



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
POLÍTICA Y
GOBIERNO

Universidad Nacional de San Martín

Escuela de Política y gobierno

Licenciatura en Ciencia Política

“La agenda populista. Análisis de la conformación de la agenda
populista a través de las investigaciones sobre el surgimiento y
consolidación del peronismo”

2017

Tesista: María Vanesa Lombardo Roccella

Tutor: Carlos Varetto

Índice

Introducción.....	2
Capítulo 1: Estado de la Cuestión y Marco Teórico	4
1- Los estudios acerca del populismo	4
a. Populismo como fenómeno político	4
b. Populismo como proyecto socioeconómico	14
a. Balance	17
2. Teorías acerca de la formación de agenda gubernamental	19
Capítulo 2: Populismo y formación de la agenda, ilustración a través del primer peronismo y el mundo del trabajo	23
Introducción: el surgimiento del Peronismo.....	23
a- El proyecto político de Perón y el sindicalismo: caracterización general.	26
b- El movimiento obrero y la llegada de Perón	29
a- Perón en el poder y su relación con el sindicalismo	41
Conclusiones.....	48
Referencias bibliográficas	50

Introducción

Los estudios académicos sobre el populismo son voluminosos y poseen diferentes enfoques, que podrían agruparse en políticos (Gino Germani, Di Tella, Bobbio), socio-económicos (Vilas, Cardozo y Falleto) y discursivos (Laclau). Sin embargo, en general poco se ha tenido en cuenta el análisis de la conformación de las agendas políticas. El objetivo de esta tesina es analizar en profundidad las teorías sobre populismo hasta el presente, con especial atención al proceso de conformación de agenda de gobierno a la luz de la primera presidencia de Juan Domingo Perón y lo relativo a la agenda vinculada al mundo del trabajo. Un estudio sobre la agenda de gobiernos populistas resulta significativa para incorporar una nueva mirada académica sobre los orígenes del populismo, ¿cuál es el balance entre la influencia del líder y los factores estructurales en la formación y gestión de la agenda política en la emergencia de los populismos?

Es decir, comprender desde la agenda de sus gobiernos, el recorte que se realiza a la hora de priorizar algunas demandas sobre otras para ser convertidas en políticas.

Con este objetivo se analizará a partir de revisión de bibliografía y fuentes secundarias la estrategia política del líder y las demandas sociales preexistentes, en particular del movimiento obrero. El siguiente trabajo se propone responder desde las agendas políticas, si el populismo es producto de la movilización que las masas presionando para que sus demandas sean escuchadas o el resultado de la intención de un gobierno por abarcar un mayor espectro de la sociedad y que esas demandas o reivindicaciones sean impuestas desde las cúpulas del poder. El trabajo se inclinará hacia una posición intermedia entre estas dos posturas, que no son necesariamente excluyentes.

En primer lugar, se dará cuenta de las principales teorías en el estudio del populismo latinoamericano. Luego se presentará la conceptualización de agenda de gobierno y su importancia para una re-lectura de la agenda de gobierno populista. Sólo entonces se abordará el estudio del surgimiento del peronismo, su relación con el mundo obrero, en especial sindicatos, y la conformación de la

agenda de gobierno. Finalmente, la sección de conclusiones recapitula los puntos centrales de la tesina

Capítulo 1: Estado de la Cuestión y Marco Teórico

Para estudiar la incidencia que tiene el líder en la formación de la agenda política en la emergencia de los populismos, dividiré el siguiente estado de la cuestión en tres secciones. Una referente al populismo, teniendo en cuenta aspectos como su surgimiento, el rol del líder, la movilización del pueblo. Una segunda sección sobre la formación de las agendas de los gobiernos y una última que reflexiona acerca de la conformación de agenda en específico acerca del populismo.

1- Los estudios acerca del populismo

En la siguiente sección se analiza las principales lecturas sobre el populismo, utilizando el tipo de organización conceptual llevado a cabo por Aníbal Viguera (1993). Siguiendo al autor se van a distinguir dos grandes corrientes dentro de la teorización sobre el populismo. La primera, considera al populismo como un fenómeno político, basado en la dominación política, la utilización de políticas sociales y económicas para llevar adelante sus gobiernos con eficiencia, de acuerdo a los objetivos planteados. La segunda corriente expuesta por Viguera, hace referencia al surgimiento del populismo a través de la puesta en práctica de proyectos socioeconómicos. En lo que sigue, se tomará la tipología del autor para clasificar los trabajos más importantes acerca de la temática, y extraer la noción de proceso de conformación de agenda gubernamental que implican y realizar un breve balance al respecto

a. Populismo como fenómeno político

En el primer grupo se puede ubicar a Gino Germani, Torcuato Di Tella, Norberto Bobbio, Ernesto Laclau y Kurt Weyland.

Germani al igual que Di Tella argumenta que uno de los factores determinantes en el surgimiento de los populismos, radica en el desfasaje que tendría lugar en la transición desde una sociedad tradicional a una moderna.

Sus argumentos centran la emergencia de los populismos en la yuxtaposición de elementos tradicionales y modernos que desembocaron en formas autoritarias, tomando como caso en América Latina. Germani (1985) sostiene que en los países que se encuentran en una etapa de desarrollo, abordan un proceso de modernización y desarrollo económico que en ocasiones entran en contradicción con elementos del pasado, como la secularización o el subdesarrollo, generando tensiones para el surgimiento de una democracia moderna. De esta forma, uno de los caminos frecuentes tomados por los países en desarrollo, son la formación de regímenes autoritarios con rasgos totalitarios. Para Di Tella (1965) los mecanismos de reforma social y política que se dieron en los países subdesarrollados de América Latina son completamente distintos a los de Europa, ya que este último contaba con una estructura política y económica más estable para el desenvolvimiento de un régimen democrático. En el caso europeo la reforma fue llevada a cabo por el partido liberal que recibió fuerte apoyo de las clases medias, como de las clases obreras ligadas al sindicalismo. Si bien se produjeron distanciamiento entre las clases, la clase media comenzó a respetar el orden social establecido (se volvió más “conservadora”) y la clase obrera comenzó a organizar sus propios partidos políticos para representar sus intereses. Por lo tanto, “la división política según líneas de clase no significa revolución, sin embargo, porque los niveles de vida más altos y la mayor movilidad social llegaron también a las masas urbanas” (Di Tella 1965: 1).

Es decir, en Europa la transición de la sociedad tradicional a la moderna se dio de forma gradual, la modernidad condujo a regímenes democráticos con marcados márgenes de pluralismo, extensión de derechos políticos, económicos y sociales sobre todo para las clases medias y obreras. Mientras que en América Latina el desfase en la transición tanto para Germani como para Di Tella condujo a otro tipo de régimen político. En América Latina tuvo lugar un nuevo proceso “complejo moderno- industrial bajo la forma de capitalismo” (Germani 1985:35) de forma abrupta, donde la vieja burguesía debió integrar y extender derechos a la nueva clase obrera que presionaba para su incorporación a la esfera política, social y económica. Como argumenta Di Tella (1965) en estos países subdesarrollados el

clima de insatisfacción llegó al punto máximo, por lo que se vuelve imposible de contener.

En este marco, Germani sostiene que, es primordial que la sociedad se encuentre ya en alguna etapa de la modernización y que cuente con algún tipo de democracia liberal. El proceso de transición de una sociedad preindustrial a una industrial va a dotar a la sociedad de debilidades sociales y culturales, y de un gran número de personas no integrados a la vida política, social y económica. Estos se volverán rápidamente una masa movilizadora disponible para una ideología. La movilidad ascendente en la sociedad debe de ser percibida como nula para dichos sectores, por lo que el proceso de desbloqueo va a ser abrupto y muchas veces traumático. Dicha situación de movilización y conflictividad supone una amenaza para el orden establecido. Sin embargo, es probable que haya una carencia de mecanismos institucionales que puedan canalizar la insatisfacción de las masas movilizadas.

Es así que para Germani en los países del tercer mundo, en especial América latina, las contradicciones que encarnan el proceso de modernización conducen a una forma del autoritarismo que es representada por el caudillismo. Este tipo de autoritarismo es de base populista y se sostiene por su amplio poder de movilización y de apoyo popular. Es decir, durante la sociedad tradicional caracterizada por ser pre-industrial se mantiene excluida de la arena política a gran parte de la sociedad, mientras que en la sociedad moderna esa prescripción ya no es posible, la presión ejercida por los nuevos actores se vuelve imposible de ignorar para conservar el orden social establecido. Por esta razón, Germani (1985) asocia los regímenes totalitarios con los caudillismos nacidos en América Latina. Para el autor los autoritarismos modernos no están interesados en que las personas se vuelvan sujetos pasivos, sino que orientan a la formación de ciudadanos que se encuentren incorporados en la ideología oficial establecida por el gobierno. Es decir, se va a intentar formar en el ciudadano un sentimiento de libertad de elección pero que a la larga es firmemente manipulada desde el poder político.

Sin embargo, para Di Tella no alcanza con la idea de desarrollo y modernidad para explicar la emergencia del populismo, también es preciso incorporar la circulación de ideas y valores culturales. En los países subdesarrollados se produce una revolución de aspiraciones que son obtenidas de otras culturas, al ser países periféricos absorben aspiraciones y soluciones políticas de países centrales y ricos. Las elites o intelectuales tercer mundista no alcanzan a brindar soluciones a problemas específicos de sus países.

Ahora bien, las demandas insatisfechas de una sociedad se encuentran en países desarrollados y sub desarrollados. Sin embargo, los países que se encuentran en desarrollo el nivel de insatisfacción llegan al máximo y se vuelve problemático cuando impacta en las clases medias. El autor las describe como *incongruencias de status quo* pueden generar un peligro para el orden establecido. Los sectores incongruentes tienden a la formación de una nueva alianza populista con aquellas masas movilizadas que se encontrarían disponibles.

Di Tella argumenta que la incongruencia de las clases medias los vuelve actores resonantes para convertirse en los líderes de su propio estrato social y de las clases bajas. Ambos comparten su insatisfacción sobre el orden social establecido. Su propio carácter de incongruentes conduce a un proceso de reforma o revolución. En conclusión para Di Tella (1965) el populismo “es un movimiento político con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clase no obreras con importante influencia en el partido, y sustentador de una ideología anti- statu quo. Sus fuerzas o nexos de organización son:

- Una elite ubicada en los niveles medios o altos de la estratificación y provista de motivaciones anti-status quo.
- Una masa movilizada formada como resultado de la revolución de las aspiraciones y
- Una ideología o un estado emocional difundido que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores y cree un entusiasmo colectivo.” (1965:9)

Para ambos autores la ideología cumple un factor fundamental. Di Tella ve las ideologías como un instrumento político para obtener mayor control social en las clases obreras y bajas. Sin embargo, la ideología también es necesaria para las clases medias incongruentes y los intelectuales. A dicho estrato no le bastará con un llamamiento a la movilización de un líder personalista, van a requerir un “mayor refinamiento ideológico”. Germani argumenta que se utilizan *controles externos*. Es decir, la represión y la formación de *climas psicológicos e ideológicos totales*, como por ejemplo la utilización de la nación como un valor integrativo y total.

Di Tella propone una clasificación de regímenes populistas que ha sido muy influyente y por tal razón vale la pena exponer aquí. Específicamente propone que existieron cuatro tipos de movimientos populistas en países subdesarrollados (África, Asia, América Latina con excepción de Argentina, Chile y Uruguay): *Partidos integrativos policlasistas, Partidos Apristas, Partido reformista militarista, Partido social- revolucionario.*

En el primer caso se trata de un partido que integra grandes sectores de la clase obrera, pero especialmente de la clase media con fuerte apoyo sindical. En este modelo el liderazgo carismático no es fundamental como en otro tipo de populismo y la ideología es inexistente, ya que contiene su mayor apoyo en la burguesía generando gran estabilidad al gobierno. Este apoyo también determinará el camino a seguir sobre la demagogia, se torna innecesaria al no precisar de un contacto directo con el pueblo. Habrá un fuerte pluralismo y la oposición queda reducida a una minoría prácticamente sin relevancia política. Dentro de este grupo se encuentra el varguismo en Brasil.

El modelo de partidos apristas tiene como base de apoyo fundamentalmente a la clase obrera, los elementos burgueses tanto como la iglesia o militares se van a encontrar por fuera. Se caracteriza por una fuerte organización y disciplina interna sustentada a través de la ideología. La estabilidad en este tipo de gobierno no es tan frecuente como en el caso anterior ya que no cuenta con la base de apoyo de la burguesía y se encuentran en constante amenaza de un golpe de estado. Por estas razones, es que se llevan a cabo políticas de tipo más moderadas, sin

grandes reformas sociales. Algunos ejemplos señalados son los casos de La Unión Republicana Democrática en Venezuela, el Partido Revolucionario Democrático de Juan Bosch en Santo Domingo y el Partido de Liberación Nacional de Figueres en Costa Rica.

El modelo de partido reformista militarista, como revela su nombre son gobiernos de fuerzas militares que llegan al poder debido a la debilidad o inexistencia de clases medias, en los que los militares irrumpen con un fuerte reformismo y anti statu quo en la sociedad fomentando el crecimiento económico y social que la burguesía no logró alcanzar. No presentará una ideología de partido por lo que se centrará en una conducción carismática del líder con contacto directo hacia las masas y discursos xenófobos. Uno de los ejemplos más próximos fue el caso de Perú con el Partido de Odría, la Unión Nacional Odríista.

Por último, los populismos de partidos social- revolucionarios se caracterizan por el apoyo de la clase obrera urbana poco organizada y/o el campesinado empobrecido. El papel llevado a cabo por la elite revolucionaria es fundamental, provenientes de estratos de la clase media. La ideología se define por su fuerte carácter en la lealtad entre distintas fuerzas y en que el partido se convertirá en la fuerza que controlará y llevará adelante el reformismo. Tales fueron los casos del Movimiento Venezolano de izquierda Revolucionaria y el Movimiento Nacional Revolucionario en Bolivia.

Para Di Tella, en países más desarrollados la posibilidad del surgimiento de populismo es menor, pero no imposible. Estos países fundamentalmente tendrán mayores niveles de alfabetización, una expansión industrial con más profundidad acompañado por un amplio proceso de urbanización, estos componentes ayudan a conformar una clase obrera y media con niveles de organización superiores a los países sub-desarrollados, lo que facilitará una menor dependencia de ellos hacia un líder caudillista.

De esta forma, como plantea el autor, los sectores populares establecerán con la política una relación de tipo contractual, no se encuentra ligados a un lazo emocional con el líder. Adicionalmente, el mayor desarrollo económico presenta condiciones de beneficios constantes para las clases medias y altas a la hora de

conseguir ascenso social rápido, de acuerdo con esta situación no surgirán sentimientos de resentimiento con el orden establecido y no se ejercen presiones anti statu quo. Por esta razón, las clases medias no se acoplan con los sectores populares también insatisfechos para formar una coalición populista, sino que, por lo contrario, se van a agrupar con sectores más acomodados y conservadores de la sociedad. Sin embargo, el populismo será posible en estos países sólo en circunstancia de insatisfacción de una minoría conformada por el sector alto o medio de la sociedad que unida al sindicalismo da lugar a la formación de una coalición populista. A diferencia de los países menos desarrollados, estos populismos no obtienen gran apoyo de las clases medias y se sostienen del apoyo popular y de las estructuras sindicales y el control se ejerce en manos de los sectores superiores. Con el tiempo esta coalición estaría condenada a la disolución dado que la sociedad presenta las condiciones adecuadas para satisfacer las necesidades de los sectores menos beneficiados e incluirlos en el ascenso debido al desarrollo superior del país. La nueva teoría basada en países más desarrollados elaborada por Di Tella nace fundamentalmente por Argentina y el rol que jugó el peronismo en ella.

Otro autor fundamental que es posible ubicar en esta corriente es Bobbio (1981). El autor italiano hace uso de las críticas que se realizan a la teoría y la tipología de Di Tella. Específicamente a Di Tella se le apunta que sólo toma como factor determinante para el surgimiento del populismo si la elite dirigente pertenece a las clases altas de la sociedad y el grado de aceptación que pueda lograr de su clase de origen. Es decir, el populismo se vuelve tan amplio que encierra tanto casos clásicos como el peronismo y el varguismo como también al castrismo.

La definición que Bobbio propone es considerar una formula populista aquella por las cuales “el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia” (1981,1247).

El pueblo es proclamado como algo puro que no se contamina por factores externos, según sea el caso estudiado, el pueblo puede representar el sector agrícola de una sociedad, a los obreros urbanos, los “descamisados”, etc. Se va a

constituir como una masa homogénea que no contiene en su interior divisiones de clase. Sin embargo, las grandes diferencias se acentúan con su contra parte, es decir todo lo que no represente al pueblo, el no-pueblo.

Así, para Bobbio, “el populismo, que es fidelista en sus premisas, se hace, en sus módulos operativos, mesiánico, terminando continuas insidias contra la pureza popular y buscando la supervivencia o la salvación de formas carismáticas, se hace maniqueo, buscando la expulsión radical del sus tema político y social de todo lo que no es pueblo, como un germen parasitario y corruto.” (1981, 1248)

Una argumentación que, aunque la podemos ubicar dentro de esta corriente, da un giro en las explicaciones sobre el populismo es la de Ernesto Laclau (2005) ya que su estudio se centra especialmente en un análisis del discurso.

El autor considera al populismo como una construcción de recursos discursivos, que es “la vía real para comprender algo relativo a la constitución ontológica de lo político como tal”. (2005: 91). La construcción del pueblo no se constituye como una expresión ideológica, sino una relación entre agentes. Cuando los agentes perciben que hay un cúmulo de demandas insatisfechas junto a las propias (*demanda democrática*), el sistema institucional queda expuesto al no poder solucionarlas de forma “*diferencial*” a cada una de sus peticiones, esto provoca la creación de una relación equivalencia entre las demandas (*demandas populares*). El desapego entre la población y el sistema institucional se hace más profundo en cuanto este último no logra satisfacerlas. Por esta razón, la cadena equivalencial que se establece, aglutina gran cantidad de demandas y reclamos que no logran formar su contenido propio, sino más bien, se vuelve heterogéneo y da lugar a lo que el autor denomina *significantes vacíos*. Es decir, la gran pluralidad de las demandas representa distintos significados y las termina vaciando de contenido. Argumento similar sigue Bobbio al sostener la existencia de una falta de ideología política del populismo.

Otro factor importante para la formación del populismo destacado por Laclau es el antagonismo sustentado por una división de la sociedad, donde el pueblo forma parte de una porción de la población que necesariamente debe aspirar a ser una

totalidad legítima de la sociedad y del sistema político del país (el único *populus* legítimo). Laclau sostiene que este proceso es en “estado embrionario, una configuración populista.” (2005:99). La formación del populismo requerirá entonces de tres etapas ya mencionadas:

“La unificación de una pluralidad de demandas en una cadena equivalencial, la constitución de una frontera interna que divide la sociedad en dos campos, la consolidación de la cadena equivalencial mediante la construcción de una identidad popular que es cualitativamente algo más que la simple suma de los lazos equivalenciales” (Laclau 2005:102)

-Para Laclau la representación del líder realiza un doble movimiento, por un lado, el líder influye ya que incorpora en la matriz de demandas de sus seguidores sus propios intereses. Es decir, no funcionara como un mero agente pasivo que responde solemnemente a la voluntad del pueblo. Y al mismo tiempo, las demandas ejercidas por los sectores populares deben de tener un grado de influencia en la representación que lleve a cabo el líder. La identidad del representante y el representado va adquiriendo forma en la medida de que se influyen mutuamente. Si bien, Laclau argumenta que el principio del populismo comienza con un cúmulo de demandas heterogéneas, el líder va a cumplir la función de homogeneizar del pueblo en un todo.

Por ello Laclau concluye que “la función homogeneizante del significante vacío constituye la cadena y, al mismo tiempo, la representa. Pero esta doble función no es otra cosa que las dos caras del proceso de representación que hemos detectado. La conclusión es clara: toda identidad popular tiene una estructura interna que es esencialmente representativa” (2005:205)

Otro autor influyente en la temática es Weyland. El autor considera al populismo como *estrategia política*, ya que se prioriza el componente del ejercicio del poder político y como sostiene el autor “sitúa al populismo en la esfera de la dominación y no de la distribución” (Weyland 2004:30).

Weyland sostiene que su re-conceptualización del populismo demuestra claramente los objetivos de ganar y ejercer el poder de los líderes populistas, utilizando políticas socioeconómicas como instrumentos para cumplir sus fines. En

palabras del autor el uso del concepto de “estrategia política” asociado al populismo “se enfoca en los métodos y los instrumentos para ganar y ejercer el poder, el sustento de la reglamentación política. Las estrategias políticas están caracterizadas por la principal base de poder (Anderson 1967: 89-10) que el actual gobernante o líderes que aspiran a ser gobernantes despliegan.”(Weyland 2004:31).

Weyland hace hincapié en la dominación o manipulación del líder hacia las masas y por lo tanto forma parte del grupo de los autores que comprende al populismo como fenómeno político. La utilización de las masas desorganizadas para aumentar sus bases de poder político en pos de abatir a sus oponentes. Sin embargo, los niveles de organización e institucionalización de las masas pueden ir variando según el caso. Weyland arguye dos formas posibles, “cuando el apoyo masivo está garantizado a través de estructuras institucionales formales, el gobernante efectivamente es parte de un organización, usualmente un partido establecido; y cuando un grupo no organizado formalmente gobierna delineando el apoyo de un gran número de personas, los seguidores están ligados a los líderes a través de extensas y duraderas redes clientelares.” (2004:34). Sin embargo, en cuanto esa institucionalización se consolide profundamente, como en el caso del partido político o de redes clientelares pragmáticas, el líder pierde su margen de maniobra y libertad desvaneciéndose su carácter meramente populista. De esta forma, Weyland demuestra el carácter transitorio del populismo que va de la mano de la necesidad de evitar la institucionalización de ciertas prácticas o bastiones de los gobiernos populistas para que el líder siempre mantenga algún grado de libertad política y de esa forma poder trascender.

Entonces, sostiene que:

“La discusión de diferentes tipos de gobierno sugiere que el populismo es mejor definido como una estrategia política a través de la cual los líderes personalistas buscan o ejercitan el poder de gobierno basándose en el apoyo directo, no mediado ni institucionalizado de un gran número de seguidores que son principalmente desorganizados. Esta relación directa y quasi-personal sobrepasa las organizaciones intermediarias establecidas o erosiona su institucionalización y las subordina al deseo del líder.” (Weyland 2004:36).

b. Populismo como proyecto socioeconómico

El segundo enfoque expuesto por Viguera (1993) hace referencia al surgimiento del populismo a través de la puesta en práctica de proyectos socioeconómicos. Esta perspectiva nace a partir de los años 70 sobre todo con la teoría de la dependencia o corrientes marxistas. Aquí se presentará lo trabajado por Cardozo y Faletto (1977) y Vilas (1988)

El populismo es identificado como un proyecto de acumulación y crecimiento económico, su resorte va ser dejar atrás el modelo agroexportador y empezar a apoyar las economías latinoamericanas en el crecimiento de la industrialización e intervención estatal, que alimentará los mercados internos y nacionalizará varios sectores de la economía. La industrialización se llevará a cabo a través de la incorporación de grandes sectores populares al plano político, económico y social. Las clases populares formaran una coalición populista con la burguesía industrial. De esta forma, el populismo tendrá lugar gracias al proyecto económico sustentado por las clases populares lo que garantizará su gran legitimización. Dichas clases requerirán de mayores políticas redistributivas con un aumento del consumo del mercado interno, retroalimentando el modelo económico del momento. Para Viguera (1993) la alianza entre los dos sectores de la sociedad no está carente de conflictos, esto se verá con mayor claridad en la caída de los estados populistas en los años 50 y 70 en el continente latinoamericano.

Los autores Cardozo y Faletto (1977) explican el surgimiento del populismo a través del periodo de transición que vivió América Latina, caracterizado por la expansión del mercado interno y la industrialización. Luego de superar la crisis de 1929 y las consecuencias de la segunda guerra mundial algunos países latinoamericanos se encontraron en situación beneficiosa para poder desarrollar y expandir su mercado interno auto-sustentado. El ciclo económico se basó en la sustitución de importaciones, logrando el mercado interno estimular el sistema económico y el proceso de industrialización sustitutivo. En este periodo:

“parecía que toda política de desarrollo debería concentrarse en dos puntos: a] la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y b] la definición de una política de inversión que, a través del estado, crease infraestructura para esa diversificación. Las condiciones estructurales y de coyuntura, favorables, dieron paso desde entonces a la creencia, común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada país por tomar las decisiones de la política económica que la situación requiera” (Cardozo y Faletto 1977:5).

Si bien, los países latinoamericanos incurrieran en una situación de dependencia con los países más desarrollados, se requería de buenas alianzas internas entre los sectores de la sociedad que supieran aprovechar las nuevas condiciones que ofrecía al sistema económico internacional como nacional. El éxito que pudiera lograr la alianza dependería directamente del control que pudieran tener sobre el sistema productivo. Por esta razón, los autores no tienen la intención de estudiar este periodo sólo desde un ángulo económico, sino también, necesariamente en un sentido político y social.

Los autores sostienen que la crisis del sistema político da lugar a la impronta de los nuevos grupos sociales, que buscaban presionar en lucha con el objetivo de su incorporación en el nuevo sistema. Su surgimiento e intensidad dependería del sistema de dominación establecido y la diferenciación o diversificación del sistema productivo del país. Según como estén planteados estos dos factores darán origen a una economía urbana industrial con nuevos sectores (obrero industrial) de fuerte presión que funcionaban de forma paralela al sistema exportador del momento. La formación de estos nuevos grupos urbanos sobrepasó la capacidad de absorción que podía llegar a tener la industria en el afán de crear empleos para ellos, esto provocó en el continente el surgimiento de las nuevas sociedades urbanas de masas.

En el periodo estudiado por los autores existen dos orientaciones posibles, la primera, vinculada con la fuerte presión de los nuevos sectores populares que reivindican su mayor participación y distribución de los beneficios económicos y sociales, la segunda está relacionada con el intento de seguir manteniendo la

dominación del sistema político por parte de los nuevos sectores dominantes que articularon una mayor incorporación de las masas en el ámbito económico y político del país, dando lugar a un populismo desarrollista.

Lo anterior va a tono con la visión Vilas (1988), que al estudiar los populismos latinoamericanos afirma que el nivel de desarrollo alcanzado por el país y el tipo de dominación política que se ejerza determinará la posibilidad del surgimiento de gobiernos populistas. Esta visión está estrechamente vinculada con una estrategia de acumulación del capital y el aumento del consumo de los nuevos sectores, “en otras palabras, se plantea que el populismo, como practica político-ideológica, se inscribe en la estructura económica de una sociedad, y a partir de ella puede llegar a proyectarse en las superestructuras”. (Vilas 1988:324).

El autor intentará hacer una distinción entre el desarrollo del capitalismo en Europa y el que emergerá en América Latina. En los países latinoamericanos al penetrar el capitalismo se articuló con formas económicas y de producción periféricas ya existentes en las naciones. En el plano internacional se hizo una división, donde se establecía que la producción de los medios de producción quedó manos de los países avanzados, mientras que la producción de los medios de consumo se desarrollara en los países en desarrollo. El intercambio que se realizara entre zonas avanzadas y periféricas creará una relación desigual y desventajosa para los países de América Latina. Por esta razón, a lo largo de la expansión de la industrialización desarrollarán sus económica en el avance del mercado interno y el consumo personal de los ciudadanos. Sólo recién después del estallido de la segunda guerra mundial algunos países pudieron exportar sus productos industriales de forma beneficiosa y finalizó rápidamente en tiempos de paz y estabilidad internacional. Otro factor tomado en cuenta por Vilas (1988), es que el capitalismo en los países avanzados se centró en establecimientos industriales a gran escala, mientras que en la periferia con desarrollo del capitalismo tardío avanzó en la pequeña empresa que con la ayuda estatal encontraron rápida incidencia en el mercado interno, mientras que las grandes empresas encontraran sus beneficios en la exportación. El desarrollo de la pequeña empresa puso fin a la “pequeña propiedad rural” (vinculado con era pre

capitalismo) y creo una gran masa de trabajadores asalariados. La incorporación de éstos fue posible por el aumento del empleo y la mano de obra creada por la economía exportadora.

Vilas (1988) comprenderá así, al populismo como un modelo de acumulación del capital, pero tendrá en consideración, que esa acumulación sólo es posible en paralelo de un sistema de alianzas que surgirá en el plano político-ideológico. Las medidas económicas llevadas a cabo por los estados tendrán impacto y lograrán su hegemonía únicamente a través de la lucha política y las políticas que afrontará el estado frente a ellas. Sin embargo, para el autor, será un exceso considerar que el populismo sólo se sustenta de la alianza entre los sectores del capital y las masas populares.

a. Balance

La clasificación teórica que se retoma de Viguera, es útil para observar la trayectoria académica que han tenido las investigaciones acerca del populismo. La primera categoría que se centra en populismo como un fenómeno político, basado en la dominación política sobrestima la acción del líder a través de la manipulación sobre las masas disponibles. Se basa de la utilización de políticas sociales y económicas para lograr objetivos políticos, y amplios apoyos de la sociedad.

El segundo enfoque hace referencia al surgimiento del populismo a través de la puesta en práctica de proyectos socioeconómicos, subestima el rol de los líderes, acentúa la relevancia de las políticas socioeconómicas llevadas a cabo y entiende al populismo como resultado de una evolución histórica y del desarrollo de las estructuras económicas.

En este marco, entendemos que resulta útilretomar el abordaje de Weyland. Si bien el autor se encuentra inmerso dentro de la primera vertiente, su concepto del populismo como estrategia política, incorpora la complejidad suficiente para otorgarle al líder la capacidad de determinar la emergencia del populismo, como también incorporala distribución de poder y situaciones estructurales.

Ahora bien, este tipo de categorización teórica del populismo tiene su correlación en el plano de la formación de las agendas de gobierno.

El populismo como fenómeno político, muestra el importante rol jugado por el líder populista, con gran incidencia en la toma de decisiones de la agenda política.

La formación de un fuerte liderazgo, con gran dominación política, tendrá un menor grado institucionalidad, que le permite tener un mayor control sobre el curso y orientación sobre la agenda de su gobierno.

En cambio, cuando se considera el surgimiento del populismo como resultado de un contexto socioeconómico de la época, se le otorga un rol con menor importancia al líder. Es el contexto económico mundial y las políticas económicas que se lleven a cabo en el país, las que marcaran el curso de la agenda política-económica mundial o regional. Es decir, la esfera socioeconómica global, marca el pulso de la agenda del gobierno. El líder tendrá una escasa autonomía a la hora de poder incidir en la agenda, debido a que está sujeto de cuestiones de tipo más macro, que no dependen de su poder, alianzas o dominación política. En este caso el líder es un mero gobernante, sujeto a los procesos sociales y económicos internacionales de la época. Y el populismo se funda como una etapa más del desarrollo económico de la historia.

En este marco, retomamos la noción de estrategia de Weyland que permite comprender la agenda en un sentido de mutua restricción entre líder, bases y modalidades de apoyo y situación socio estructural.

En este marco, es que sostenemos las siguientes hipótesis de trabajo.

* En la agenda política de los populismos emergentes hay una mayor incidencia del líder, en la medida que su estrategia política se basa en dar respuestas a demandas sociales.

En cambio, cuando el poder del líder descansa en sus coaliciones de gobierno, su grado de autonomía en la formación de la agenda se debilita -aunque no se anula-, debido a que responde a diversos intereses de los sectores aliados.

El estudio de la agenda política del primer gobierno peronista, evidencia la fuerza que pueden tener las demandas sociales pre-existentes para determinar las políticas llevadas a cabo por el gobierno.

A lo largo del trabajo se verá cómo se produce una situación intermedia entre estas dos ideas, producto de las negociaciones y del entramado de relaciones políticas y sociales, entre líder populista y el movimiento obrero a través del sector sindical.

2. Teorías acerca de la formación de agenda gubernamental

El presente estudio se centra en el análisis de la agenda de gobierno y la incidencia que tiene el líder populista en la misma, por ello resultó central analizar qué se entiende por agenda de gobierno y más precisamente por formación de la agenda.

La agenda, pasa por un proceso de formación que es entendida por Charles D. Elder y Roger W. Cobb (1993) en *Problemas públicos y agenda de gobierno* como: "Proceso a través de cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas" (Elder y Cobb 1993:77)

Los autores señalan dos aspectos centrales. En primer lugar, la mayoría de las veces las agendas gubernamentales ya se encuentran atascadas por problemas que son heredados de otros periodos. En segundo lugar, si una cuestión se vuelve problemática y genera preocupación en la sociedad en general, que sea adoptada por el gobierno no sólo depende de su importancia sino también de los valores y creencias.

Por esta razón la formación de la agenda para Elder y Cobb (1993) es un proceso de toma de decisiones crucial y las dividen en dos tipos, la agenda sistémica y la institucional. La primera, hace referencia aquellas cuestiones que merecen atención pública y afecta al total de la sociedad, mientras que la institucional son

aquellas problemáticas que son considerados de gran importancia por aquellos que toman las decisiones.

Por su parte, Aguilar Villanueva (1993) en *Problemas públicos y agenda de gobierno* sostiene que

“El proceso de elaboración de la agenda es el momento en el que el gobierno decide, si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide a intervenir, bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación” (1993:28)

En este sentido Elder y Cobb sostiene que “todos los actores que hemos identificado – funcionarios públicos, grupos de interés que se consideran demandantes legítimos, profesionales de las políticas dentro y fuera del gobierno- creen tener derecho a participar activamente en el diseño de las políticas” (1993: 88).

De esta forma, aquellos grupos de la sociedad o actores políticos que estén mejor organizados, que cuenten con el capital, los recursos necesarios y con capacidad de afectar a grandes porciones de la sociedad, son los que logran influir y tener mayores contactos con los funcionarios de gobierno. Cuanto mayor influencia se logra, mayor es la posibilidad de participar en la formación de la agenda.

Al igual que Elder y Cobb, Oscar Oszlak(2006) en *Burocracia estatal: política y políticas públicas*, resalta el rol fundamental que encarna el estado:

“El estado es una gran –sino la principal- institución social capaz de desplegar los recursos humanos, organizacionales y tecnológicos necesarios para encarar la mayorías de esos desafíos. Otros actores económicos y sociales juegan un rol más o menos importante en la resolución de estas cuestiones, pero no hay duda de que el Estado ejerce un papel indelegable” (Oszlak 2006:5).

Para el autor, la resolución de las cuestiones a través de la política pública es una dinámica social entre los distintos actores sociales o económicos involucrados, que se caracteriza por los conflictos y tensiones derivados de las distintas perspectivas.

Para Oszlak y O'Donnell en *Estado y políticas estatales en América Latina*, los actores de la sociedad pueden involucrarse en una problemática de forma objetiva ya que los afecta directamente, o bien, subjetivamente debido a que está en relación con sus propios intereses. Y avanzan aún más al afirmar que “otros actores- además del estado-también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas cuestiones pueden incluir considerablemente – incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. (Oszlak y O'Donnell 1981:115)

Los autores sostienen que la toma de decisión del gobierno dependerá de un gran entramado de relaciones que se formen entre los distintos actores de poder. Sucederá a menudo, que algunos actores se encontraran con problemáticas que son impuestas por otros actores con más poder y autonomía para hacerlo.

Oszlak (2006) afirma que la eficiencia que tenga el estado en llevar a cabo la agenda también dependerá del contexto político y social en el que se enmarque.

Los aspectos a tener en cuenta por el autor son:

“ (1) la naturaleza del régimen político, (2) el nivel del desarrollo económico, los patrones de acumulación de capital, la distribución del producto social y el grado de vulnerabilidad del país, (3) el peso relativo de los intereses sectorial, la fuerzas de sus organizaciones corporativas y el grado de influencia o control que ejerzan sobre el aparato estatal, (4) condiciones sociales prevalecientes (en termino de desarrollo humano, bienestar, nivel educacional, movilidad social, expectativas de la gente y el grado de consenso y conflicto social, (5) el peso de la tradición y los patrones culturales, tales como la extensión del clientelismo y el patronazgo político, o la difusión de valores compatibles con la democracia y la eficiencia de la administración pública” (Oszlak 2006:9)

En síntesis, la formación de una agenda de gobierno se produce a través de un proceso complejo, en el que participan gran variedad de actores. La agenda se va a encontrar compuesta por demandas de la sociedad, como también por políticas que quiera llevar a cabo el gobierno o los intereses de distintos actores de poder.

Estos actores de poder, se encuentran interrelacionados en un entramado en el que deben negociar para hacer prevalecer sus intereses sobre otros. Sin embargo, quien cuenta con la autoridad para determinar qué es lo que ingresa o no dentro de la agenda es el gobierno, en ocasiones se encontrara en situación de poder insertar políticas propias y en otras la presión ejercida por estos actores no le dejara más opción que ceder ante dichas demandas, que requieren de atención pública inmediata.

En este sentido, las teorías acerca de la conformación de agenda estatal apoyan la postura esgrimida en la sección anterior: la formulación de una agenda de gobierno difícilmente sea sólo facultad de un líder manipulador o el espejo o superestructural de un proyecto socio-económico. Sino que por el contrario, son la resultante de una negociación compleja en la que el actor estatal es central pero no es el único actor interviniente.

Capítulo 2: Populismo y formación de la agenda, ilustración a través del primer peronismo y el mundo del trabajo

En este capítulo se presente el análisis del caso. Es decir, se dará cuenta del proceso de formación de agenda en torno al campo laboral del primer peronismo, con el fin de mostrar cierta incompatibilidad de las miradas excesivamente simplistas sobre la formación de la agenda populista. En primer lugar, se presentará sucintamente el surgimiento del peronismo, para enmarcar el estudio. En segundo lugar, se dará cuenta de los principales apoyos del peronismo en el campo social y político en su camino a la presidencia. A continuación, se presentará su relación con el sindicalismo durante la primera presidencia.

Introducción: el surgimiento del Peronismo

La década que abarca el periodo de 1930 a 1946 Argentina se encuentra inmersa en una etapa de nuestra historia que se ha denominado “la década infame”. Se inicia con un golpe de estado militar encabezado por Uriburu en el que derroco al presidente Hipólito Irigoyen. Dicho periodo se caracterizó por su bajo grado institucional, debido al fraude electoral y la limitación de las libertades públicas. Pese a ser desfavorable el contexto internacional, en el que estalla la crisis del 30, el camino económico tomado por la elite conservadora según Torre(1989) es llevar a cabo una escasa intervención del estado nacional en el sector industrial y una fuerte representación y acumulación en el sector agroexportador.

Por otro lado, en el plano político, unos años antes de que finalizara la “década infame”, el Presidente de la nación Ramón Castillo, debía elegir su candidato presidencial en las elecciones que se llevarían a cabo en 1944. La posición tomada por el gobierno fue un apoyo considerable a Ramón Costas. Candidato conservador de la UCR, quien buscaba un realineamiento de Argentina en materia internacional, en un acercamiento a los Estados Unidos.

Esta orientación tomada desde el gobierno nacional fue mal vista desde ejército, sobre todo en aquellos sectores que apoyaban a las potencias del eje. Atentada la neutralidad que había mantenido Argentina frente la guerra, el 4 de junio de 1943 se lanza a la calle el golpe militar planeado por la logia del GOU.

El GOU (Grupo de oficiales Unidos) según Horowicz (2005) fue una logia militar de tipo castrense y germanófilos, de marcado nacionalismo y catolicismo se encontraba formada por un grupo de coroneles y oficiales, entre los que se destaca Gral. Perón.¹

El gobierno quedo en manos del general Ramírez. Se trató de recomponer de forma inmediata las relaciones con algunos países de las potencias del eje. Mientras que Perón era designado a cargo del Departamento Nacional de Trabajo, comenzando a buscar cierto apoyo de los sectores sindicales y populares de la sociedad.

De esta forma, ya el régimen militar contaba con el respaldo de una fracción de la sociedad que había sido postergada en el periodo conservador. Sobre esta base, Perón fue construyendo la Secretaria de Trabajo y Previsión Social.

En 1944 se produce un golpe dentro del golpe y Ramírez es desplazado, su remplazo fue Farrell -figura muy allegada a Perón.

Perón comienza acumular cada vez más cargos (y poder), para este periodo ya era Vicepresidente de la Nación, Ministro de Guerra y se encontraba a cargo de la Secretaria de Trabajo y Previsión social.

El gobierno de facto actuó en base a una política de dos pinzas: por un lado, se buscó destruir la oposición del gobierno mediante mecanismos represivos o con la limitación de las libertades públicas. Por otro lado, como argumenta Romero(1965), se buscó organizar las fuerzas económicas y sociales del país con el objetivo de poder apoyar el régimen militar sobre el respaldo sindical que había conseguido Perón en su paso en la Departamento Nacional de Trabajo.

Dentro del círculo del ejército no tardaron en advertir el poder que iba construyendo Perón, y el tipo de conducción que llevaba adelante con los sectores populares de la sociedad. Finalmente, la presión ejercida por dichos sectores,

¹ Se basa en las lecturas de Horowicz(2005)

logran la renuncia del líder de todos sus cargos. Sin aprovechar políticamente dicha situación, el panorama se volvió en su contra. El 17 de octubre se encontraba en pleno proceso de gestación.

Aquel día grandes masas se vuelcan a las calles en dirección a plaza de mayo, donde reclaman la liberación del Gral. Juan Domingo Perón. Ante dicha situación, el sector conservador del ejército no le quedó otra opción que llegar algún tipo de negociación. Para este periodo, Perón era la única figura que podía garantizar el orden y que dicha movilización no se convierta rápidamente en un estallido social que ponga en riesgo la estabilidad del régimen militar.

Finalmente, se acuerda la liberación de Perón, quien abandonaría la función pública como sus cargos. Aparece en el balcón de la casa rosada constituyéndose como líder de esa gran multitud que proclamaba por él en la Plaza de Mayo.

Bajo este panorama político y social se prepara la campaña electoral de cara al 4 de junio de 1946.

Perón se convirtió rápidamente en el candidato del ejército, logrando obtener el apoyo de una fracción del radicalismo al elegir como a su vice presidente a Quijano. La coalición también estuvo conformada por sectores del conservadurismo como la iglesia y dirigentes industriales, pero también por una amplia fracción popular y cuadros sindicales.

Sin embargo, la oposición logró encuadrarse bajo la Unión Democrática (UD). El frente electoral estaba conformado por diversos cuadros en apoyo a su candidato Tamborini: Socialistas, Radicales, Progresistas, Comunistas y Conservadores.

Para el 24 de febrero, el triunfo de la fórmula Perón-Quijano era incuestionable.

Así comienza la primera etapa presidencial de Juan Domingo Perón, con una amplia legitimidad institucional, obtenida del apoyo de los trabajadores urbanos y sindicatos nacionales como también por sectores más conservadores de la sociedad.

El líder de masas nacido del 17 de octubre, en poco tiempo se transformó en el garante de los derechos de los trabajadores, con medidas políticas y sociales llevadas adelante desde el Departamento Nacional de Trabajo, luego en la secretaria de previsión social y finalmente desde la presidencia.

En lo que sigue, primero se reseña brevemente la relación entre el proyecto político propuesto por Perón y sus relaciones con el sindicalismo a modo panorámico. A continuación, se realiza el trabajo de estudio de fuentes secundarias y contrastación de investigaciones respecto al peronismo. En el punto a, se presentan los rasgos generales de la relación entre el proyecto político del peronismo y la agenda del mundo obrero y sindical. A continuación, en la sección b, se trabaja en profundidad con fuentes secundarias acerca del vínculo sindicalismo- peronismo en el surgimiento del movimiento. En la sección c, se trabaja del mismo modo con lo relativo al vínculo durante la presidencia de Perón.

[a- El proyecto político de Perón y el sindicalismo: caracterización general.](#)

Los lazos que fue manteniendo Juan Domingo Perón con el movimiento sindical desde el Departamento de Trabajo, la Secretaria de trabajo y previsión Social y finalmente desde su presidencia fueron creciendo constantemente, hasta convertirse en la columna vertebral de su movimiento político.

El proyecto político y económico que le ofrecía Perón al movimiento sindical era de tipo económico industrializante, que a mediano plazo generaría mejoras salariales y una mayor demanda de empleo. Durante la primera presidencia de Perón, fue un periodo de crecimiento económico debido a las consecuencias que generaba a nivel internacional la segunda guerra mundial. Como indica Laura Golbert (2010) se produjo un crecimiento del PBI durante el '46 y '48 del 8% anual, mediante la política de sustitución de importaciones, lo que a fin de cuentas permitió los aumentos salariales. "En 1949 los salarios reales eran de un 62% más alto que en 1945 y los trabajadores participaban de un 53% en la distribución del ingreso nacional" (Golbert 2010:81). En este proyecto político económico el sector laboral cumplía un rol central.

El proyecto económico de Perón, presentado como el primer Plan Quinquenal se centraba primordialmente en un plan de sustitución de importaciones, para desplegar un proceso de industrialización en donde el estado juega un rol fundamental como gran empresario.

La adhesión del movimiento obrero al liderazgo de Perón fue creciendo constantemente desde 1944, año en que se realizan la mayor cantidad de políticas destinadas al mejoramiento del sector.

A través del Decreto 21.877/44 promulgado en 1944, se produce la intervención del estado en cuestiones laborales. Dicha intervención no solo buscaba suplir los conflictos laborales sino también el aumento de los convenios colectivos.

Matsushita (2014) sostiene que Perón generó la continuidad de las políticas que comenzaron en 1943, tales como el aumento de salarios a través de decretos y convenios colectivos -como fue en el caso de los ferroviarios y frigoríficos. También se establecieron los salarios mínimos para algunos sectores industriales, personal de clínicas, panaderos y banqueros. Otras medidas importantes también se dieron en el sector rural con el estatuto del peón y el establecimiento de tribunales de trabajo.

En 1945 se promulga la ley de Asociaciones profesionales en donde la personería de los sindicatos era dictada desde la Secretaría de Trabajo y Previsión social y se reconocía un solo sindicato por rama de actividad. La ley llevó a perder la tradición de autonomía sindical por la que se había luchado por tanto tiempo.

“El decreto N° 23.852/45 otorgó al sindicato con mayor número de afiliados la personería gremial y los derechos exclusivos de representación colectiva” (2010:82). Sin embargo, mediante dicha ley también el gobierno logró desplazar aquellos sindicatos no afines al gobierno, dejando el monopolio de la representación a sindicatos peronistas.

Como afirma Golbert (2010), en 1949 se realiza la reforma constitucional para incorporar el artículo 37 que tenían como objetivo la legislación laboral, con la incorporación de derechos del trabajador, ancianos, cultura y educación. También Perón decretó el régimen de Previsión social para trabajadores de “Comercio, actividades civiles y a fines” (2010:86) aumentando el número de asociados en el nuevo sistema de previsión social. Fue un mejoramiento en el régimen jubilatorio del país que impactó fuertemente en empleados de comercio, más tarde a los trabajadores industriales y finalmente a los autónomos y rurales.

Torre (2002) sostiene que con el golpe del 43 ya se había generado un mejoramiento del sistema de previsión social, con la conformación de la caja para empleados de comercio, y una vez instalado el peronismo una ampliación con la creación de la caja para empleados industriales en 1946, “el salto en el número de afiliados al sistema de previsional fue considerable: de los 481,837 que eran en 1943 pasaron a 2.317.946 en 1947, casi cinco veces más” (2002:288).

Mediante el primer Plan Quinquenal, se buscó un mejoramiento del propio sistema para que ejerza un impacto *deseguridad social universal*. Se financiaría con contribuciones de los propios trabajadores de acuerdo a su nivel de ingresos y aportes de los empleadores. El plan consistía en llevarle a los trabajadores una cobertura mayor mediante “jubilación a los sesenta años y seguros contra accidentes, en enfermedades, maternidad, incapacidad, fallecimiento y desempleo”(2002:292). Sin embargo, no se pudo llevar a cabo, debido a la presión ejercida por los propios trabajadores que no estaban a favor de un plan de nivelación de los beneficios. Otro de los ejes centrales del Plan Quinquenal fue la salud. El proyecto consistía en crear un sistema de salud unificado que proveyera “cuidado médico, curativo, preventivo y de asistencia social a todos los argentinos” (2002:291). Sin embargo, para este periodo también empiezan a surgir las primeras obras sociales sindicales, fruto de la excelente relación que mantenía el gobierno nacional con los sindicatos. De esta forma, los sindicatos contaron con un sistema de cobertura de salud de acuerdo a criterios ocupacionales, que eran independientes al Ministerio de Salud y entraba en conflictos con los principios universalistas que tenía como objetivo Carrillo, para ese entonces Ministro de Salud. Nuevamente el sindicalismo intervenía y ejercía presión para que no avanzaran proyectos enviados desde el gobierno nacional. Para Torre “Perón logró ciertamente sofocar la posibilidad de que los sindicatos tuvieran una voz políticamente independiente. Sin embargo, no quiso o no pudo limitar su función como agentes de la lucha económica. Según se desprende de la reconstrucción histórica, los sindicatos consiguieron retener la capacidad de promover los intereses sectoriales de los trabajadores. La importancia alcanzada por el fenómeno de la organización hizo que la experiencia obrera en estos años no

fuera equivalente a la de una masa amorfa e inorgánica activada por la convocatoria de un líder carismático” (Torre 2002:369).

El sindicalismo y el movimiento obrero durante el primer gobierno peronista logra presionar para obtener conquistas dentro de la legislación laboral y social. El peronismo les otorgo una nueva herramienta para poder llevar sus demandas frente a los poderes públicos, y negociar tanto con el gobierno como con los empresarios.

El estado toma una postura de árbitro dentro de la sociedad, y los sindicatos recurren a él constantemente para equilibrar las relaciones del mercado laboral.

Por otro lado, el peronismo les ofrece un nuevo tipo de organización en donde se obtiene una fuerte homogenización del movimiento obrero hasta antes nunca conseguido y un fortalecimiento como actor de presión central dentro de la sociedad argentina. Sin embargo, como sector pierden sus tradiciones y aspiraciones autonomistas a través de una férrea verticalización del poder que tenía como objetivo llevar adelante mecanismos de control financieros y constantes intervenciones.

[b- El movimiento obrero y la llegada de Perón](#)

Como se mostró anteriormente, en las lecturas referentes al populismo a menudo se encuentra una tendencia a identificar al líder populista con la manipulación política de las masas. Sin embargo, sostenemos que el líder para llegar al poder requiere de algún sostén político que le brinde su coalición política. El líder populista no se encuentra aislado en el poder, no ejerce el poder de forma autónoma. Está inmerso en un entramado de relaciones de intereses varios. Por lo cual, la formación de su agenda de gobierno dependerá muchas veces a las negociaciones que lleve a cabo el líder populista, no sólo con los intereses aliados, sino también con su oposición y distintos sectores tanto sociales como económicos de la sociedad. Tal como se explicó anteriormente siguiendo a Weyland, el populismo es también fruto de una estrategia política que puede estar

más o menos institucionalizada – aunque desde su cúpula se trata de mantener en niveles bajos para aumentar su autonomía.

Haciendo referencia al caso del peronismo, Germani es uno de los primeros autores en realizar un análisis sobre el origen del peronismo y sin dudas el más influyente. De hecho, se ha consolidado la idea de que existen dos interpretaciones sobre el surgimiento del peronismo, una ortodoxa y otra heterodoxa. La primera, esta encarnada precisamente por la obra de Germani²

En “Política y Sociedad en una época de transición”, distingue algunos elementos que deben presentar las sociedades para la conformación de gobiernos populistas con un proceso de proletarización de las clases trabajadoras y toma como principal caso a Argentina:

- La conformación de una masificación de las clases populares obreras como resultado de un acelerado proceso de industrialización y urbanización de la sociedad. La cual, no goza de experiencia y organización sindical, ni tampoco se encuentran encausadas en algún tipo de politización, que lleven adelante los partidos políticos tradicionales.
- Las clases medias de la sociedad argentina tampoco contaban con un fuerte tradicionalismo y su formación también era reciente.
- El sistema político argentino no se caracterizaba por una democracia formal.
- Finalmente, se produce un acelerado proceso de inmigración que se concentró en el centro de Buenos Aires

En el siguiente cuadro Germani (1979) presenta datos en cuanto al proceso de urbanización en Argentina para el periodo de 1869-1957 (1979:310)

Cuadro 1: Urbanización en Argentina 1869-1957

% Población urbana (centros de 2000 y más habitantes)	Años
27	1869
37	1895
53	1914

² Esta clasificación tuvo su puntapié en Kenworthy (1975). Macor y Tcach (2014) agregan las interpretaciones extra céntricas, en referencia a aquellas que incorporan lo ocurrido en las provincias

62	1947
65	1957

Fuente: Germani (1979)

La hipótesis de Germani y Yujnovsky (1973) sobre el caudal de apoyo que obtuvo Perón en la sociedad argentina se centra en el fuerte impacto que tuvo la inmigración interna en la arena política. Su gran electorado estaba conformado, para la primera presidencia, por los obreros manuales recién llegados a la ciudad sin experiencia sindical ni política, una clase media recién conformada y los sectores más empobrecidos.

En el siguiente cuadro muestra la población del área metropolitana de Buenos Aires de 1869-1957 (1979:323) en lo referente a los componentes migrantes.

Cuadro 2: "Población del área metropolitana de Buenos Aires. Inmigración interna y externa en su composición. 1869-1957."

AÑOS	POBLACION TOTAL (MILES)	% INMIGRADOS DEL EXTRANJERO SOBRE EL TOTAL	%INMIGRADOS DEL INTERIOR SOBRE EL TOTAL	INMIGRACION DEL INTERIOR PROMEDIO ANUAL
1969	230	47	3	8000
1895	783	50	8	
1914	2.035	49	11	83000
1936	3.430	36	12	
1947	4.720	26	29	96000
1957	6.370	22	36	

Fuente: Germani (1973)

Con el anterior cuadro Germani y Yujnovsky (1973) pretende demostrar que para el periodo que abarca 1947, más de la mitad de la clase trabajadora estaba conformada por inmigrantes extranjeros e internos, cumpliendo un rol fundamental

en el voto peronista y el gran proceso de urbanización de la provincia de Buenos Aires.

Para aportar más datos indica el porcentaje de analfabetos entre los nativos migrantes, no migrantes y extranjeros de 1960 (1973:451).

Cuadro 3: "Porcentaje de analfabetos entre; los nativos no migrantes y migrantes y extranjeros, 1960"

AREA	NATIVOS NO MIGRANTE	NATIVOS MIGRANTES	EXTRANJEROS
GRAN BUENOS AIRES	1.2	5.0	8.71
100.000 Y MAS	2.0	7.1	12.8
20.000 -99.0000	6.0	8.2	18.1
MENOS DE 20.000	11.2	13.1	20.1

Fuente(a) Muestra del censo de 1960 (43.000 casos). (b) Excluido el Gran Buenos Aires. En Germani y Yujnovsky (1973)

Con dichos datos trata de demostrar que la población que formaba parte de la clase obrera nativa de Buenos Aires es remplazada durante 1945 y 1946 por los inmigrantes internos, con un gran porcentaje de analfabetismo que es relacionado directamente con la falta de organización entre los mismos.

Este caudal de migrantes internos y externos, para Germani y Yujnovsky (1973), junto a los obreros preexistentes conformaran el nuevo asalariado obrero, que será el gran apoyo electoral de Perón y vive un rápido proceso de ascenso social Como Germani entiende que en su mayoría provenían del interior, sin ningún tipo de experiencia organizacional sindical ni politización, el autor da por tierra la posibilidad de que el sindicalismo, para el periodo comprendido, tuviera un rol fundamental en el proceso de emergencia del peronismo.

El bajo grado de afiliación sindical se justificaría en que no era necesario encontrarse afiliado a un sindicato para poder conseguir beneficios. Aquellos trabajadores afiliados, como los que no lo hacían, recibían iguales beneficios a través de las políticas que llevaba adelante Perón desde la secretaria de trabajo y

previsión social. La clase trabajadora sólo con conservar la relación estrecha y personalizada con su líder podía conseguir derechos fundamentales.

Para Germani y Yujnovsky (1973) en este contexto los sindicatos tenían un rol instrumental, “el de proporcionar una parte de los cuadros del canal de organización política para las masas movilizadas y su caudillo” (1973:483)

Estos argumentos van a llevar a concluir a Germani que el 17 de octubre no fue el resultado de una huelga declarada por la antigua guardia sindical encarnada por la CGT, sino más bien, producto de la espontaneidad de la movilización de la clase trabajadora.

Los argumentos que presenta Germani en su investigación sobre los orígenes del populismo, tomando como caso fundamental el peronismo, fueron dados por tierra por autores que han tomado distintos enfoques y datos para explicar la emergencia del peronismo- la mayoría de ellos los podemos ubicar en lo que se denominó interpretaciones heterodoxas. Estos autores se concentraron en el rol fundamente que ha tenido el sector sindical y la clase trabajadora preexistente, como un agente de presión política y social al que Perón tuvo que disuadir y llevar adelante negociaciones para el cumplimiento de derechos de la clase obrera. En lo que sigue se presentaran evidencias en este sentido.

Murmis y Portantiero (2011)³ en *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo* realizan una fuerte crítica a los argumentos de Germani, y presentan un nuevo enfoque sobre la emergencia del peronismo y el rol fundamental que han tenido la vieja guardia sindical en su génesis.

En una primera instancia, los autores reconocen que hay una asincronía económica sumado al tipo de participación de la ciudadanía en la sociedad argentina, que desemboca en un tipo movimiento populista, como sostiene Germani. Tampoco niegan la existencia de la llegada abrupta de obreros del interior a la metrópolis de Buenos Aires. Sí analizan la clase trabajadora de forma unitaria, homogénea, no hacen una distinción tajante entre trabajadores “nuevos” y “viejos” como una categoría analítica que tuviera valor a la hora de estudiar el origen del movimiento popular de peronismo.

³Primera edición de *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo* fue en 1971

Sin embargo, van a replantear el rol jugado por el sindicalismo en los orígenes del peronismo que van a girar alrededor de tres hipótesis:

1. "Que en el surgimiento del peronismo tuvieron una intensa participación organizaciones y dirigentes del sector obrero "viejos".
2. Que es difícil otorgar la caracterización de pasiva, heterónoma y con miras de corto alcance a la participación obrera en el proceso de constitución del movimiento nacional y popular;
3. Que la participación conjunta de viejos y nuevos implicaba un proyecto social de cierto alcance y tenía como componente importante la continuidad programática con reclamos previos de las organizaciones obreras, del mismo modo que la posibilidad de participación obrera en una alianza policlasista era ya una tendencia con importantes antecedentes en el sindicalismo anterior al peronismo." (Murmis y Portantiero (2011:129)

Estas hipótesis que presentan los autores son centrales para tener una nueva perspectiva del movimiento obrero en el periodo comprendido. No era una masa amorfa heterónoma, contaba ya con una larga tradición organizacional que databa desde los años 30 en una lucha constante por conservar su autonomía frente a los distintos sectores. Los sindicatos "viejos" junto los "nuevos" lograron amalgamarse en la defensa de derechos laboral y sociales de la clase trabajadora.

Murmis y Portantiero (2011) lo van a respaldar la idea del sector sindical ya organizado previamente al surgimiento del peronismo con datos.

Cuadro 4: Número de afiliados

CGT	USA	FACE	AUTONOMOS	TOTAL
320.681	14.543	13.550	82.638	441.412

Fuente: Dirección Nacional del Trabajo, Organización Sindical 1941, en Murmis y Portantiero (2011)

Cuadro 5: Afiliación sindical

1936	369.969	100
1937	418.902	113,23
1939	436.609	118,01
1940	472.828	127,80
1941	441.412	119,31

Fuente: Murmis y Portantiero (2011)

En los anteriores cuadros Murmis y Portantiero (2011) demuestran con datos la organización que ya se encontraba en el sector sindical anteriormente al establecimiento del Peronismo. El número de sindicatos afiliados a las distintas centrales y el número de afiliados a los sindicatos, muestra según la rama un grado de organización de larga data. La afiliación sindical está en constante crecimiento desde 1936 a 1941, la conflictividad social se mantiene a lo largo de los periodos con una disminución poco significativa, obteniendo un porcentaje de huelgas ganadas en crecimiento.

Cuadro 6: Movilizaciones obreras posteriores a 1935

AÑOS	HUELGAS	HUELGUISTAS
1926/1930	100	100
1931/1935	62,45	86,36
1936/1939	71,29	146,63

Fuente: Dirección Nacional del Trabajo, Estadísticas de las huelgas, 1940, p.32. En Murmis y Portantiero (2011)

Cuadro 7: Motivaciones de las huelgas en %

	AÑOS	SALARIOS	JORNADAS	MEJORAS	DESPIDO	SOLIDARIDAD
Fuente:	1934	42.86		11.90	42.86	2.38
Esta	1935	56.52		8.70	23.19	10.14
dísti	1936	58.72	2.75	5.50	27.19	5.51
cas	1937	64.64	1.22	1.22	28.05	4.87
de	1938	43.19	2.27	18.18	31.82	2.27
	1939	81.63	2.04		12.25	4.08

las Huelgas, cit, p. 45, en Murmis y Portantiero (2011)

Cuadro 8: “Resultado obtenidos por los huelguistas sobre el total de obreros en huelga”

AÑO	OBREROS EN HUELGAS GANADAS	PERDIDAS	TRANSIGIDAS
1934	2.41	55.93	41.66
1935	55.81	7.76	36.18
1936	14.72	11.15	74.07
1937	8.23	3.57	88.20
1938	11.33	13.81	74.68
1939	18.39	6.30	75.31

Fuente:

Estadísticas de las Huelgas, cit, p. 47, en Murmis y Portantiero (2011)

Un dato significativo que aportan los autores es la idea de que el sindicalismo, previo al surgimiento del peronismo, buscaba una mayor participación en los asuntos de las políticas de gobierno. Es importante la aclaración, dado que esto recién ocurrió en 1945 con la ley 23.852 que establecía “participar circunstancialmente en actividades políticas, siempre que así lo resuelva una asamblea general o congreso. Sólo en caso de que la asociación profesional decidiera una participación permanente y cotidiana en la actividad política, deberá ajustarse además a las leyes, decretos y reglamentaciones que rijan los partidos políticos” (Murmis y Portantiero 2011:153).

Los autores señalan las condiciones sociales que permitieron transformar al peronismo en un movimiento popular resultado de una alianza policlasista, en donde el sindicalismo tiene un papel principal. En la primera etapa se conforma una nueva elite política con un programa de gobierno populista que es ofrecido a la clase obrera y sindical (que ya cuenta con su propio proyecto) a través de una

alianza. La segunda etapa se caracteriza por la consolidación del gobierno populista a través de un triunfo masivo, obtenido por hacer coincidir proyectos sociales. El costo que deberá pagar la clase obrera va a ser su paulatina pérdida de autonomía frente al gobierno que se alió. Finalmente, la tercera etapa, corresponde al vacío de poder que se obtiene con la caída del gobierno peronista, en donde sólo queda como baluarte en pie el sindicalismo como única forma de organización posible.

Como ya se afirmó, en este estudio realizado por Murmis y Portantiero (2011), a diferencia de Germani que centra su explicación en la heterogeneidad de la clase obrera, lo estudian de forma homogénea. No distinguen entre “nuevos” y “viejos” para dar respuesta al autoritarismo del populismo. Es una clase trabajadora que ha sido desplazada por el sistema político argentino y no se encontraba disponible al líder. Estaba plenamente organizada con su propio proyecto social y político, con el que Perón tuvo que negociar para que se unieran al proyecto de gobierno.

En la misma línea que Murmis y Portantiero, Korzeniewicz (1993) va a considerar que el periodo de 1930/40 el sindicalismo va a pasar por un periodo de transición, en sus inicios tenían una organización de tipo sindicalista para luego, en el primer gobierno peronista evolucionar a un tipo de organización corporativa.

Es decir, Korzeniewicz va a demostrar como el sector sindical resultó fundamental en la apoyatura política para el plan de gobierno de Perón. En el siguiente cuadro analiza la conflictividad social que ya existía en Argentina para el periodo de 1930/43:

Cuadro 9: "Conflictualidad laboral en la Argentina, 1930-1943".

AÑO	Transp orte	IND.MANOF ACTURA	CONTRU CCION	COME RCIO Y SERV.	EMPLE ADO PUBLI CO	SECT OR AGR ARIO	PUE RTO	HUELG AS GENE RALES	OT RO	TOT AL
1930	20	22	12	11	7	9	30	10	3	124
1931	8	3	0	0	1	3	2	1	0	18
1932	26	33	8	4	4	43	11	19	1	149
1933	15	14	6	4	3	33	7	5	0	87
1934	6	20	6	4	5	13	4	20	0	60
1935	21	51	17	6	16	46	6	14	3	180
1936	38	56	25	11	9	50	0	18	8	215
1937	12	22	31	6	2	33	2	3	5	116
1938	17	33	20	6	7	19	0	4	4	110
1939	30	32	21	4	6	27	0	5	3	128
1940	17	47	25	5	4	33	0	6	3	140
1941	13	30	32	3	5	11	1	4	3	102
1942	12	32	20	3	2	7	0	7	1	84
1943	13	28	4	4	2	9	4	6	0	70
TOTAL	248	243	227	71	73	336	67	104		158

										3
PORCI ENTO	15.7	26.7	14.3	4.5	4.6	21.2	4.2	6.6		100

Fuente: La Prensa 1930-1943, en Korzeniewicz (1993)

Sin embargo, korzeniewicz (1993) suma un argumento más a la crítica que se realiza a Germani. Germani indica que la ola masiva de migrantes provenía de la región pampeana del país y gozaban de poca o casi nula experiencia organizacional y política. Por el contrario, korzeniewicz muestra como en las distintas provincias del país la organización sindical con la que contaba el sector obrero en 1930, era casi

idéntica a la que incurrían los trabajadores de Buenos Aires. Los grandes centros de conflictividad eran Santa fe y Córdoba, en aquellas provincias había un sector agrario con una fuerte organización obrera. Por ejemplo, el autor, hace referencia que en 1937 la Federación Santafecina del Trabajo contaba con un fuerte plan de demandas dirigidas a el sector agrario y al gobierno, desde demandas de salario mínimo, construcción de viviendas, reducción de jornada laboral, la conformación de congresos para trabajadores rurales, la constitución de alianzas políticas y gremiales con trabajadores de otras provincias, etc.

Por otro lado,

“la introducción de cambios tecnológicos y la creciente competencia en el mercado de trabajo minaron rápidamente el control de los artesanos sobre la producción, y aportaron fuertes incentivos para la organización de sindicatos industriales más inclusivos. En el agro, para mediados de la década del '30, estos sindicatos trataban de limitar la competencia entre trabajadores a través de la regulación del empleo y de las condiciones de trabajo. Más aun, así como en las áreas urbanas, los trabajadores rurales trataron de desarrollar alianzas políticas con otros sectores sociales(..)” (Korzeniewicz 1993:327)

Cuadro 10: "Distribución geográfica de la conflictualidad laboral en la Argentina, 1930-45"

	Total de casos de conflicto laboral 1930-45	Participación de casos de conflicto laboral 1930-45 %	Participación de la población 1936 %	Participación de la población 1947 %	Conflicto laboral per cápita índice I 1936 (B/D)	Conflicto laboral per cápita índice II 1947 (b/d)	Conflicto laboral per cápita índice III (promedio de e y f)
Cap federal	331	20,91	18.86	18.87	1.11	1.11	1.11
Buenos Aires	309	19.52	27.07	26.88	0.72	0.73	0.73
Santa Fe	453	28.61	11.15	10.71	2.57	2.67	2.62
Córdoba	145	9.16	9.47	9.42	0.97	0.97	0.97
Tucumán	78	4.93	3.65	3.73	1.35	1.32	1.34
Entre Ríos	65	4.11	4.96	4.95	0.83	0.83	0.83

Fuentes: Los datos sobre los conflictos laborales han sido compilados sobre la base de La Prensa (1930-43). Los datos de población de 1936, así como los del Gran Buenos Aires para 1947, se basan en Argentina (1956, 16- 8, 36). Los correspondientes a 1947, en Argentina (1948: 31-50). En Korzeniewicz (1993)

Korzeniewicz y Murmis y Portantiero generan un importante aporte para comprender el origen del peronismo y la relación con los sectores sindicales, presentando una fuerte crítica de los argumentos de Germani, dando un rol relevante al sector sindical y a la clase obrera previa al establecimiento del primer gobierno de Perón. Sus argumentos, dan por tierra la posibilidad de la existencia de una clase trabajadora heterónoma, manipulada y amorfa como muchas veces quiere ser encasillada. Por el contrario, a través de los datos presentados se puede ver con claridad el alto grado de organización con la que contaban los sindicatos desde 1930 en la Argentina y la fortaleza de la vieja guardia sindical en el proceso de cooptación y organización de los trabajadores recién llegados del interior.

En este sentido, también es relevante analizar cómo va a actuar dicho sector una vez establecido Perón en el gobierno, el tipo de organización que se impuso desde el poder ejecutivo, las huelgas realizadas en dicho periodo, etc. Para comprender como la vieja guardia sindical paulatinamente va a perder su autonomía (como sostienen varios autores) frente al gobierno, pero al mismo tiempo se va a convertir en un brazo profundamente necesario para el sostén gobierno y se conformara como un nuevo grupo de presión cada vez más fuerte, al punto de enfrentarse al propio gobierno que lo había incorporado en la arena política.

[a- Perón en el poder y su relación con el sindicalismo](#)

Hiroshi Matsushita (2014), en un recorrido por la trayectoria del movimiento obrero argentino en el periodo de 1930/45, sostiene que la CGT en los inicios del golpe del 43 no va a tomar una postura de apoyo rotundo al gobierno aunque va a apoyar ciertas medidas que se habían tomado desde la secretaria de trabajo que presidia Perón y con las que se beneficiaba al sector obrero de la sociedad.

Sin embargo, este apoyo que comenzaban a obtener se desvanece rápidamente con el establecimiento del decreto 2.667 de Asociaciones profesionales en 1945. La promulgación traía entre otras cosas la exclusión de “ideologías contrarias a nuestra nacionalidad”, prohibición de la acción política, como también que los cargos directivos de los gremios se encuentren en manos de extranjeros (Matsushita 2014:351) . Por otro lado, el gobierno también se dispuso a intervenir sindicatos como fue el caso de la Unión Ferroviaria y la Fraternidad.

Matsushita (2014) sostiene que las políticas llevadas por el gobierno militar para obtener un mayor control sobre la clase trabajadora, no estaba dando resultado, no se estaba eliminando la posibilidad del surgimiento del comunismo en Argentina sino todo lo contrario.

Perón, al presidir el Departamento Nacional de Trabajo, cambia el rumbo de las políticas llevadas adelante por el gobierno hacia los trabajadores con el objetivo de obtener su apoyo, y especialmente su caudal de votos.

Para 1944 ya establecido Perón en el gobierno, decidió continuar con medidas que beneficiaban a los trabajadores como el aumento del salario mínimo, convenios colectivos de trabajo, reducción de la jornada de trabajo, previsión social, jubilaciones, etc.

Luis M. Doyon (1984), en “La organización del movimiento sindical peronista 1946/1945”, indica que el fuerte apoyo que recibe Perón de los mayores líderes sindicales para llevar adelante un régimen de asociaciones profesionales fue fundamental para el desarrollo de una nueva etapa del sindicalismo en Argentina. Lo que estaba en juego para este periodo era un régimen de tipo corporativo, que reordenará las relaciones socioeconómicas entre trabajadores y empresarios, y colocará al estado en un rol fundamental como árbitro que imparte armonía. Para el autor, estas nuevas directivas tomadas desde el ejecutivo dotaban de un poder distinto al sindicalismo que

“permitió contar con un marco legal que aseguraba la rápida consolidación de organizaciones sindicales fuertes e internamente cohesionadas, que hicieran frente a la fragmentación del sector industrial, asegurándole así al movimiento sindical un rol importante en

el mercado de trabajo. Además, al apoyar la creación de una confederación laboral única, contribuía a la unificación del movimiento sindical en el nivel nacional, y aun cuando esta centralización sirvió más adelante para controlar a los sindicatos, no por ello dejaba de garantizarle a la clase obrera un papel político importante.” (Doyon 1984:207).

Este tipo de organización que le ofrecía Perón al movimiento obrero los dotó de homogeneidad y cohesión a nivel federal. El rol de la central obrera también cambió, no sólo iba a representar los intereses de sus trabajadores, sino que funcionaría como un canal entre el estado y los trabajadores y se iba a involucrar cada vez más en las funciones políticas. El sindicalismo se encontraba en la cima de su objetivo, tenía una participación plena en la política gubernamental a través de la ley 23.852 ya mencionada con anterioridad.

En este sentido, Germani adscribe nuevamente a una visión distinta de la realidad sindical de este periodo. Para el autor, los sindicatos funcionaban para Perón como un “instrumento administrativo” y no existía un sindicalismo cohesionado. La respuesta empírica que encuentra Germani para explicarlo es que el 17 de octubre es el hecho fundamental que demostrará la falta de organización y la gran espontaneidad surgida del acontecimiento. Grandes masas que se vuelcan a la calle en busca de la liberación de su líder, sin bandera política ni organizados por canales sindicales. Por otro lado, la desafección que tienen los migrantes recién llegados con los sindicatos. Ya que consideraban que, al no encontrarse organizados de dicho modo, recibían los mismos beneficios que trabajadores sindicalizados.

Como ya se explicó, los beneficios laborales que conseguía cada rama laboral se daban a través de medidas que eran impartidas desde el ejecutivo, y beneficiaba a la totalidad de la clase trabajadora, este o no organizado en algún sindicato. Esta situación, explicaría por qué los trabajadores “nuevos” optan por mantener una relación más directa y estrecha con el líder, que involucrase en un entramado de relaciones sindicales.

Por el contrario, Matsushita (2014) sostiene lo opuesto por dos motivos. En primera instancia, porque los principales beneficiarios de las políticas de gobierno

fueron aquellos sindicatos que se encontraron organizados, preferentemente dentro del tipo de organización que establecía el gobierno nacional. En la ley de Asociaciones Profesionales se le otorgaba el derecho a negociar a los sindicatos con las patronales mientras sean reconocidos por la Secretaria de Trabajo.

En segundo lugar, había una conciencia plena de los trabajadores que para conseguir beneficios necesitaban encontrarse organizados, por eso el aumento de afiliados en sindicatos preexistentes y el aumento de sindicatos dentro de la CGT.

Otro autor, que argumenta en la línea de Germani es Di Tella (1993), quien a través del análisis de la sindicalización textil se propone demostrar que la dirigencia sindical sufrió una renovación total de dirigentes al asumir el peronismo el gobierno. No obstante el trabajo es insuficiente para refutar la línea de trabajos iniciada con Murmis y Portantiero. Tal como afirma Kabat (2014), lo que hace Di Tella es tomar dos fotos de la conformación dirigencial en dos momentos diferentes sin comprender los eventos sociopolíticos que tuvieron lugar entre un momento y otro. Por otra parte, se centra en un único gremio.

En referencia al 17 de octubre, Matsushita (2014) reconoce que hubo movilizaciones de sindicatos como el Sindicato Autónomo de Carnes, un cese de tarea de obreros azucareros en Tucumán, entre otros, antes de que la CGT declarara la huelga el 16 de octubre. Pero que el estallido social ocurriera por la tarde del 17 de octubre, corresponde a la convocatoria a huelga promulgada por el Comité de Huelga. Para el autor “es evidente que la CGT dentro de sus facultades respondía a esa “espontaneidad” y la canalizaba hacia una acción coordinada.” (Matsushita 2014:404)

Por otro lado, Juan Carlos Torre(1995) al hacer una revisión histórica sobre los hechos del 17 de octubre de 1945, reconoce estallidos sociales y movilizaciones de trabajadores que salían a la calle en busca de reivindicaciones propias a partir del 15 de octubre. Como también, sindicatos del interior motivados por las bases obreras. Sin embargo, concluye que no hubiera sido posible sin una clara coordinación y enlace que mantenían estos con sindicatos provinciales, que aguardaban la convocatoria a huelga de la CGT. Tanto sindicatos autónomos o

federados buscaban de la Central Obrera “la unidad de acción que garantizase la eficiencia de la multiforme y extensa movilización obrera” (Torre, 1995:62)

Doyon y Siebert(1977) en *Conflictos obreros durante el régimen peronista* (1946-1955) demuestran que, si bien el peronismo genera un gran cambio dentro del sindicalismo no se termina con la conflictividad laboral. Durante el periodo de 1946 a 1955 se producen gran cantidad de huelgas de los sindicatos, lo que no significó necesariamente una alejamiento ideológico o político con el gobierno. Sino que implicó, la lucha por conquistas laborales y reformas sociales que se habían comenzado desde el estado nacional y se buscaba profundizar sobre las mismas. Las huelgas iniciadas por los sindicatos eran dirigidas a las patronales y a ciertos dirigentes políticos del gobierno que no estaban dispuestos a adaptarse al rol activo que tenían los sindicatos en el nuevo contexto social y tampoco a aceptar las modificaciones que proponía el movimiento obrero en los convenios y legislaciones. Las demandas de los sindicatos, no sólo se basaban en el “aumento de salarios, sino que comprendían también el reconocimiento del trabajador como productor y su participación en los procesos de decisión a nivel de empresa” (Doyon y Siebert 1977:458)

Cuadro 11: Huelgas en Capital Federal entre 1920-1925

AÑO	HUELGA	HUELGUISTAS	DESPIDOS
1946	142	333.929	2.047.601
1947	64	541.377	3.467.193
1948	103	278.179	3.158.947
1949	36	29.164	510.352
1950	3023	97.048	2.0331.827
1951	23	16.356	152.243
1952	14	15.815	313.343
1953	40	5.506	59.294
1954	18	119.701	1.401.797

Fuente: Los datos del periodo 1919 a 1945 fueron extraídos de Silvia Sigal: "Heterogeneidad estructural y orientaciones obreras", publicación interna del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1972, pag. 9 Los restantes se extrajeron de Dirección Nacional del Servicio Estadístico, Ministerio de Hacienda: Síntesis Estadística Mensual de la República Argentina, marzo-mayo de 1954 y junio-julio de 1955. En Doyon y Siebert (1977).

Los datos aportados por los autores también demuestran que, si bien hay un apoyo constante por parte de Perón en el desarrollo de los mismos, cuando los sindicatos no podían avanzar sobre sus demandas convocaron a huelga.

Torre (2002) sostiene que durante los tres primeros años de la presidencia del Perón, fue el periodo de más estallidos de huelgas. Este periodo está directamente relacionado con la cooptación política de la CGT dentro del gobierno, marcando este hecho como actor fundamental a los sindicatos dentro del gobierno peronista. Lo que se reclamaba era la implementación de reformas laborales que el gobierno ya venía informando: "el salario anual complementario, la generalización de las vacaciones pagas, la extensión de las jubilaciones y pensiones a todos los asalariados, el pago de indemnizaciones por despido y por accidentes de trabajo, la percepción de los haberes en caso de enfermedad" (Torre 2002:372).

De la gran agitación social iniciada por el sector sindical, la gran mayoría logró sus objetivos como fueron los casos del sindicato de la carne, metalúrgicos, textiles, etc. Los convenios colectivos de trabajo ganados significaron muchas veces una nueva distribución de poder dentro del lugar de trabajo, en donde los obreros pasaron a tener cada vez mayor voz y las patronales se les redujeron la autoridad interna dentro de las empresas. Como, por ejemplo, a la hora de querer despedir o contratar trabajadores a través de la figura de la antigüedad laboral.

Es decir, una serie de trabajos sostiene que durante esta primera etapa del gobierno Peronista, los sindicatos tuvieron un rol fundamental como actor de presión. En una primera instancia, en la que el gobierno toma una política represiva hacia el sector sindical con intervenciones y clausuras de sindicatos, la CGT toma una postura reticente hacia el gobierno nacional.

Al haber un cambio de rumbo en las políticas laborales y sociales llevadas a cabo por Perón durante su primera presidencia, comienza una etapa de gran activismo sindical, en el avance de profundas reformas laborales y sociales, que comenzaron desde arriba, y se presionó desde los diversos sindicatos y la centrales obreras para profundizarlas y llevarlas a la práctica.

En síntesis, existe evidencia de que el sindicalismo y el movimiento obrero argentino en dicho periodo, no jugaron un rol pasivo, como muchas veces se intentó imponer dicha imagen, sino que fue un actor de poder con el que el gobierno nacional tuvo que negociar constantemente.

El tipo de organización corporativa que le ofrecía Perón al sindicalismo, los fue vertebrando a nivel nacional, fortaleciendo su rol dentro del movimiento obrero y alcanzando reivindicación laborales, sociales y políticas que hasta el momento no se habían alcanzado.

Conclusiones

La tesina se propuso abordar la cuestión responde a la conformación de la agenda populista mediante la utilización de fuentes secundarias. Se trataba de comprender el peso de los liderazgos y las condiciones estructurales en la conformación de la agenda gubernamental de los populismos.

Esta inquietud esta validada en tanto que como demostramos a lo largo del trabajo las principales investigaciones acerca del populismo sostienen que este es fruto del aprovechamiento por parte de un líder de una condición de disponibilidad de masas -caso de manipulación de agenda por parte del líder- o que el líder es un emergente de un proceso socio-estructural que no hace más que plasmar una agenda social -caso de agenda pre-determinada y liderazgo superfluo. Aquí se sostuvo y apoyó con fuentes secundarias e investigaciones importantes dentro del campo que la agenda se conforma como un proceso de negociación compleja entre actores estatales y sociales -tal como lo supone la bibliografía clásica de políticas públicas de conformación de agenda presentada en nuestra tesina.

En términos empíricos se presentaron las investigaciones relativas a las relaciones con el campo del trabajo -obreros y sindicatos- en el surgimiento y accionar del primer peronismo. Estas investigaciones, se componen de dos grandes grupos. La primera ortodoxa, centralmente Germani, altamente influyente y que sostiene la tesis de la manipulación por parte del líder. La segunda, llamada heterodoxa, que tienen un importante desarrollo, principalmente reactiva a la primera y que más o menos explícitamente adscribe a una noción de tipo negociada de la agenda gubernamental.

En el capítulo 2, se realiza presentación de cada una de las hipótesis, se contrastan las fuentes presentadas para avalar cada argumentación y se concluye en la mayor fortaleza de la segunda de estas vertientes.

La conformación de agenda de un liderazgo populista como el de Perón, en un área sensible como el trabajo, fue el resultado negociado de actores políticos y sindicales (también empresarios). Esto queda demostrado por la pre-existencia de sindicatos, afiliación y conflictividad laboral, lo que implicó que las políticas laborales del peronismo no se generaron en la creatividad del líder, sino que

existían ya como demandas sociales concretas y relativamente organizadas. En segundo lugar, los sindicatos continuaron siendo elementos de presión incluso sobre la presidencia de Perón, aunque también de apoyo (como lo fueron en el mítico 17 de octubre). Esto tampoco implica que la agenda fue impuesta a Perón, sino que este la tomó y le dio su forma particular. Especialmente mediante el formato centralizado y verticalista que a la vez que empoderó a los trabajadores y muchos sindicatos limitó su autonomía política.

La tesina no pretende dar por concluida la lectura acerca del surgimiento del peronismo ni mucho menos, pero si aportar a comprender el tipo de agenda sobre la que se construyen los populismos es altamente probable sea el resultado interactivo entre líderes emergentes y sectores sociales organizados. Por lo tanto, su estudio merece una lectura de los diferentes componentes del sistema político y no el centramiento en una figura excluyente y sus deseos- que si bien puede ser central no alcanza para explicar el fenómeno.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto (1981) "Diccionario de Política", *Siglo XXI*.
- Cardozo y Faletto (1977) "Dependencia y Desarrollo en América Latina", *Siglo XXI. Desarrollo Económico Vol 4 N°16*.
- Di Tella, Torcuato (1993) "La Unión Obrera Textil, 1930-1945", *Desarrollo Económico*, Vol. 133, n° 129, pp. 109-136.
- Doyon, Louise y Seibert, Sibila (1977) "Conflictos obreros durante el régimen peronista (1946-1955)" *Desarrollo Económico, Vol. 17, No. 67, pp. 437-473*.
- Doyon, Louise (1984) "La organización del movimiento sindical peronista 1946-1955", *Desarrollo Económico, Vol. 24, No. 94 pp. 203-234*.
- Elder y Cobb (1993) "Formación de la agenda", en Aguilar Villanueva (comp) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Angel Porrúa Grupo editorial: Mexico.
- Germani y Yujnovsky (1973) "El surgimiento del peronismo: El rol de los obreros y de los migrantes internos", *Desarrollo Económico, Vol. 13, No. 51, pp. 435-488*.
- Germani, Gino (1979) "Política y sociedad en una época en transición", ed. *Paidós S.A.I.C.F.*
- Germani, Gino (1985) "Los límites de la democracia", Volumen 1.
- Golbert, Laura (2010) *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales, 1a edición Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*.
- Horowicz, Alejandro (2005) *Los cuatro peronismos, Ensayo Edhasa*.
- Kabat, Marina (2014) "una vieja guardia siempre renovada..." En Juan Carlos Torre, "La vieja guardia sindical y Perón". Buenos Aires, RyR
- Kenworthy, Eldon (1975) "Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial del peronismo", en *Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 56, enero-marzo*.
- Korzeniewicz, Roberto P. (1993) "Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943", *Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 131, pp. 323-354*.
- Laclau, Ernesto (2005) "La Razón populista", *Fondo de Cultura Económica*.
- Macor, Dario y Cesar Tcach (Editores) (2014). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, UNL.
- Matsushita, Hiroshi (2014) *Movimiento obrero argentino 1930-1945, 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RyR*.

Murmis y Portantiero(2011)*Estudios sobre los orígenes del Peronismo*, Siglo XXI de Argentina editores.

Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo(1981) "Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires, Argentina.*

Oszlak, Oscar (2006) "Burocracia estatal: Política y políticas públicas", *Postdata, pags. 11-56.*

Romero, Jose Luis (1965) "Breve historia de la Argentina", vol.1.

Torcuato S. Di Tella (1965)"Populismo y Reforma en América Latina",

Torre, Juan Carlos (1989) "Interpretando (una vez mas) los orígenes del peronismo", *Desarrollo económico- Revista de Cs. Sociales, vol. 28.*

Torre, Juan Carlos (1995)*El 17 de octubre de 1945*. Compañía Editora Espasa Calpe Argentina S.A.

Torre, Juan Carlos (2002) "Nueva historia Argentina", *tomo 8, editorial sudamericana S.A.*

Viguera, Aníbal (1993) "Populismo y neopopulismo en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 55, No. 3, pp. 49-66.*

Vilas, Carlos (1988) "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", *Desarrollo económico, Vol 28, No. 11, pp. 323-352.*

Weyland, Kurt (2004) "Clasificando un concepto cuestionado: "el Populismo" en el estudio de la política latinoamericana", Vinueza Martha en "Releer los populismos", *Centro Andino de Acción Popular.*