la ausencia de un compromiso más consecuente con el tema, dado que la mayoría de los desaparecidos provenían del movimiento obrero y, en muchos casos, habían sido directivos sindicales e integrantes de comisiones internas <sup>(51)</sup>.

### 7.3.2. Los partidos políticos

El congelamiento de la actividad política impuesto por la dictadura, en su primer tramo, fue efectivo. Entre 1976 y 1981, el gobierno militar logró aislar a los partidos políticos de la atomizada ciudadanía mediante la violencia represiva y el desprecio por las garantías constitucionales y la libertad de prensa. Por su parte, dentro de la clase política la situación era multifacética: muchos veteranos dirigentes del peronismo, impotentes para oponerse al golpe, ingresaron en una virtual parálisis, mientras otros fueron encarcelados acusados de corrupción y peculado. Dentro del radicalismo, BALBIN —que colaboró con el justicialismo hasta el final— aceptó resignadamente el golpe en la creencia de que se trataba de una intervención militar temporaria cuyo objetivo era regularizar la democracia. A partir de entonces, el líder radical dispuso de un margen de maniobras relativamente

(51) Cf. ABOS, ALVARO, *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*, Buenos Aires, 1985.

te amplio hasta su muerte acaecida en 1981, mientras que la disidencia interna a su conducción, encabezada por ALFONSIN, se atenuó<sup>(52)</sup>. Pero también hubo militantes de distintos partidos (incluidos el peronismo, el radicalismo y partidos minoritarios o provinciales) que comenzaron a anudar relaciones con el gobierno militar y a participar, con cargos de responsabilidad, en distintas instancias gubernamentales a nivel municipal, provincial y nacional.

Para los ciudadanos comunes, especialmente de los sectores populares, la situación se tornó muy difícil. El ciclo de movilizaciones populares iniciado en 1969 estaba en franca declinación hacia 1976. La posterior desarticulación del aparato sindical, la fragmentada reacción de los sectores obreros y la tardía movilización de las fuerzas políticas dieron lugar a nuevas formas de participación. Los movimientos de autoayuda y autodefensa ante situaciones extremas (ollas populares, cooperativas de vivienda, mutuales de apoyo a los desalojados, campañas de solidaridad, movimiento de propietarios contra la indexación, asociaciones vecinales), las peregrinaciones juveniles organizadas por la Iglesia, las comunidades eclesiales de base en algunas diócesis, las agrupaciones artísticas, intelectuales o periodísticas que desafiaron la censura, las asociaciones de personas de la tercera edad y jubilados, las ligas de amas de casa, las organizaciones de ex combatientes, los movimientos vecinales contra los aumentos de tasas municipales, las ocupaciones de tierras, etc., sobre todo en el Gran Buenos Aires, aportaron experiencias originales de participación popular dentro de un marco represivo. Gente automovilizada desde abajo, casi sin necesidad de líderes, conquistó un espacio ajeno a los deteriorados canales institucionales. De todos modos, estas nuevas formas de participación no llegaron a articularse en una orgánica oposición al régimen.

La hibernación política se prolongó hasta 1981. En junio de ese año, la UCR lanzó una convocatoria aprovechando el deshielo que insinuaba la gestión de VIDELA. El documento radical convocaba a todos los sectores políticos y sociales para elaborar una estrategia que permitiera la institucionalización democrática del país. A partir de esta iniciativa se iniciaron los contactos entre distintas fuerzas políticas que, finalmente, derivaron en la formulación de una convocatoria al país. El que, integrado por el radicalismo, el justicialismo, el MID, la democristianidad política, reclamó la vuelta al Estado de Derecho en el marco del pluralismo democrático. Así nació la denominada "Asamblea Multipartidaria" cuya dirección se componía de tres representantes de cada una de las fuerzas políticas integrantes.

Sin embargo, la reanudación de la política no fue acompañada por una activa movilización contra el régimen. Los políticos esperaban capitalizar el creciente deterioro y las contradicciones internas del gobierno, por lo que se mostraron cautelosos en sus críticas<sup>(53)</sup>. Con moderación, la Multipartidaria enunció sus propósitos: el retorno al Estado de Derecho, la normalización de las actividades políticas, sindicales, etc., la formulación de un cronograma político, el estableci-

(52) ACUÑA, M. L. (1984), pág. 213.

(53) COLOMBO, A. y PALERMO, V. (1985), pág. 89.

miento de un programa de emergencia económica, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios y el mejoramiento de la orientación educativa. La omisión del tema de la violación de los derechos humanos mostraba las prevenciones de la dirigencia política. Pese a estas limitaciones, la construcción de la Multipartidaria no dejaba de constituir un desafío que traspasaba los límites impuestos por el poder.

En setiembre de 1981, RICARDO BALBIN, artífice de la Multipartidaria, falleció en La Plata. Con su muerte, el radicalismo inició una nueva etapa de su historia. Si bien la conducción del partido quedó en manos de un balbinista, el centro del poder partidario se fue desplazando hacia la corriente liderada por ALFONSIN: el Movimiento de Renovación y Cambio. El MRC sostenía que el populismo peronista se había quedado a mitad de camino en cuanto a las transformaciones sociales que había impulsado en el país. A partir de esta convicción, se proponía avanzar sobre el peronismo y ganar espacios en el sistema político. Por otra parte, atacaba frontalmente a las Fuerzas Armadas, a las que acusaba de estar aliadas con las minorías y el gran capitalismo internacional. De esta manera, en el radicalismo comenzó a predominar un discurso político más definido y radicalizado que el que había caracterizado al líder fallecido<sup>(54)</sup>.

En febrero de 1982, GALTIERI dio el paso más firme hacia la formación de un partido oficial. La idea había sido pergeñada a principios de 1978 por los asesores de VIDELA. Se trataba de conformar una base política que, en coincidencia con los objetivos del Proceso, una vez producida la apertura política, se constituyera en el partido heredero del régimen. Tras este objetivo, GALTIERI recreó la idea del Movimiento de Opinión Nacional (MON). Dirigentes políticos cercanos al poder castrense, provenientes del liberalismo, del conservadorismo y de las fuerzas federalistas provinciales, acompañaron la iniciativa.

Mientras tanto, en el radicalismo y en el peronismo el discurso contra el régimen se tornó más incisivo a la vez que acentuaban su distanciamiento con el gobierno. Sin embargo, fue necesaria la derrota de la aventura militar en Malvinas para que la sociedad, hasta entonces mayoritariamente pasiva, volviera a interesarse por los asuntos públicos. El 1º de julio de 1982, en el marco de la programación de la salida electoral, el gobierno permitió las actividades político-partidarias. El primer acto fue organizado —el 17 de julio— por el MRC y reunió a 3.000 entusiastas radicales para escuchar a ALFONSIN. Cuando dos meses después el gobierno pretendió arrinconar a la Multipartidaria para que aceptara una concertación, como condición previa para arribar a las elecciones, la exigencia de las bases partidarias precipitaron la organización de la primera movilización política contra el régimen. Con la Marcha de la Civilidad, arriba analizada, la oposición política se trasladaba, tardíamente, a las calles. Hasta entonces, las únicas oposiciones sociales movilizadas contra la dictadura habían sido las protagonizadas por las organizaciones de los derechos humanos y por sectores del sindicalismo<sup>(55)</sup>.

(54) ACUÑA, M. L. (1984), pág. 213.

(55) COLOMBO, A. y PALERMO, V. (1985), pág. 81.



El escenario en el que se desarrolló la campaña electoral difirió del que sirvió de marco a las elecciones de diez años atrás. En 1973, el frustrado intento de los militares por influir en la sucesión política permitió que el peronismo, en confrontación con los uniformados, monopolizara el espacio opositor y se asegurara el triunfo. En aquella oportunidad la estrategia política del radicalismo quedó en las márgenes de un campo político ocupado por aquellos dos grandes contendientes y sin probabilidad de triunfar. En 1983, con los mismos partidos en el escenario, ALFONSIN, dispuesto a derrotar al peronismo, diseñó la estrategia de la UCR enfatizando la oposición entre democracia y autoritarismo. Si bien el peronismo, durante el proceso de afiliación previo a las elecciones, ratificó su condición de fuerza mayoritaria, la concepción alfonsinista de avanzar hacia la construcción de un sistema democrático logró el paulatino vuelco a su favor de la ecuación electoral.

Una denuncia de ALFONSIN, en línea con dicha estrategia, contribuyó al triunfo electoral del radicalismo. Ocho meses antes de la elección, hizo creíble la afirmación de la existencia de un "pacto sindical-militar". Conforme al presunto acuerdo, el liderazgo superior de las Fuerzas Armadas apoyaría a un futuro gobierno peronista, a cambio de lo cual los dirigentes sindicales, con presencia en dicho gobierno, respaldarían la condonación de las violaciones a los derechos humanos. Tal denuncia, ante un electorado ansioso por dejar atrás una larga década de violencia política y terrorismo de Estado, transformó a la UCR en un frente veladamente antiperonista y en una garantía para un futuro democrático.

La identificación de ALFONSIN con los reclamos del movimiento por los derechos humanos fue otro aporte al éxito radical. El justicialismo había avanzado en el tema a fines de 1979 cuando calificó a la represión como terrorismo de Estado y se solidarizó con las organizaciones defensoras de los derechos humanos, en un momento en que las relaciones entre éstas y los partidos eran inexistentes<sup>(56)</sup>. Posteriormente, el peronismo fue dejando de lado este problema. De manera inversa, la UCR, que en un principio no mostró mayor interés en la cuestión, con el ascenso de ALFONSIN asumió el tema de manera decidida.

De todos modos, el resultado final de la confrontación entre el peronismo y el radicalismo se fue resolviendo en el periodo previo a las elecciones. Las modalidades internas instrumentadas por los partidos mayoritarios para la definición de sus respectivas candidaturas no fueron ajenas a la determinación del resultado electoral de octubre de 1983. El radicalismo, entre el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983, logró instalar su candidato. En ese lapso, RAUL ALFONSIN afianzó su candidatura ganando de manera concluyente las internas, diluyendo la oposición de los balbinistas y logrando significativos apoyos extrapartidarios. Por su parte, el peronismo, si bien inició sus elecciones internas en simultaneidad con los radicales, demoró un mes en resolver su fórmula presidencial. Las internas justicialistas se desarrollaron en un clima tenso y confuso. La expresión más

(56) SIDICARO, RICARDO, *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación. 1909-1989*, Buenos Aires, 1993, pág. 426.

negativa de la caótica lucha interna se registró en el distrito bonaerense donde menudearon la violencia y el fraude por parte de los sectores adictos al dirigente HERNINIO IGLESIAS. En definitiva, el Congreso partidario proclamó —a principios de setiembre— el binomio presidencial integrado por ITALO A. LUDER y DEOLINDO F. BITTEL. A diferencia del radicalismo, el justicialismo emergía de la lucha por definir candidaturas con heridas internas, con la desorientación de gran parte de su militancia y con una fórmula presidencial que parecía cautiva del sindicalismo. La intolerancia y las prácticas antidemocráticas de la interna peronista tuvieron su influencia en las decisiones del electorado el 30 de octubre de 1983. Las elecciones ratificaron la polarización entre los dos partidos mayoritarios. Dentro del espectro de la izquierda, sólo el Partido Intransigente realizó una elección destacable en la Capital y la provincia de Buenos Aires. El Partido Comunista apoyó oficialmente la fórmula justicialista. Sin embargo, muchos de sus afiliados y simpatizantes, como otros segmentos de la izquierda, apoyaron la propuesta democratizadora de ALFONSIN. La derecha no tuvo mejor suerte. La Unión de Centro Democrático, expresión más ortodoxa del liberalismo conservador, tuvo un comportamiento electoral parecido al de los intransigentes. ALVARO ALSOGARAY, líder ucedeista, había afirmado que el triunfo de alguno de los partidos mayoritarios significaría un desastre. Poco antes de las elecciones, se comprometió, en la eventualidad de un empate en el Colegio Electoral, a votar a ALFONSIN "tapándose la nariz". La democracia progresista y el socialismo democrático presentaron listas comunes en una alianza que aspiraba a dejar atrás "las clásicas opciones que tanto daño han hecho a la República", en obvia alusión al peronismo y al radicalismo. La Alianza Federal, la fuerza más centrista de la derecha, no logró que el resto de la derecha se unificara tras la candidatura de FRANCISCO MANRIQUE. Un porcentaje considerable de la derecha votó contra un eventual gobierno peronista optando por ALFONSIN, considerado un "mal menor". En este aspecto, la estrategia alfonsinista resultó más acertada que la del peronismo. Mientras ALFONSIN moderó el discurso radicalizado que lo había caracterizado diez años atrás e inclusive durante gran parte del Proceso, LUDER trató de captar al electorado moderado e independiente, acompañado de sectores del cuestionado sindicalismo y de otras figuras asociadas a la tormentosa experiencia de ISABEL en el gobierno<sup>(57)</sup>.

### 7.3.3. Las organizaciones empresariales

Si bien las principales instituciones empresarias apoyaron el golpe militar, el gobierno del Proceso intentó eliminarlas o controlarlas, de acuerdo con su percepción negativa o más positiva de ellas. La CGE, el principal blanco de los militares, fue intervenida así como las cámaras y federaciones adheridas, incluida la Confederación Industrial Argentina (CINA). Esta última aglutinaba a los empresarios industriales y, desde 1975, bajo la presión de los antiguos dirigentes de la

(57) COLOMBO, A. y PALERMO, V. (1985), págs. 89 y 90.

UIA, venía cuestionando la adhesión de la CGE al gobierno justicialista y a la política económica del mismo. En 1977, la Confederación fue disuelta y se devolvió la personería jurídica a la UIA. Aunque la tradicional entidad de los industriales reinició sus actividades bajo una intervención que debía reorganizarla y, finalmente, normalizarla, y que se prolongó hasta 1981<sup>(58)</sup>.

La dirigencia tradicional intentó, sin embargo, recuperar el control de la entidad. Aglutinada en el Movimiento Industrial Argentino (MIA), se manifestó abiertamente partidaria de la libre empresa y de la libertad de competencia y en contra del intervencionismo estatal, pautas sobre las que mantuvo una alianza condicionada, de mutuo apoyo, con el ministro MARTINEZ DE HOZ, ex dirigente de la organización. Con todo, la creciente presencia de otros movimientos y cámaras empresarias, reflejo de la evolución y diversificación experimentadas en las décadas anteriores por la estructura industrial, complicó los propósitos de los dirigentes "históricos". Por otra parte, el ministro apoyó una reorganización lenta en prevención de que la entidad normalizada criticara su gestión antes que la política económica se consolidara. En consecuencia, durante cinco años se sucedieron distintos interventores que establecieron alianzas diferentes y no siempre estables con las distintas corrientes político-ideológicas del empresariado industrial.

Las cámaras regionales y sectoriales, a través de distintas corrientes, buscaron acrecentar su presencia en la futura UIA normalizada. El MIA debió negociar duramente con el Movimiento de Empresarios del Interior (MEDI), representante de los empresarios del Noroeste, adscripto a posiciones desarrollistas y críticos de la anterior gestión de la CGE, y con el Movimiento de Unidad Industrial (MUI), que desde Buenos Aires y Córdoba mantenía posiciones próximas a las del MEDI. Estas dos últimas corrientes se contactaban con oficiales de las Fuerzas Armadas y con sectores del gobierno nacional opuestos a la conducción económica de MARTINEZ DE HOZ.

El MUI y el MEDI salieron a la palestra con motivo de cumplirse el primer año del derrocamiento del gobierno de ISABEL PERON. En una declaración conjunta avalaron la necesidad del golpe militar para "llenar el vacío de poder", aunque manifestaron su crítica a la conducción económica por no haber pasado "de una economía de especulación a una economía de producción". En contraste con el MIA, reticente a criticar a MARTINEZ DE HOZ, ambas entidades se asociaron a una campaña desatada por el desarrollismo para lograr el reemplazo del ministro<sup>(59)</sup>. Por entonces, mientras el MIA establecía una alianza con el equipo económico, los otros agrupamientos trataban de fortalecer su presencia entre quienes rodeaban al ministro de Trabajo HORACIO TOMAS LIENDO.

La UIA, bajo la intervención militar, publicó su primera solicitada en marzo de 1979. La comisión normalizadora designada por el interventor, integrada mayoritariamente por representantes del MIA, recordó en la solicitada el tercer aniversario del golpe desde una posición supuestamente independiente del poder

(58) SCHVARZER, J. (1991), págs. 223 y 224.

(59) SCHVARZER, J. (1991), pág. 227.

político. Afirmaba que el Proceso tenía "hechos positivos de fondo que han asegurado la continuidad de nuestro país como sociedad organizada". Planteaban el deber y el derecho de los firmantes a participar "institucionalmente" en el Proceso de Reorganización Nacional, con el que se sentían "comprometidos".

No obstante, a mediados de 1979, los dirigentes del MIA comenzaron sus críticas a la política económica. La hegemonía de los sectores financieros en el diseño de dicha política preocupaba a los empresarios industriales. Con este marco de referencia, fue designado interventor de la UIA EDUARDO V. OXENFORD, presidente de Alpargatas. El nuevo interventor nombró una comisión asesora que mostraba una situación de paridad: siete miembros representaban al empresariado tradicional, y siete, a los representantes del interior del país. Por otra parte, la distancia que tomaban los sectores industriales tradicionales con respecto a la política de MARTINEZ DE HOZ hizo posible su coincidencia con las otras corrientes ideológicas del sector industrial. Este acercamiento hizo posible que, en octubre de 1979, la comisión asesora preparara un documento crítico de la política oficial hacia la industria.

Un año después, al festejarse el Día de la Industria, el 2 de setiembre de 1980, el interventor OXENFORD expresó un duro cuestionamiento de la política económica. En el transcurso de una cena organizada en el Plaza Hotel —en presencia de VIDELA y MARTINEZ DE HOZ— criticó la política cambiaria, las altas tasas de interés y terminó afirmando que los sectores productivos, industriales o agropecuarios veían comprometida seriamente su subsistencia. El discurso sorprendió a muchos observadores y el propio presidente de la Nación debió salir en defensa de la política oficial.

A mediados de 1980 estaban dadas las condiciones para normalizar a la UIA y se efectuaron elecciones para regularizar las autoridades en distintas cámaras sectoriales decisivas. En general, los comicios consagraron una mayoría de dirigentes pertenecientes al MIA. Sin embargo, el gobierno postergó la normalización hasta la finalización del período de VIDELA y de MARTINEZ DE HOZ, quienes no estaban dispuestos a que la entidad, una vez legitimada ante sus representados y aun siendo conducida por empresarios tradicionales, se opusiera a su política. Por fin, en los últimos meses del gobierno de VIDELA, la organización fue normalizada. Al convocarse a elecciones, se confeccionó una lista única encabezada por JACQUES HIRSCH, dirigente de la antigua UIA, acompañado por una mayoría de miembros del MIA. El 27 de marzo de 1981, tras cinco años de intervención, la nueva conducción —si bien hegemonizada por los grupos tradicionales— mostraba un sistema de representación sectorial y regional más diversificado. La UIA parecía haberse convertido en una entidad reconocida por todos los industriales dentro de un panorama económico adverso para muchos de sus sectores.

Sin embargo, pronto emergieron bloques enfrentados en el interior de la organización. Confrontando con la corriente liberal del MIA apareció el Movimiento Industrial Nacional (MIN) producto de la fusión del MUI y el MEDI. Este enfrentamiento era la expresión de intereses poco compatibles entre sí y de la crisis de representación que atravesaba a las corporaciones formales, en general, y a la UIA, en particular. De esta manera, la central empresaria se fue convirtiendo en una entidad poco apta para presionar o negociar.

La inconsistencia de la UIA abrió el camino a la conformación de una asociación informal. Por la vía paracorporativa, un conjunto de grupos empresariales líderes se reunió en el denominado "Grupo de los 9" dispuestos a transformarse en interlocutores privilegiados del futuro gobierno constitucional. El grupo estaba integrado por representantes de las empresas líderes, en su gran mayoría de capital nacional, no tan grandes y diversificadas como las más importantes y con escasas vinculaciones con el sector financiero. Representaban la fracción capitalista más castigada por la política económica de la dictadura, aunque conservaban su posición dominante. Sus posturas eran marcadamente proteccionistas, partidaria del rol regulador del Estado en materia financiera y favorables a la expansión del mercado interno. En el período preelectoral, inició contactos con las principales fuerzas políticas del país con el propósito de que, una vez instalado el nuevo gobierno, se desplegara una política económica basada en la concertación social y económica <sup>(60)</sup>.

El Consejo Empresario Argentino (CEA) fue, por su parte, uno de los apoyos más firmes de la política económica del gobierno de VIDELA. Fundado en 1967, agrupaba, de manera selectiva, a los empresarios más importantes de los diferentes sectores de la economía. Hacia 1976 estaba integrado por treinta miembros representantes del mundo de las finanzas, del sector agropecuario, del seguro, de la industria, etc. Adscribía al liberalismo económico y era políticamente conservador. El director ejecutivo del Consejo redactó o coordinó uno de los planes económicos que manejaron los militares con antelación al golpe. MARTINEZ DE HOZ ejercía la presidencia del Consejo cuando fue designado ministro de Economía, y así pudo llevar adelante su propio plan <sup>(61)</sup>.

El gobierno del Proceso no intervino, en cambio, a otra institución tradicional poderosa: la Sociedad Rural Argentina. De esta manera, las autoridades militares reconocieron el valor de su adhesión a la APEGE, el poderoso frente liberal que contribuyó a la desestabilización del gobierno de ISABEL PERON. Por otra parte, los militares recogieron todas las reivindicaciones tradicionales de la gran burguesía agraria. Así lo entendió la entidad ruralista cuando sostuvo en 1976 que "la política económica puesta en ejecución por las Fuerzas Armadas propende, en el marco del bien común, a estimular la actividad privada y la eficiencia general de la economía...".

Tempranamente, las políticas efectivas se apartaron de los planteos iniciales del programa económico. Hacia 1978, los empresarios rurales inauguraron sus críticas a la política impositiva, las regulaciones cambiarias y los efectos de la liberalización crediticia. Las dificultades del gobierno para contener el gasto público y el recurso al aumento de la recaudación impositiva para solventar los

(60) OSSONA, JORGE LUIS, *Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983-1989)*. Buenos Aires, 1992, págs. 26 y 27.

(61) OSTIGUY, PIERRE, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, 1990, págs. 93-95. ALSOGARAY, ALVARO, *Experiencias de 50 años de política y economía argentina*, Buenos Aires, 1993, pág. 91.

déficit presupuestarios recibieron fuertes críticas de la SRA y de las demás entidades ruralistas. Cuando el gobierno entrevió la posibilidad de que los productores agrarios organizaran protestas contra la política impositiva, los llamó a la reflexión advirtiéndoles que debían dejar de lado "las prácticas utilizadas con anterioridad al 24 de marzo de 1976, como los actos de desobediencia civil, o las pretensiones de condicionar los actos de gobierno" <sup>(62)</sup>. De esta manera, el régimen descalificaba acciones corporativas como las que, en el pasado, habían contribuido al derrocamiento de varios gobiernos, entre ellos el de ISABEL PERON.

Sin embargo, la SRA no era la más agresiva en sus críticas a la gestión económica. Los propietarios, mayoritariamente criadores, enrolados en la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBALP) e integrados en las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) fueron más severos en sus objeciones. Por su parte, la Federación Agraria Argentina (FAA), que nucleaba a los pequeños y medianos productores rurales, desaprobaba totalmente la política económica. Estas actitudes diferían de las adoptadas por la SRA que, más allá de la coyuntura, consideraba positiva la acción de la administración militar en tanto defendía un proyecto de transformación de la sociedad argentina con el que coincidía globalmente.

La SRA también expresó sus opiniones acerca de la posibilidad de un regreso a la democracia. A principios de 1980, cuando eran notorias las desinteligencias entre los militares "aperturistas" y los opuestos a una salida electoral, la entidad defendió la permanencia del gobierno militar, sosteniendo que "sobre lo que no puede haber duda es que el retorno al funcionamiento plenamente democrático del país ha de depender en todos los casos de una aplastante sensación de madurez en el cuerpo cívico de la nación, cosa que por el momento nadie puede afirmar que haya ocurrido". Otra vez, desde una entidad que expresaba la versión más ortodoxa del liberalismo, se manifestaban prevenciones acerca de la idoneidad cívica de la ciudadanía del país.

Cuando el deterioro del sector agropecuario se hizo inocultable, diversas entidades redoblaron sus críticas. En agosto de 1980, el presidente de CRA, JORGE AGUADO, criticaba la inflación que erosionaba la capacidad adquisitiva de los productores, el fuerte aumento de los costos financieros y el incremento de las cargas tributarias. Por su parte, el presidente de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) cuestionaba la política cambiaria que, al sobrevaluar el peso, dificultaba la colocación de la producción agraria. Finalmente, HUMBERTO VOLANDO, presidente de la FAA manifestaba que "la situación es tan crítica y dramática que habría que remontarse al quinquenio 1930-1935 para encontrar antecedentes de una situación similar a la actual". Así se derrumbaban las expectativas optimistas de los productores rurales basadas en las afirmaciones

(62) SIDICARO, RICARDO, "Poder y crisis de la gran burguesía agraria", en ROUQUIE, ALAIN (comp.), *Argentina, hoy*, Buenos Aires, 1982, pág. 99.

iniciales del gobierno militar que aseguraba una recuperación económica fundamentada en el desarrollo agropecuario.

Esto no significó que los principales grupos empresarios no apoyaran en otros terrenos, particularmente en el de la política represiva, la actitud del gobierno. Así, algunas de las principales instituciones corporativas, como la SRA, el Rotary Club de Buenos Aires, el CEA, el Centro de Exportadores de Cereales, el Consejo Publicitario Argentino y otras similares, repudiaron la visita a Buenos Aires de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en setiembre de 1979, señalando en una declaración entre otras cosas, que "los argentinos estuvimos en guerra" y que "pedimos en su momento a las Fuerzas Armadas que entraran en guerra para ganar la Paz" (63).

Sin embargo, a pesar de las coincidencias ideológicas, la percepción de los grupos empresarios más importantes acerca de los regímenes autoritarios comenzó a experimentar un cambio. Las políticas emprendidas por el Proceso de Reorganización Nacional afectaron a esas organizaciones con costos en algunos casos mayores que los sufridos durante los periodos democráticos, aunque pudieran beneficiar a poderosos intereses económicos y abrieran el camino para transformaciones estructurales que se afirmarían años más tarde. La suma del poder público en manos de los militares se tradujo en planteos tecnocrático-autoritarios o desembocó en aventuras como la de Malvinas, con la *debacle* consiguiente y la desintegración del régimen. Las FF.AA. se convirtieron en un actor de conducta imprevisible y riesgosa para el empresariado (64).

Otra consecuencia derivada de los intentos del régimen militar por eliminar las formas convencionales del quehacer político fue que, al suspenderse la actividad política, al intervenir o disolverse algunas de las corporaciones que hacían lobby en representación de determinados sectores e, igualmente, varias organizaciones intermedias de distinto tipo, se suprimieron los canales a través de los cuales se vinculaba el Estado con la sociedad. En su lugar, adquirieron relevancia otras vías que correspondían a ámbitos privados más o menos ocultos: nuevos actores, invistiendo representaciones espurias, fueron convocados desde el poder político a participar en escenarios no expuestos a la luz pública y se enriquecieron personalmente. Los distintos feudos de la burocracia estatal, formalmente encabezados por miembros de la corporación militar o por los hombres ligados estrechamente al Proceso, terminaron sellando numerosos acuerdos con determinados grupos económicos y con ciertos aventureros y oportunistas. De esta manera, según afirma OSZLAK, las mediaciones institucionales que vinculaban al Estado con la sociedad civil fueron reemplazadas por una política de camarillas que se desarrollaba en los "sótanos" del poder (65).

(63) CISNEROS, A. y ESCUDE, C. (2000), parte III, tomo XIV, págs. 298 y 299.

(64) ACUÑA, CARLOS H., "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual", en ACUÑA, CARLOS H., *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, 1995, pág. 269.

(65) OSZLAK, OSCAR, "Privatización autoritaria y recreación de la escena pública", en OSZLAK, OSCAR (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática/I*, Buenos Aires, 1984, págs. 39 y 40.

## 7.4. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### 7.4.1. Las relaciones con los Estados Unidos y Europa Occidental

El régimen militar iniciado en 1976 proclamó una decidida alineación con el mundo occidental y cristiano. En tal sentido se manifestó dispuesto a la defensa del "mundo libre", amenazado por la "agresión comunista" proveniente de enemigos "internos y externos". A partir de estas definiciones eran previsibles los esfuerzos por mejorar las relaciones con "áreas tradicionalmente amigas" como los Estados Unidos y Europa Occidental (66). Parecía, en algún sentido, que el nuevo gobierno retomaba los principios de la "Doctrina de la Seguridad Nacional" aplicados por el gobierno de la Revolución Argentina, pero el contexto del país y del mundo eran muy distintos, y si, en aquel momento, esa "doctrina" podía ser funcional a las aspiraciones de los EE.UU., ahora la situación se había tornado más compleja. SOL LINOWITZ, influyente funcionario norteamericano, del sector políticamente liberal, había constituido una Comisión para analizar las relaciones de América Latina con el país del Norte, en cuyas conclusiones se afirmaba que "los Estados Unidos no deberían asociarse por medio de programas militares con fuerzas de seguridad cuyas actividades represivas sean incompatibles con el compromiso norteamericano respecto a los derechos humanos". Comenzaba a producirse, en algunos grupos influyentes, un cambio de tono con respecto a experiencias como la del golpe militar de PINOCHET en Chile, apoyado por los Estados Unidos, que terminaría de concretarse con la llegada del demócrata CARTER a la presidencia (67).

Es por eso que las relaciones con Washington recorrieron un itinerario tortuoso en el que se distinguieron varias etapas. Luego de un primer momento, en el cual, como señalamos, la misma embajada norteamericana pareció favorecer el golpe militar y respaldar a las nuevas autoridades, las relaciones comenzaron a deteriorarse. Se inició un período de fuertes divergencias que dieron lugar al enfriamiento de los vínculos bilaterales en torno a tres cuestiones: los derechos humanos, la transferencia de armamentos y la política nuclear autónoma seguida por el gobierno de VIDELA.

La metodología empleada por el régimen contra los "enemigos internos" es la que generó la mayores preocupaciones en los EE.UU. El gobierno republicano de GERALD FORD había visto con simpatía el golpe militar en tanto rescataba al país del caos provocado por la administración peronista y encaraba una adecuada política

(66) PASTOR, CARLOS WASHINGTON, "Chile: la guerra o la paz. 1978-1981", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, pág. 262.

(67) Citado en VAZQUEZ OCAMPO, JOSE MARIA, "Dictadura y política exterior (1976-1983): hacia la dependencia consentida", en *Documento de Trabajo 26/87*, EURAL, Buenos Aires, 1987, pág. 119.

económica. Pero con la asunción del demócrata JAMES CARTER, en enero de 1977, tanto la Presidencia como el Congreso norteamericanos iniciaron una fuerte ofensiva contra la dictadura militar argentina debido a su política de violación de los derechos humanos. Aunque la nueva orientación de la política estadounidense tenía sus raíces en el conflicto Este-Oeste y en las violaciones de los derechos humanos dentro del bloque soviético, también se dirigió a naciones bajo su esfera de influencia, como la Argentina. Es cierto, sin embargo, que países de Occidente con casos similares, aunque no en la misma proporción, de violación de esos derechos (Corea del Sur, Chile y otros) no tuvieron presiones parecidas, lo que indujo a algunos autores a considerar la actitud de Washington hacia el régimen militar argentino una consecuencia de su "irrelevancia" estratégica para el país del Norte. Sin embargo, sin descartar las tendencias "moralistas" o "principistas" de sectores del gobierno o de la opinión pública estadounidenses, que tuvieron que ver sin duda con esa política, también jugaron en el caso argentino, como veremos luego, factores estratégicos; tal la desconfianza que despertaban la vinculación con los países del Este (cuya culminación sería la negativa a participar en el embargo de granos de 1980) o las tendencias nacionalistas, que se expresaron primero en el conflicto con Chile y luego en la Guerra de Malvinas<sup>(68)</sup>.

La política de los EE.UU. dividió aguas, sin embargo, en la misma diplomacia norteamericana. Mientras que el embajador RAUL CASTRO, que sucedió a ROBERT HILL, y el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, TERENCE TODMAN (quien sería más tarde embajador en Buenos Aires), se oponían a la reducción de la asistencia militar, la directora de la Oficina de Derechos Humanos del gobierno de Washington, PATRICIA DERIAN, se mantuvo firme en criticar y sancionar al régimen militar argentino. En todo caso, TEX HARRIS, funcionario de la embajada norteamericana en la Argentina entre 1976 y 1978, que compartía las ideas de DERIAN, reconoció que su embajada estaba al tanto de lo que verdaderamente sucedía y tuvo frecuentes contactos con los familiares de desaparecidos<sup>(69)</sup>.

El gobierno argentino realizó, por su parte, una particular interpretación de la postura prevaleciente en las altas esferas de Washington. Luego de considerarla una "intervención en los asuntos internos" del país, la atribuyó a la ceguera de los líderes de Occidente hacia quienes se habían constituido en verdaderos defensores del "mundo libre"<sup>(70)</sup>.

La primera fricción se produjo al mes siguiente de la asunción de CARTER. En febrero de 1977, el secretario de Estado anunció en el Senado estadounidense la reducción de la ayuda militar a la Argentina, que bajó de 32 millones de dólares a 15,7 millones, debido a las características de la represión desarrollada por el

(68) CISNEROS, A. y ESCUDE, C. (2000), parte III, tomo XIV, pág. 294.

(69) *Clarín* (Zona), 26/3/2000. Según HARRIS, cuando llegó a la embajada había una lista de sólo 17 casos de desaparecidos y, dos años después, la lista se extendía a 13.000 casos.

(70) RUSSELL, ROBERTO, "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar", en PERINA, RUBEN M. y RUSSELL, ROBERTO, *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, 1988, pág. 105.

gobierno de VIDELA. La Junta Militar argentina decidió rechazar la ayuda remanente, ya que estimaba que su aceptación significaba la convalidación de los argumentos estadounidenses. El propio MARTINEZ DE HOZ, en junio de 1977, sostuvo, ante el consejero nacional de Seguridad de los Estados Unidos, la necesidad de la represión como defensa frente al ataque de la guerrilla. A partir de entonces, el problema de los derechos humanos fue la variable que marcaría las relaciones bilaterales hasta 1980.

El recurrente tema del desarrollo nuclear autónomo argentino constituyó otra cuestión conflictiva en la agenda bilateral. En setiembre de 1977, durante una entrevista de VIDELA con el presidente CARTER, en Washington, en el momento de la firma de los tratados de Panamá, el mandatario norteamericano sugirió la conveniencia de que la Argentina firmara el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, pacto regional suscrito en 1967, en Tlatelolco (México). Por su parte, VIDELA ratificó la postura tradicional del país, que rechazaba la ratificación de los acuerdos nucleares por considerarlos discriminatorios, y ofreció todo tipo de salvaguardias para aquellos países dispuestos a transferir tecnología nuclear a la Argentina. Tampoco la visita a Buenos Aires de CYRUS VANCE, en noviembre de 1977, logró el compromiso concreto argentino de ratificar el Tratado. De la misma manera, el gobierno siguió manteniendo su reticencia a adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares aprobado en 1968 por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>(71)</sup>.

Sin embargo, algunas tendencias jugaban en el sentido de una gradual flexibilización de las relaciones debido a factores globales y a otros vinculados a la situación existente en los dos países. Entre los primeros, se destacaban el reconocimiento del Departamento de Estado de un mejoramiento relativo de la situación política argentina, el mayor pragmatismo de la administración norteamericana en materia de derechos humanos y la pérdida de legitimidad interna de la política exterior de CARTER y la prioridad que el gobierno demócrata debió asignar a otras cuestiones (crisis de Irán, Angola, Nicaragua y Afganistán). Entre los segundos, se contaban el cambio de actitud del régimen militar que, evitando las críticas globales al gobierno norteamericano, atribuyó las desinteligencias entre ambas administraciones a determinados funcionarios y legisladores estadounidenses. Por otro lado, sectores internos de los Estados Unidos —las fuerzas armadas y empresas comerciales y financieras con intereses en la Argentina— presionaron sobre la administración demócrata oponiéndose a su política con respecto a Buenos Aires, posiciones que compartían algunos funcionarios del mismo gobierno<sup>(72)</sup>. En este contexto, VIDELA y el vicepresidente estadounidense, WALTER MONDALE, se entrevistaron en Roma. Aprovechando las ceremonias de

(71) RUSSELL, ROBERTO, "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en HIRST, MONICA (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires, 1987.

(72) Cf. SPANIER, JOHN, *La política norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1991.

entronización del papa JUAN PABLO I, en setiembre de 1978, ambos acordaron disminuir el énfasis en la cuestión de los derechos humanos. La reunión fue el punto de partida para un mejoramiento de las relaciones que se tradujo en la autorización dada por el Departamento de Estado al Eximbank para garantizar el financiamiento de la compra de turbinas para el proyecto hidroeléctrico de Yaciretá. Por su parte, el dictador argentino se comprometió a permitir que una delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA verificara el estado de esos derechos en el país del Plata.

No obstante, nuevos hechos pusieron límites a la flexibilización de la relación. En primer lugar, pese a los esfuerzos de la administración demócrata por disuadir a los legisladores, el Congreso norteamericano suspendió toda ayuda militar a la Argentina a partir del 30 de setiembre de 1978. En segundo término, la llegada a Buenos Aires de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en setiembre de 1979, produjo un informe que causó conmoción y expresiones de repudio entre los partidarios del régimen. Finalmente, la negativa argentina a adherirse al embargo cerealero dispuesto por los Estados Unidos contra la Unión Soviética en enero de 1980, a raíz de la intervención armada en Afganistán, y el apoyo de los militares argentinos al golpe de Estado de julio de 1980 en Bolivia, volvieron a instalar elementos de fricción en las relaciones bilaterales.

El rechazo al embargo cerealero resaltó la posición "autonomista" del gobierno argentino. Si bien la dictadura condenó expresamente la intervención soviética, detrás de ese "autonomismo" subyacía la dependencia argentina de las exportaciones de granos hacia la Unión Soviética, que se había convertido en su principal importador. En consecuencia, las presiones de Washington no lograron que el gobierno argentino mostrara una actitud cooperativa. Desprovista de toda implicación ideológica, la posición argentina reflejó la pragmática necesidad, impulsada por intereses locales, de comerciar con la Unión Soviética<sup>(73)</sup>.

El apoyo de los militares argentinos al golpe de Estado en Bolivia terminó enfriando la relación con los Estados Unidos. Mientras el presidente CARTER favorecía la instalación del gobierno elegido democráticamente en Bolivia, los uniformados argentinos suministraron fondos, armamentos, asesoramiento militar y de inteligencia al golpista boliviano GARCIA MEZA. Con ese apoyo, el militar boliviano tomó el poder, impidiendo la asunción de una coalición electoral que integraba a sectores políticos de la izquierda boliviana<sup>(74)</sup>. El gobierno de CARTER suspendió entonces la programada visita a Buenos Aires de su subsecretario de Asuntos Hemisféricos, y el Departamento de Estado manifestó a la Junta Militar argentina su inquietud por la colaboración prestada a los golpistas bolivianos y decidió no nombrar embajador hasta la elección que consagrara un nuevo presidente norteamericano, en noviembre de 1980. De hecho, el diálogo entre los dos gobiernos quedó interrumpido.

(73) RAPOPORT, M. (1988), págs. 182 y 183.

(74) VÁZQUEZ, J. M. (1987), págs. 124-128.

En otros planos, las relaciones bilaterales resultaron menos afectadas. Si bien el gobierno de CARTER se mostró poco favorable a la concesión de préstamos de bancos de desarrollo multilaterales a la Argentina —por el tema de los derechos humanos—, ello no complicó la llegada de capitales privados de origen norteamericano, que aumentaron en forma considerable. El comercio mutuo, las inversiones directas y los préstamos privados se desarrollaron con fluidez, respondiendo a las expectativas positivas que el sector empresarial del país del Norte tenía acerca de la política económica liberal del gobierno militar y del mismo ministro de Economía, cuyos vínculos con DAVID ROCKEFELLER y otros banqueros y financistas norteamericanos eran bien conocidos<sup>(75)</sup>.

Con la asunción de RONALD REAGAN a la presidencia de los EE.UU., en enero de 1981, se inició una nueva etapa, con contactos más estrechos entre ambos países, prolongada hasta la guerra del Atlántico Sur. El ascenso del mandatario republicano fue acompañado de una nueva estrategia de "contención del comunismo" caracterizada por variables distintas de las privilegiadas por la Administración Carter. Para REAGAN, cuya visión del mundo consistía en derrotar al "imperio del mal" que significaba el bloque soviético, las relaciones bilaterales debían contemplar prioritariamente principios que relegaban el tema de los derechos humanos: el alineamiento del gobierno militar con Occidente y el renovado valor geopolítico y estratégico de la Argentina. De esta manera, el país del Plata se encontró con la oportunidad para desarrollar una colaboración más activa con los Estados Unidos en el marco del recrudescimiento de la Guerra Fría.

La participación argentina en América Central se encuadraba dentro del nuevo esquema estratégico estadounidense y habría comenzado ya a fines de 1979 con el envío de asesores a la región. Dicha intervención, acordada formalmente en noviembre de 1981 por el entonces comandante en jefe del Ejército, Gral. GALTIERI, durante una gira efectuada a los Estados Unidos, fue ratificada por el presidente REAGAN al firmar una orden secreta de seguridad por la que se autorizaba a la CIA a trabajar con la Argentina en apoyo de los contrarrevolucionarios nicaragüenses. Los Estados Unidos financiarían la operación, y los militares argentinos enviarían armas y oficiales para organizar y entrenar a los "contras". El compromiso "occidental" de los uniformados argentinos se intensificó hasta la Guerra de Malvinas<sup>(76)</sup>.

La solidaridad argentina con la estrategia global norteamericana fomentó un serio equívoco. La cúpula militar creía ingenuamente que su colaboración con los Estados Unidos sería correspondida con una devolución de lealtades durante una posible acción para recuperar las Islas Malvinas. El propio gobierno republicano contribuyó a desarrollar esa percepción de la realidad al privilegiar las relaciones militares en función de políticas altamente ideologizadas y al brindar a GALTIERI una amistad preferencial en torno a la visión compartida de un mundo dividido en dos bloques irreconciliables.

(75) RUSSELL, R. (1988), págs. 110 y 111.

(76) RUSSELL, R. (1988), pág. 117.



Sin embargo, la "alineación" que planteaba la Argentina no significaba para GALTIERI y la nueva cúpula en el poder renunciar, como veremos, a una cierta idea del interés nacional, simbolizado en la recuperación de las Islas Malvinas, tanto por razones ideológicas como por el deterioro de la situación interna. Como había ocurrido en ocasiones en el pasado, la postura pro occidental, e incluso pro norteamericana, de ciertos sectores dirigentes no parecían incompatibles con una posición nacionalista en determinadas cuestiones <sup>(77)</sup>.

Tras la ocupación de las Malvinas, la diplomacia militar realizó, obligada por las circunstancias, un cambio sustancial de su política internacional. La inesperada evolución de la operación obligó a formular un discurso político que contrastaba con las afirmaciones sustentadas hasta entonces. Ante las sanciones económicas y militares de los Estados Unidos y el apoyo norteamericano a Gran Bretaña, el gobierno de GALTIERI, que había exaltado su carácter de "bastión de Occidente", se declaró dispuesto a recibir ayuda inclusive de la propia Unión Soviética <sup>(78)</sup>.

Pese a su proclamada postura pro occidental, el gobierno del Proceso se había mantenido dentro del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), al que la Argentina se integró durante el anterior gobierno peronista. La intención original de GALTIERI —a tono con su deseo de poner fin a posiciones equivocadas— era disminuir progresivamente el bajo perfil argentino en el Movimiento con el ulterior propósito de desligarse. Sin embargo, durante la "operación Malvinas", los apoyos encontrados dentro de los países no alineados llevaron al gobierno a revalorizar su presencia en el NOAL. El canciller de GALTIERI, NICANOR COSTA MENDEZ, en la reunión del Movimiento en La Habana, comparó la lucha de la Argentina por Malvinas con las libradas por Argelia, India, Cuba y Vietnam para lograr su independencia. De todos modos, esta improvisada vocación tercermundista no logró la mínima credibilidad internacional.

A la derrota militar siguió un período de pronunciada frialdad en las relaciones argentino-norteamericanas. El canciller del gobierno que sucedió al desplazado GALTIERI, JUAN AGUIRRE LANARI, afirmó una política neutralista orientada a salvaguardar la "propia capacidad de autodeterminación". El Gral. BIGNONE, señalando un giro sustancial respecto de formulaciones anteriores en materia de política exterior, le restó entidad al conflicto Este-Oeste como fenómeno central de la década y reprochó también la intervención de gobiernos extranjeros en los problemas de América Central, en obvia alusión a los Estados Unidos y pese a que militares argentinos siguieron sus tareas de asesoramiento en la región. En los tramos finales de su

(77) El canciller COSTA MENDEZ, por ejemplo, era de extracción ideológica nacionalista (es decir, perteneció en su juventud a corrientes u organizaciones nacionalistas), como otros cancilleres anteriores de gobiernos civiles o militares, y mantenía en este sentido ciertas ideas sobre el interés nacional (en especial sobre la cuestión de Malvinas) que para él no se contradecían con una postura pro occidental. Cf. HOPEA, entrevistas a NICANOR COSTA MENDEZ, marzo y abril de 1988.

(78) RUSSELL, ROBERTO, "La política exterior del Proceso", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, pág. 317.

gestión, el gobierno del Proceso se opuso a la invasión militar norteamericana contra Granada y, en desacuerdo con Washington, apoyó la candidatura de la Nicaragua sandinista al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En tanto, la Administración Reagan trató de "mejorar" las relaciones bilaterales. A partir de julio de 1982, en sucesivos pasos, levantó las sanciones económicas y militares impuestas a la Argentina y expresó sus deseos de restablecer la cooperación entre ambos países. Finalmente, luego de una entrevista entre el canciller argentino y el secretario de Estado, GEORGE SCHULTZ, el gobierno estadounidense votó a favor del proyecto de resolución presentando en las Naciones Unidas por los países latinoamericanos, que pedía a los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña la reanudación de las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía <sup>(79)</sup>.

Hacia 1983, el gobierno de Washington otorgó prioridad a un inesperado objetivo en sus relaciones con la Argentina y que se contradecía con su pasiva posición frente a la caída de otros gobiernos democráticos. Fue el respaldo a la decisión del presidente del último tramo del régimen castrense de retornar al sistema constitucional. Las incertidumbres emergentes de la crisis financiera regional requerían una reformulación del sistema de alianzas, en el cual los impredecibles militares argentinos no tenían espacio alguno <sup>(80)</sup>.

En lo que se refiere a las relaciones con la Europa atlántica, sobre todo en los terrenos económico y comercial, se observaba un deterioro desde los años '70. Las restricciones a las importaciones de carne impuestas por la Comunidad Económica Europea en 1974 motivaron infructuosos reclamos por parte de la Argentina. Hacia 1982, se produjo una baja del precio de la carne, inducida por los grandes excedentes de la Comunidad colocados en el mercado mundial a precios subsidiados, que convirtieron a los europeos, incluso, en competidores de la Argentina. Entre 1971 y 1980 las exportaciones argentinas a la CEE (incluyendo a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; que se incorporaron en 1973) habían descendido del 49,6 al 27,1 %. A estos hechos se sumó la disminución de fondos europeos, que a partir de la "crisis de la deuda" latinoamericana y el colapso de la economía local no contribuyeron a paliar los problemas financieros de la Argentina <sup>(81)</sup>.

La política represiva de la dictadura militar fue otro tema que tensó las relaciones entre la Argentina y Europa Occidental. Los gobiernos de España, Francia, Irlanda, Italia y Suecia en numerosas oportunidades pidieron explicacio-

(79) AGUIRRE LANARI, JUAN R., "Una ruta transitable, 1982-1983", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, pág. 332.

(80) RUSSELL, R. (1987), pág. 43.

(81) LAUFER, R. y SPIGUEL, C. (1998), págs. 126 y 134.

nes a las autoridades gubernamentales argentinas sobre el destino de ciudadanos de sus respectivos países que habían sido secuestrados. Partidos políticos y agrupaciones sindicales españoles integraron el Comité de Solidaridad con el Pueblo Argentino y algunos de los principales dirigentes políticos italianos hicieron un llamamiento a las autoridades argentinas en favor de la libertad y la democracia. Asimismo, varios organismos internacionales sindicales —como el Comité Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con sede en Ginebra— protestaron desde 1976 contra el atropello a los derechos de los trabajadores argentinos. La acción de los exiliados argentinos en Europa también contribuyó a aumentar la imagen negativa del régimen militar, y los intentos de éste por revertir esta situación a través de la creación, en 1977, de un "Centro Piloto" en París para justificar o desmentir las acciones del gobierno, resultaron infructuosos<sup>(82)</sup>. El premio Nobel de la Paz otorgado en 1980 a PEREZ ESQUIVEL era una señal del profundo malestar que existía en Europa por el tema de los derechos humanos en la Argentina.

La Guerra de Malvinas sumó complicaciones a las relaciones con la Comunidad Europea (CE). En este conflicto se puso en juego la fuerza de los vínculos que unían a la Comunidad con la alianza atlántica y las perspectivas de la integración política de Europa. Tras algunas vacilaciones iniciales, los países europeos terminaron respaldando a Gran Bretaña y dando la espalda a los reclamos de soberanía efectuados por la Argentina. El apoyo al Reino Unido tuvo su primer expresión cuando varios países europeos que habían vendido armas a la Argentina —Francia, Italia, Alemania— dispusieron la suspensión de material bélico. Poco después, la Comunidad Europea impuso un embargo comercial contra la Argentina, extendido entre el 16 de abril y el 22 de junio de 1982. Correspondería al gobierno democrático iniciar la dura tarea de recomponer los contactos políticos, económicos y culturales con Europa Occidental<sup>(83)</sup>.

#### 7.4.2. Las relaciones con otros países latinoamericanos: Brasil y Bolivia

Con respecto a América Latina, la política exterior del Proceso abandonó la perspectiva del proyecto peronista. Los planteos integracionistas fueron desplazados en favor de una visión "comercialista" y los principios de no intervención y de libre determinación de los pueblos quedaron soslayados en función de las estrategias geopolíticas que planteaban la subordinación de las fronteras nacionales a las exigencias que planteaban la defensa de las fronteras ideológicas.

En este contexto, la relación con el Brasil resultó una excepción en la política exterior latinoamericana del Proceso, pues la diplomacia de los militares adoptó un criterio pragmático, que suponía —al contrario de lo que sucedió con respecto

(82) *Nuestro tiempo. Hacia la restauración democrática (1976-1983)* (1984), págs. 91-93.

(83) LAUTER, R. y SPIGUEL, C. (1998), págs. 138-142.

a Chile o de su intervencionismo en Bolivia o Centroamérica— el desplazamiento de las hipótesis de conflicto, internas o externas, en favor de la cooperación.

Los criterios que guiaron a la dictadura militar para llegar a un acuerdo con el Brasil fueron los siguientes: en primer lugar, la Argentina debía enfrentar el problema de la insurgencia interna para lo cual no era conveniente mantener abierto un conflicto potencial con el Brasil, convertido en el país más importante de la región. En segunda instancia, existía una coincidencia ideológica básica entre ambos regímenes militares que facilitaba un entendimiento. Finalmente, la Argentina, a raíz del diferendo del Beagle comienza a percibir a Chile como una amenaza mayor<sup>(84)</sup>.

El acercamiento también respondía a modificaciones en la política exterior brasileña. Durante el gobierno del presidente JOÃO FIGUEIREDO se enfatizó la necesidad de mejorar las relaciones y evitar las fricciones con el resto de América Latina. En el Brasil, a medida que se reducía el ritmo del crecimiento económico y se desdibujaban las aspiraciones a transformarse en una gran potencia, crecía el consenso acerca de la necesidad de un estrechamiento de las relaciones económicas y políticas con los países vecinos<sup>(85)</sup>.

A partir de setiembre de 1977, se dieron los primeros pasos hacia la cooperación. Luego de varias reuniones tripartitas y encuentros a nivel de asesores, el 19 de octubre de 1979, Argentina, Brasil y Paraguay firmaron el Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú, por el cual se definía la cota de la represa hidroeléctrica de Corpus y se establecía el potencial a utilizarse de la represa de Itaipú. También se firmó en 1980, en Buenos Aires, un acuerdo para el desarrollo y usos pacíficos de la energía nuclear. Estos acuerdos abrieron las perspectivas para avanzar más firmemente en el terreno de la cooperación bilateral y despejaron cualquier situación conflictiva. El gobierno militar pareció así reconocer, según RUSSELL, las disparidades existentes entre los dos países como consecuencia del "milagro económico" brasileño y el estancamiento argentino, desplazando "progresivamente el viejo esquema geopolítico de la rivalidad bilateral" y teniendo en cuenta la necesidad de frenar una competencia que llevaba al país a la condición de irremediable perdedor<sup>(86)</sup>. La Guerra de Malvinas, en la que el Brasil se solidarizó abiertamente con la causa argentina, fue otro motivo de acercamiento, aunque luego de la derrota de los militares argentinos, el gobierno brasileño asumió una actitud de cautelosa espera hasta el retorno de la democracia, y el inicio del proceso de integración entre los dos países se haría recién bajo el mandato de presidentes civiles.

(84) FRAGA, ROSENDO, "La experiencia histórica en Brasil y Argentina, desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia", en LLADOS, J. M. y PINHEIRO GUIMARÃES, S., *Perspectivas: Brasil y Argentina*, Rio de Janeiro, 1999, IPRI-CARI, pág. 372.

(85) SELCHER, WAYNE A., "Brasil y el subsistema del Cono Sur", en ATKINS, G. Port (ed.), *Sudamérica en la década de 1990. El desarrollo de las relaciones internacionales en una nueva era*, Buenos Aires, 1990, pág. 97.

(86) RUSSELL, R. (1988), pág. 118.

La intervención en Bolivia constituyó, a su vez, un aspecto relevante en la diplomacia del Proceso, que volvía a replantear las ideologías predominantes en su seno. En julio de 1980, el triunfo electoral de la Unión Democrática Popular de HERNÁN SILES SUÁZ —que incluía a los sectores más importantes de la izquierda boliviana— fue percibido por el gobierno argentino como una amenaza para la seguridad regional en tanto institucionalizaba la "subversión internacional". Por otra parte, desde la óptica de algunos sectores de las Fuerzas Armadas argentinas existía en el Cono Sur latinoamericano un "vacío de poder" generado por la disminución del poder relativo de los Estados Unidos que obligaba a este país a reducir sus compromisos en la región. Desde esta perspectiva, correspondía a los militares argentinos la ocupación de ese espacio. En consecuencia, el régimen castrense apoyó al Gral. GARCÍA MEZA en el golpe mediante el cual las fuerzas armadas bolivianas impidieron la asunción del gobierno electo encabezado por SILES SUÁZ. La Argentina fue el primer país del mundo que reconoció al gobierno de facto emergente del golpe militar, lo asistió mediante la organización de grupos antiguerrilleros, envió personal militar especializado en tareas "antisubversivas" y le proporcionó asistencia económica. Sin embargo, la inestabilidad política, la crisis económica y la corrupción de las fuerzas armadas derivaron pronto en la desintegración del régimen militar boliviano. GARCÍA MEZA debió renunciar luego de un año de gobierno y abrió el camino para la asunción de SILES SUÁZ. A partir de entonces la relación entre el régimen militar argentino y el gobierno democrático de Bolivia ingresó en una etapa de estancamiento <sup>(87)</sup>.

### 7.4.3. El conflicto por el Beagle

El Laudo Arbitral sobre el diferendo del Beagle fue conocido a principios de mayo de 1977. Mientras duró el proceso arbitral, la Argentina tuvo grandes dificultades para defender su posición debido a la mala o inexistente organización de los archivos locales, especialmente de la Cancillería. Por otra parte, los argentinos no pudieron encontrar la existencia de un solo acto posesorio sobre ninguna de las tres islas en discusión. En cambio, Chile presentó una gran cantidad de cartas geográficas de origen argentino que legitimaban la posición chilena y presentó una frondosa documentación de sus actos de posesión. Estos antecedentes determinaron que la Corte Arbitral favoreciera los reclamos chilenos y que el Laudo respectivo causara consternación al gobierno argentino que esperaba un fallo más político <sup>(88)</sup>.

A partir de entonces, el gobierno militar argentino intentó negociar con el país trasandino. En el entendimiento de que el Laudo rechazaba el principio bioceánico, facilitando la proyección de Chile hacia el Atlántico, varios representantes argentinos intentaron lograr un acuerdo con las autoridades chilenas sobre el asunto.

(87) RUSSELL, R. (1988), págs. 115 y 117.

(88) LANUS, J. A. (1986), parte II, págs. 234-237.

Sin embargo, el gobierno de PINOCHET rechazó las propuestas argentinas, se afirmó en el Laudo e, inclusive, amenazó con recurrir a la Corte de la Haya. A fines de 1977, la negociación estaba en un callejón sin salida.

Finalmente, el gobierno argentino declaró la nulidad del Laudo Arbitral. El 25 de enero de 1978, argumentando errores esenciales de Derecho, contradicciones y parcialidad, entre otras causales, la cancillería argentina anunció la impugnación de la decisión arbitral. Por su parte, la cancillería chilena expresó su rechazo terminante a la "insólita declaración de nulidad".

Un mes después, los titulares de ambos gobiernos se reunieron en Puerto Montt (Chile), donde los generales VIDELA y PINOCHET firmaron un Acta, el 20 de febrero de 1978, en la cual se comprometían a evitar en la zona austral "acciones o actitudes contrarias al espíritu de pacífica convivencia que debe mantenerse entre ambos países". Asimismo, establecieron un sistema de negociaciones a fin de lograr una solución integral y definitiva. Luego de varios encuentros entre las delegaciones de los dos países, cuando se aproximaba la fecha acordada para llegar a un entendimiento, los argentinos propusieron negociar aguas y zonas comunes, resignando algunas de sus pretensiones sobre tierras e introduciendo la novedosa proposición de establecer "zonas compartidas" en zonas marítimas al este del meridiano del Cabo de Hornos. Sin embargo, la delegación trasandina rechazó el planteo de los argentinos. Igual rechazo recibió el intento de acercamiento realizado por el miembro de la Junta Militar argentina, BASILIO LAMI DOZO, y el general AUGUSTO PINOCHET.

Mientras tanto, las tensiones se fueron incrementando a ambos lados de la frontera. En diciembre de 1978, el enfrentamiento militar parecía inminente. La crisis hizo eclosión en el interior de ambos gobiernos: en la Argentina fue desplazado el canciller, Alte. MONTES, cuya gestión mantuvo divergencias —que se traslucieron en las negociaciones— con la Presidencia y las Fuerzas Armadas. Por otra parte, los sectores duros del Ejército presionaban sobre las cúpulas castrenses y el gobierno para que se decidiera la invasión del territorio chileno. Miles de soldados conscriptos fueron trasladados a la zona cordillerana, mientras el clima belicista era estimulado por los gobiernos de los dos países.

Ante un atolladero sin salida, el nuevo canciller argentino, brigadier CARLOS W. PASTOR, se reunió con su par chileno. Este había propuesto el sometimiento de la cuestión a la Corte Internacional de Justicia, mientras la Argentina sostenía la necesidad de continuar las negociaciones a partir de las conclusiones del Acta que puso fin a los esfuerzos emprendidos a partir del Acuerdo de Puerto Montt. En esta línea, PASTOR propuso varias fórmulas —no aceptadas formalmente por las Fuerzas Armadas argentinas— buscando evitar un desenlace bélico. La intransigencia de las posiciones pusieron final al último intento de conciliación directa entre ambos países <sup>(89)</sup>.

(89) LANUS, J. A. (1986), parte II, págs. 247 y 248.

Cuando la guerra estaba a punto de estallar, el gobierno argentino envió misiones secretas a Washington, la Santa Sede y Moscú. Los enviados argentinos a los Estados Unidos no obtuvieron respaldo a sus posturas, pero recibieron la promesa de la Casa Blanca de hacer lo imposible para evitar el enfrentamiento. El embajador norteamericano ante el Vaticano pidió al Papa su intervención en el diferendo. Hizo lo propio el enviado argentino al conversar con el cardenal CASAROLI. Por fin, el 23 de diciembre de 1978, JUAN PABLO II designó al cardenal ANTONIO SAMORE para encauzar las negociaciones entre Chile y la Argentina. Esta designación impuso un paréntesis a los preparativos bélicos.

La gestión de SAMORE estuvo plagada de dificultades. Se reunió con el canciller PASTOR para discutir los términos de una mediación, por entonces aceptada por la Argentina como única solución. A su instancia, se reanudó el diálogo entre Buenos Aires y Santiago, aunque ambas partes insistieron en sus posturas intransigentes. Luego de varios viajes entre dichas capitales, SAMORE obtuvo la anuencia para que los litigantes firmaran un tratado en la capital uruguaya. El 8 de enero de 1979, en las denominadas Actas de Montevideo, los cancilleres de Chile y la Argentina aceptaron someter el litigio a la mediación del Papa. En un segundo Acuerdo, las partes se comprometieron a no hacer uso de la fuerza. El 25 del mismo mes, JUAN PABLO II decidió aceptar el cometido, aventando el peligro de un conflicto armado.

Lo acordado en Montevideo apuntaba a objetivos más ambiciosos. No sólo se sometía a la mediación el denominado "martillo" (polígono que incluía todo el Canal del Beagle y el triángulo oceánico contiguo), sino a la totalidad de la zona austral. De ese modo, se aspiraba a una delimitación total y definitiva del área en disputa, tanto marítima como terrestre <sup>(90)</sup>.

El dictamen papal se demoró dos años. El 12 de diciembre de 1980, el Sumo Pontífice entregó su propuesta de mediación a los cancilleres de Argentina y Chile. La propuesta convalidaba básicamente el Laudo Arbitral, lo que llevó al gobierno argentino a manifestar al Papa que "los renunciamentos que vuestra propuesta sugiere son graves". De esta manera, la situación de *impasse* no fue superada y el conflicto quedó hibernado hasta la asunción del gobierno democrático <sup>(91)</sup>.

#### 7.4.4. Las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este europeo

Un aspecto importante de la diplomacia militar fue el paulatino crecimiento de la importancia de las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este. A pesar del clima de Guerra Fría y del pro occidentalismo del que hacía gala el régimen castrense, que se acompañaba internamente con la represión indiscriminada de toda manifestación de izquierda (aunque debido a la intensificación de aquellas relaciones, la dirigencia del PC local tuvo una actitud ambigua frente al gobierno).

(90) RUSSELL, R. (1988), pág. 114.

(91) RUSSELL, R. (1988), págs. 114 y 115; PASTOR, C. W. (1996), pág. 270.

la Argentina del Proceso mantuvo estrechos contactos económicos y políticos con el principal "enemigo" de Occidente. Pesaban, en este caso, razones de distinto tipo: históricas, económicas y políticas. Históricas, porque existían fuertes lazos desde el primer peronismo, como vimos en capítulos anteriores. Económicas, porque la angustiosa necesidad de mercados para las exportaciones agropecuarias favorecían las relaciones con países compradores, entre los cuales cobró especial relevancia la URSS. Políticas, porque el gobierno trataba de contrapesar las tensiones con los EE.UU. y Europa por medio de los acuerdos con los soviéticos. Para éstos, cuyo régimen igualmente autoritario se encontraba frente a importantes dificultades para mantener sus pretensiones imperiales e incubaba una crisis económica y política que lo llevaría años después a su derrumbe, un *partenaire* como la Argentina resultaba también, en esos momentos, muy conveniente.

Las relaciones económicas argentino-soviéticas no tomaron así el curso que hacía prever la ideología de los militares del Proceso. En agosto de 1977, VIDELA ratificó los convenios negociados por GELBARD que, desde entonces, adquirieron vigencia y, entre 1976 y 1979, las exportaciones hacia Moscú se duplicaron, mientras siguieron en ejecución obras hidroeléctricas con participación soviética, como Salto Grande, se realizaron estudios de factibilidad para la construcción de una gran represa en el Paraná Medio y se acordó la provisión de turbinas para otras centrales hidroeléctricas. Por otra parte, se reanudaron las reuniones de la Comisión Mixta argentino-soviética, suspendidas en 1975, y, en noviembre de 1976 la URSS realizó en Buenos Aires una gran exposición de productos industriales <sup>(92)</sup>.

También adquirieron cierta importancia los vínculos políticos y militares. Las delegaciones de ambos países comenzaron a mantener consultas periódicas formales en las Naciones Unidas antes de las Asambleas Generales y, a mediados de 1979, se inició el primer intercambio de misiones militares. Este acercamiento tuvo como antecedente el apoyo prestado por el periódico del ejército soviético "Estrella Roja" a la posición argentina con respecto a Chile, cuando el conflicto por el Canal del Beagle amenazaba con transformarse en una guerra <sup>(93)</sup>.

El tema de los derechos humanos fue otro terreno de acercamiento entre los dos regímenes autoritarios. En contraste con los Estados Unidos durante el gobierno de CARTER, con algunos países de Europa Occidental y varias organizaciones independientes que criticaban a la Argentina en los foros internacionales, la Unión Soviética se opuso en forma sistemática a que el cuestionamiento a la Argentina fuera debatido en los organismos en los que ambos países formaban parte. A fines de 1982, el canciller argentino del último gobierno militar reconoció el apoyo de los países del Este en el terreno de los derechos humanos <sup>(94)</sup>.

En este contexto, no resultó sorprendente que, a principios de 1980, el gobierno militar rechazara la decisión estadounidense de propiciar un embargo colectivo cerealero para castigar la invasión soviética a Afganistán. El ministro

(92) RAPOPORT, M. (1988), págs. 180 y 181. Cf. también VACS, A. (1984).

(93) RAPOPORT, M. (1988), pág. 181 y 182.

(94) La Prensa, 3/12/1982.

MARTINEZ DE HOZ, cuya política económica era denunciada internamente como favorable a los intereses económicos norteamericanos, jugó un papel decisivo en esa determinación. En verdad, en tanto dicha política privilegiaba a una estructura productiva predominantemente agropecuaria, la captura de un mercado tan importante como el soviético resultaba fundamental. Además, para aprovechar los altos precios ofrecidos por los soviéticos, se redujo el comercio con mercados tradicionales. De esta manera, la Unión Soviética se transformó en el principal comprador de la Argentina y la balanza comercial entre ambos países se inclinó claramente en favor del país del Plata.

Los lazos económicos abarcaron muchos otros aspectos. Se realizó un importante convenio pesquero, en especial para la pesca e industrialización del krill en el Atlántico Sur; se inició la colaboración en materia nuclear mediante la compra de cinco toneladas de agua pesada para la central nuclear de Atucha I; se acordó la concreción de distintos proyectos de infraestructura (centrales hidro y termoeléctricas, gas, carbón, petróleo, etc.) y se compraron maquinarias y vehículos soviéticos de distinto tipo.

Con el acceso de GALTIERI a la presidencia se quebró, sin embargo, la continuidad de la relación entre ambos países. El nuevo presidente —recibido calurosamente por la Administración Reagan— buscó un acercamiento con los Estados Unidos y comprometió la colaboración argentina en Centroamérica y en el Medio Oriente en defensa de los principios de Occidente. Advertidos de este cambio, los soviéticos efectuaron su primera crítica abierta a la Junta Militar argentina desde su llegada al poder en 1976. Ello no impidió que la cancillería argentina intentara la obtención del veto soviético en las Naciones Unidas tras la ocupación de las Islas Malvinas, en atención a la negativa de aceptar el embargo norteamericano de granos y a las fuertes relaciones que todavía mantenía con el bloque del Este <sup>(95)</sup>.

Sin embargo, al reunirse el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la URSS se abstuvo frente a la propuesta británica. De haber ejercido su derecho al veto, se hubiera impedido la condena a la actitud argentina y la exigencia del retiro de las tropas argentinas de las islas. Esto no impidió que en el transcurso de la guerra, y luego de la misma, el régimen de Moscú respaldara la causa argentina. El embajador soviético frecuentó la Casa Rosada e, inclusive, llegó a hablarse de la compra de armas. En otros aspectos, el respaldo soviético resultó más inconsistente: en pleno esfuerzo bélico los soviéticos interrumpieron sus compras de cereales, argumentando dificultades en el transporte marítimo.

Durante el último tramo de la dictadura militar, las relaciones argentino-soviéticas retomaron el rumbo del que parecían apartarse a principios de 1982. El gobierno argentino manifestó sus deseos de realizar grandes obras hidroeléctricas con la colaboración de la URSS, acrecentándose con ese fin el intercambio de delegaciones técnicas y económicas. También se afirmaron los lazos militares y, en noviembre de 1983, un alto oficial del ejército soviético fue condecorado por

(95) RAPOPORT, M. (1997), págs. 404-406.

el Comando en Jefe del Ejército. La Argentina parecía haberse transformado en un *partenaire* "confiable" para la Unión Soviética <sup>(96)</sup>.

Las relaciones económicas con el Este europeo también se estrecharon. No sólo se amplió el comercio con la mayoría de los países de Europa Oriental, sino que se firmaron importantes convenios pesqueros con varios países de esa región. Como consecuencia, la presencia de las flotas pesqueras de dichos países, como la de la Unión Soviética, comenzó a ser significativa en el Atlántico Sur.

#### 7.4.5. La Guerra de Malvinas

A pocos meses de su instalación, el gobierno del Proceso decidió reiniciar el diálogo con Londres. A lo largo de 1976 y durante el primer cuatrimestre de 1977, las conversaciones secretas trataron de sentar las bases para la prosecución de las negociaciones sobre la cuestión de las Islas Malvinas. Como resultado, la Argentina y Gran-Bretaña acordaron elaborar en conjunto "una solución pacífica a la disputa existente entre los Estados sobre la soberanía y al establecimiento de un marco para la cooperación económica argentino-británica" <sup>(97)</sup>.

Las negociaciones oficiales comenzaron en Roma a mediados de julio de 1977 y prosiguieron, en diversas instancias, hasta febrero de 1982. Aunque en 1980 se insinuó la posibilidad de una transferencia de soberanía a la Argentina con un arriendo ulterior a Gran Bretaña, en líneas generales las negociaciones no prosperaron: mientras los argentinos estaban dispuestos a contemplar los intereses de los isleños, los británicos insistían en que debían tenerse en cuenta los deseos de los *kelpers*, que rechazaban dicha transferencia. Sin embargo, al final de una reunión en Nueva York, treinta días antes de la invasión, ambas partes reafirmaron su decisión de hallar una solución a la disputa de soberanía y consideraron en detalle una propuesta argentina de crear una comisión negociadora para lograr mayores progresos en el diferendo <sup>(98)</sup>.

La Junta Militar juzgó que las reuniones con los británicos facilitaban sus maniobras dilatorias. En consecuencia, el régimen castrense encontró en esta disputa por la soberanía una oportunidad para recomponer el orden autoritario en crisis. Así, dispuso, en la madrugada del 2 de abril de 1982, que tropas de la Armada desembarcaran en las Islas Malvinas. En la noche previa, el presidente REAGAN, en conocimiento de la decisión argentina, se comunicó con el Gral. GALTIERI intentando disuadirlo y le manifestó la necesidad de encontrar una alternativa al uso de la fuerza. Le advirtió que la primera ministra británica, MARGARET THATCHER, respondería a un eventual ataque y que los Estados Unidos apoyarían a Gran

(96) RAPOPORT, M. (1988), pág. 186.

(97) LANUS, J. A. (1986), parte II, págs. 206 y 207.

(98) FLIG, JUAN CARLOS, "Política internacional argentina", en PERINA, RUBEN M. y RUSSELL, ROBERTO, *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, 1988, pág. 43.

Bretaña. Sin embargo, el dictador argentino, que se consideraba aliado estrecho de los Estados Unidos y confiaba en recibir el apoyo norteamericano, se mantuvo irreductible en su determinación<sup>(99)</sup>.

Al día siguiente de la ocupación, fue convocado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, formado por cinco miembros permanentes con derecho a veto (los EE.UU., la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China) más otras diez naciones que cumplen su turno de dos años. El Consejo, a pedido de Gran Bretaña, sancionó la Resolución 502, que demandaba el inmediato cese de hostilidades y el rápido retiro de las tropas argentinas de las islas. Exhortaba, a su vez, a los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido a buscar una solución diplomática a sus diferencias y a respetar de manera integral los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Resolución fue votada favorablemente por diez países —entre ellos los EE.UU., Francia, el Japón y, por supuesto, Gran Bretaña—, con la única oposición de Panamá. Se abstuvieron la Unión Soviética, Polonia, España y Zaire. El canciller argentino, NICANOR COSTA MENDEZ, procuró informalmente que la delegación soviética ejerciera su derecho al veto impidiendo la condena a la Argentina como país agresor. Sin embargo, los soviéticos se mostraron cautelosos frente al apoyo estadounidense a la posición británica<sup>(100)</sup>.

El mismo día, THATCHER anunció el envío de la flota naval británica al Atlántico Sur. Era la mayor flota de guerra montada por Gran Bretaña desde la Segunda Guerra Mundial. El 5 de abril, más de cien embarcaciones encabezadas por los portaviones "Invincible" y "Hermes" —incluyendo helicópteros, aviones de despeque vertical, equipamiento de detección electrónica y armamento sofisticado— partieron desde Inglaterra en dirección al Atlántico Sur. A renglón seguido, THATCHER declaró la vigencia de una "zona de exclusión" de 321 kilómetros de radio en derredor de las Islas Malvinas por la que cualquier buque argentino de guerra o auxiliar podía ser atacado por las fuerzas británicas. La titular del gobierno conservador mostraba su inflexibilidad rechazando toda posibilidad de negociar sin previo retiro de las tropas argentinas, y a la vez, exhibía su resolución a llegar al enfrentamiento armado de no lograr sus objetivos.

Por su parte, en un intento por evitar la guerra, REAGAN comisionó al Secretario de Estado, ALEXANDER HAIG, como mediador entre las partes. Pero la neutralidad requerida para el ejercicio de la mediación se veía condicionada por varios factores. El gobierno estadounidense tenía compromisos con el británico, cuya suerte pasó a depender, en gran medida, del resultado de la confrontación en Malvinas; Londres presionó constantemente sobre REAGAN para que respaldara al Reino Unido; la dictadura argentina era impopular para la opinión pública norteamericana, y la prensa estadounidense condenó masivamente la ocupación de las islas.

(99) Cf. CARDOSO, OSCAR; KIRSCHBAUM, RICARDO y VAN DER KOOP, EDUARDO, *Malvinas: la trama secreta*, Buenos Aires, 1983.

(100) RAPOPORT, M. (1997), págs. 402-406.

HAIG inició su cometido visitando la Argentina en dos oportunidades. Tras viajar a Londres, permaneció en Buenos Aires, entre el 9 y el 11 de abril, afirmando que toda solución pacífica debía enmarcarse dentro de la Resolución 502 de las Naciones Unidas. Su propuesta contemplaba el retiro de las tropas argentinas y el retroceso de la flota británica, una administración tripartita en las Islas Malvinas hasta fin de año, una negociación directa de las partes, el levantamiento de la "zona de exclusión" y la consulta de la voluntad de los isleños mediante un referéndum. Su segunda visita transcurrió entre el 14 y el 17 de abril, cuando ya había trascendido la decisión del secretario de Defensa de los EE.UU. de suministrar apoyo a las fuerzas británicas. HAIG se entrevistó con la Junta Militar tratando de encontrar fórmulas de coincidencia, pero la Junta se mantuvo intransigente en sostener la soberanía argentina sobre el territorio isleño bajo la fórmula de mantener el pabellón argentino en Malvinas y en conservar la jefatura argentina en el gobierno de las islas, aun bajo una administración tripartita o emergente de la voluntad de los *kelpers*. Convencido de que Londres no aceptaría estos puntos, el mediador abandonó la Argentina tras amenazar a los militares locales con las consecuencias de un conflicto bélico en el que Gran Bretaña sería apoyada por los Estados Unidos. Por otra parte, pudo comprobar las complicaciones del sistema de toma de decisiones de la Junta, donde cada comandante en jefe asentía o vetaba, consultando a los mandos de su fuerza y elaborando sus propias conclusiones conforme al reparto del treinta y tres por ciento de responsabilidades que tenía asignado<sup>(101)</sup>.

Tras la partida de HAIG, un navío inglés se dirigió a las Georgias del Sur. En estas islas permanecía desde el 18 de marzo un grupo de argentinos encargados del desmantelamiento de varios puestos balleneros conforme a un contrato efectuado con una firma británica y con conocimiento de la embajada inglesa. El grupo había sido transportado por un barco de la Armada Argentina que había partido, luego de colocar la bandera argentina en el lugar. Esto precipitó la decisión británica de desalojarlos mediante un grupo de infantes de marina. El 25 de abril, los argentinos —en realidad, integrantes de una dotación de la Armada— fueron fácilmente rendidos por los ingleses. El grupo y quien los comandaba, el teniente de navío ALFREDO ASTIZ, fueron conducidos en naves británicas para ser devueltos a la Argentina. Sin embargo, a pedido del gobierno francés, interesado en conocer la responsabilidad de Asnz en el secuestro de dos monjas francesas en la Argentina, el oficial argentino fue llevado a Gran Bretaña. Este enfrentamiento entre las fuerzas de ambos países constituyó el primer fracaso para el gobierno militar argentino.

Sin embargo, la Argentina obtuvo un relativo logro diplomático. El 20 de abril, a solicitud de COSTA MENDEZ, el Consejo Permanente de la OEA votó por amplia mayoría —18 votos— la convocatoria del TIAR para prestar ayuda continental a la Argentina. Sólo tres países se abstuvieron en la votación: los Estados Unidos,

(101) Cf. RAPOPORT, M. (1997).



Trinidad y Tobago, y Colombia. Aunque el Tratado había sido concebido para prevenir un ataque externo al hemisferio por parte de un tercer país en el marco de la Guerra Fría, nada impedía que pudiera aplicarse en esta ocasión. Cuando el 28 de abril sesionó el órgano de consulta del TIAR, si bien la resolución que surgió era favorable a la Argentina evitaba toda definición sobre asistencia militar en caso de hostilidades. Por otra parte, los Estados Unidos anunciaron el 30 de abril el fracaso de la mediación de HAIG y el apoyo militar a Gran Bretaña.

A partir de entonces, la flota inglesa hizo sentir su poderío. El 1º de mayo sus aviones realizaron tres ataques aéreos sobre el aeropuerto de Puerto Argentino, ocasionando serios daños a la pista, aunque sin alcanzar a inutilizarla. Al día siguiente, un submarino inglés torpedeó el crucero "General Belgrano" y lo hundió. El buque se encontraba fuera del área de exclusión establecida por Gran Bretaña y era una nave veterana de la Segunda Guerra Mundial imposibilitada de cumplir una misión ofensiva. Este episodio dejó como saldo más de trescientos muertos<sup>(102)</sup>.

Otra consecuencia de este hecho se verificó en el terreno de las negociaciones. El presidente peruano BELAUNDE TERRY entabló tratativas con la Junta argentina y el secretario de Estado HAIG, procurando una fórmula de acercamiento que, en un principio, parecía contar con el beneplácito del funcionario norteamericano. Sin embargo, HAIG pretendía reemplazar en la propuesta el término "punto de vista" de los isleños por el vocablo "deseos", de acuerdo con la perspectiva británica y frente a la negativa de la cancillería argentina. En medio de estas negociaciones, la reacción del gobierno argentino ante el ataque al "General Belgrano" puso fin a ciertas expectativas optimistas sobre la mediación de BELAUNDE TERRY.

Mientras la escalada bélica seguía en ascenso, las negociaciones se trasladaron a las Naciones Unidas. El secretario general de esta organización, JAVIER PEREZ DE CUELLAR, buscó cláusulas de acuerdo que giraban en torno a un cese del fuego y la administración provisoria de las Malvinas a cargo del organismo internacional, mientras los países en litigio desarrollaban sus negociaciones. Cualquier fórmula de acuerdo debía tener en cuenta los intereses de los *kelpers*. El gobierno inglés accedió a plantear sus puntos de vista con respecto a las ideas de PEREZ DE CUELLAR. Posteriormente, la Argentina propuso al secretario general de la ONU la inclusión en las negociaciones de las Islas Georgias y Sandwich, lo que fue rechazado por los británicos. El 20 de mayo, las gestiones de PEREZ DE CUELLAR se dieron por fracasadas.

Por entonces, se produjo el desembarco británico en las islas. Haciendo valer su enorme superioridad técnica y numérica, los ingleses avanzaron por el territorio isleño en camino hacia la capital del archipiélago y hacia fines de mayo lograron rendir al único foco de resistencia argentino en el interior. En tanto, las deliberaciones en el seno del TIAR, el 29 de mayo, lejos de definir una ayuda militar efectiva a la Argentina, sólo alcanzó a condenar a Gran Bretaña por haber desplegado un ataque "injustificado y desproporcionado".

(102) *Nuestro tiempo, Hacia la restauración democrática* (1984), pág. 60.

A principios de junio, el canciller COSTA MENDEZ asistió, a su vez, a la Reunión del Movimiento de No Alineados celebrada en La Habana. En contraste con las intenciones originales de la gestión del Proceso de tomar distancia de este Movimiento y de otras organizaciones tercermundistas, las circunstancias llevaron al régimen castrense a desplegar un fervor militante en el organismo exaltando la lucha contra el colonialismo. El canciller logró el apoyo del Movimiento a la causa argentina y se reunió con FIDEL CASTRO, hasta entonces acusado por el gobierno militar de fomentar la "subversión marxista". Este encuentro no fue bien visto por sectores internos de la Argentina ni por los Estados Unidos<sup>(103)</sup>.

Seguidamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas abordó la última iniciativa de pacificación. El 4 de junio, cuando se ponía en marcha el cerco británico sobre la capital malvinense, se votó una resolución reclamando el amistado y el cese de fuego. La resolución contó con el apoyo de nueve países —España, Panamá, Polonia, Japón, Irlanda, China, Zaire, Uganda y la Unión Soviética—, pero fue vetada por el Reino Unido. A esta altura, los británicos no tenían interés en una solución diplomática, ya que era inminente una definición bélica a su favor.

De inmediato, PEREZ DE CUELLAR intentó lograr el cese de las hostilidades. El 5 de junio propuso a los beligerantes una tregua que debía entrar en vigor dos días después. Luego se reunirían los dos comandantes militares antagónicos en Malvinas con la presencia de un representante del secretario general de las Naciones Unidas para acordar la cesación total del fuego para el 11 de junio. A continuación se retirarían las fuerzas argentinas de las islas, mientras que Gran Bretaña informaría sus planes para reducir sus fuerzas en la zona. Luego se llevarían a cabo negociaciones entre ambas partes para el arreglo pacífico de la controversia antes del 31 de diciembre de 1982. Las conversaciones se desarrollarían en Nueva York, "sin perjuicio de los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes, y sin prejuzgar el resultado". La aceptación de este plan por parte de los dos gobiernos debía concretarse el 6 de junio antes de las 20 horas. Se ignora la respuesta de Londres, pero el gobierno de Buenos Aires la rechazó por considerar que se trataba de imponer "condiciones de rendición"<sup>(104)</sup>.

Finalmente, el 14 de junio, y tras varios combates, las fuerzas inglesas lograron la rendición del jefe del Comando Conjunto, el Gral. MENENDEZ, y se consumaba así la derrota argentina en la única guerra de su historia en el siglo XX.

(103) Cf. RAPOPORT, M. (1997).

(104) Cf. CARDOSO, O.; KIRSCHBAUM, R. y VAN DER KOOY, E. (1983).

## 7.5. LA POLITICA ECONOMICA DE LA DICTADURA MILITAR

## 7.5.1. Razones internas y externas de los cambios económicos

A partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 comenzó a implementarse un conjunto de medidas que tuvieron un importante impacto en la esfera económica argentina, produciendo una ruptura de las características estructurales del funcionamiento de la economía del país. Analizando distintos indicadores, como la distribución del ingreso, las tasas de crecimiento, la morfología del PBI, el empleo, etc., puede descubrirse la magnitud de las transformaciones y encontrar, además, el origen de muchas de las problemáticas actuales, que se remontan a ese período. Sin embargo, probablemente el mayor impacto haya sido de tipo cualitativo, al modificar sustancialmente el balance de poder entre los diferentes grupos económicos y la inserción productiva y comercial de los sectores empresarios, lo cual dio paso a una morfología, a estrategias y a características que se diferenciarán radicalmente de las prevalecientes en la etapa sustitutiva de importaciones.

El proceso de cambio se encontraba estrechamente vinculado a factores de orden interno, aunque también a las transformaciones de la coyuntura económica internacional, y a la particular articulación entre ambos conjuntos de factores. En relación con el contexto internacional, señalamos ya las consecuencias del proceso de internacionalización que se desarrolló en un marco general de crisis, con la exacerbación de prácticas especulativas en los mercados financieros. Esos factores, en un escenario signado por las asimetrías de poder, sumados a las políticas liberales y aperturistas, formaron parte de una puja desde los grandes centros de la economía mundial y los organismos internacionales para lograr la inserción de los países en desarrollo a los nuevos circuitos financieros.

Los factores internos vinculados al proceso de liberalización eran algo más sutiles. Nuestro país vivió desde fines de los años '60 un proceso de agudos conflictos sociales y políticos; las movilizaciones populares (tales como el "cordobazo" y el "viborazo") así como la existencia de fuertes grupos radicalizados en la escena política nacional entrañaban una seria dificultad, tanto para la persistencia de los modos de regulación vigentes como para la implementación de otros diferentes, que implicaban el abandono del proceso de sustitución de importaciones, la liberalización de la economía y un nuevo tipo de inserción en la economía mundial.

En ese punto, los factores externos volvían a cobrar importancia. La existencia de numerosos grupos políticos radicalizados —armados o no— puso en guardia a las grandes potencias, especialmente a los EE.UU. que ya habían intervenido en forma indirecta en el Brasil y Chile, apoyando golpes de Estado en una lucha que adquirió tanto la forma "Norte-Sur" (es decir, guerra de liberación nacional) como "Este-Oeste". (luchas en relación con el posicionamiento geopolítico y el acercamiento/alejamiento del bloque soviético).

Una vez superada la conflictividad social por medio de la represión la implementación de un mercado libre que arbitrara en los diferentes reclamos sociales se convertía en un objetivo en sí mismo para acabar con el orden vigente

y pasar a nuevas formas de regulación y de control de conflicto social. En adelante, el mercado disciplinaria a la fuerza de trabajo al tiempo que las luchas corporativas se trasladarían también a ese mismo ámbito <sup>(105)</sup>.

## 7.5.2. El plan de MARTINEZ DE HOZ

Diez días después del golpe de Estado, el designado ministro de Economía, José ALFREDO MARTINEZ DE HOZ, sintetizaba los objetivos centrales de su plan económico con estas palabras: "1) lograr el saneamiento monetario y financiero indispensable, como base para la modernización y expansión del aparato productivo del país, en todos sus sectores, lo que garantizará un crecimiento no inflacionario de la economía; 2) acelerar la tasa de crecimiento económico, y 3) alcanzar una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios, en la medida adecuada a la productividad de la economía". Su diagnóstico señalaba, en apariencia, que la economía argentina era básicamente sana y que su problema central consistía en una excesiva tasa de inflación, originada en la puja distributiva y en el déficit fiscal. Por lo tanto, no parecía necesario avanzar en una transformación radical de las estructuras productivas, sino en el control de los reclamos sociales (para lo cual se montó el poderoso aparato represivo que el ministro ocultaba prolijamente en su exposición), la reducción de los salarios (anticipada sutilmente al aludir a la vinculación entre salario y productividad) y el saneamiento de las cuentas públicas (que, como veremos, no se llevó a cabo) <sup>(106)</sup>.

Consecuente con esa interpretación, se implementó inmediatamente un congelamiento de salarios por tres meses, se eliminaron los controles de precios, y se practicó una devaluación del tipo de cambio. Las medidas de contención del salario nominal (que implicaron un rápido deterioro de más del 30 % en los sueldos reales) se complementaron con otras tendientes al disciplinamiento de la fuerza laboral, como la disolución de la CGT, se suprimieron las actividades gremiales, el derecho de huelga, las reformas a la Ley de Contrato de Trabajo y las convenciones colectivas salariales. A mediados de 1976, cuando se consideraron corregidas las principales distorsiones (en esencia, la reducción del salario real), comenzó el avance sobre aspectos más estructurales.

En agosto, se desreguló la inversión extranjera, otorgando igualdad de derechos al capital transnacional respecto del nacional incluyendo a las matrices de las empresas instaladas en la Argentina. A fines de 1976, se implementaron más medidas vinculadas al sector externo: se unificó el tipo de cambio, se eliminaron regulaciones y subsidios a las exportaciones y se redujeron los aranceles de importación, provocando una caída en la protección superior a 40 puntos en promedio <sup>(107)</sup>.

(105) Cf. CANITROT, ADOLFO, *Orden social y monetarismo*, Buenos Aires, 1983.

(106) MARTINEZ DE HOZ, JOSÉ ALFREDO, discurso del 2 de abril de 1976.

(107) AZPIAZU, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO y KHAVISSE, MIGUEL, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, 1986, pág. 92.