

# Estado y sociedad civil en Argentina: patrones de emergencia, desarrollo y estabilidad del Estado argentino\*

LEOPOLDO ALLUB\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia, una clase social debe ejercer liderazgo, debe ser hegemónica en la sociedad civil (particularmente en el reino de las relaciones económicas) antes que se convierta en clase dominante en el Estado.<sup>1</sup> En un ensayo anterior discutí el proceso mediante el cual la clase terrateniente de Buenos Aires, a través de cambios específicos de comportamiento económico, se transformó en la clase hegemónica de la Sociedad Civil y no repetiré esa discusión aquí.<sup>2</sup> ¿Mediante qué procesos la oligarquía porteña unificó a la nación creando un Estado como parte integral de su proyecto hegemónico? ¿De qué manera la creciente burocratización del poder (con su autoritarismo intrínseco), la composición social de la burocracia, la política financiera y monetaria del Estado, en suma, el desarrollo del Estado argentino encontró un contrapeso efectivo en procesos de la sociedad civil? ¿De qué manera influyó el patrón de desarrollo del Estado argentino en el fracaso de la democracia liberal?

El modelo teórico aquí adoptado postula que diferencias estructurales en la constitución inicial del Estado pueden facilitar o dificultar el esta-

---

\* Este ensayo forma parte de un informe de mayor amplitud que presenté como investigador del proyecto *Comparative Political Studies of the Latin Cultural Area* que codirigen los profesores Gino Germani y A. F. K. Organski. El informe completo aparecerá en español con el título *Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia en Argentina*. Remito al lector a la lectura de fragmentos de este libro en "Industrialización, Burguesía Dependiente y Democracia en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología* Vol. XXVI, Núm. 2 (Abril-Junio, 1974), y "Las Clases Altas Terratenientes y el Desarrollo de la Agricultura Comercial en Argentina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, (Agosto, 1973), Vol. III.

\*\* Licenciado en Sociología (UNBA), Doctor en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte), Profesor de Metodología, Universidad Nacional de San Juan (Argentina).

blecimiento posterior de una versión democrática del poder político. Si bien es cierto, como dijimos en un ensayo anterior, que la emergencia de una clase terrateniente con hábitos capitalistas (hábitos que destruyen el problema campesino al generalizar las relaciones salariales en el campo) tiene consecuencias que favorecen el establecimiento de un orden democrático, también parece necesario que dicha actividad sea realizada sin apoyo de la burocracia central. ¿Por qué motivos? Una razón que parece importante es que un Estado muy centralizado (o sea aquel totalmente controlado por los intereses terratenientes) inhibe la emergencia de fuentes de poder autónomas restando bases para el desarrollo de una política pluralista y competitiva. Nuestra tesis es que el proceso de autonomización recíproca no se dio en Argentina debido principalmente a las relaciones establecidas entre el patrón de desarrollo capitalista dependiente promovido por la oligarquía de Buenos Aires y el movimiento ascendente de la burocracia central. Sin embargo, este proceso que hizo posible la unificación política de Argentina, limitó el margen de maniobra del Estado para actuar como mediador de conflictos, dado el rol crítico que desempeñaba el movimiento de la economía de los países dominantes en la formación y ruptura del consenso democrático al interior de la sociedad argentina.

## 2. EL MARCO INSTITUCIONAL INICIAL DEL ESTADO ARGENTINO

### 2. 1. *Contrastes estructurales*

Argentina no heredó una burocracia pre-moderna bien establecida, ni instituciones feudales que en Europa fueron asimiladas al cuerpo de las instituciones centrales de las democracias burguesas (por ejemplo la noción de inmunidad estamental frente a la arbitrariedad de la autoridad central). El Virreinato del Río de la Plata (hoy Argentina) era una unidad administrativa de la corona española. Al principio, la base político-administrativa del Virreinato descansaba sobre el *municipio*, asentado sobre una área urbana y que en la jerarquía de poder poseía una posición de relativa autonomía respecto del poder central. Los municipios eran en realidad expresión del poder local y como estructura administrativa hacían factible el desarrollo de tendencias contrarias a cualquier centralización burocrática.<sup>3</sup> Éstas no pudieron ser evitadas siquiera por las reformas borbónicas (el sistema de Intendencias) tendientes hacia una mayor centralización.

El proceso de constitución de un poder político relativamente centralizado en Argentina también contrasta con el desarrollo institucional del Brasil, cuya burocracia, después del proceso centralizador iniciado por el Marqués de Pompal hacia fines del siglo XVIII, pasa, sin guerra revolucionaria, a ser íntegramente transferida al Estado brasileño post-independiente.<sup>4</sup> Este proceso de constitución de un centro unificador también fue impedido por razones económicas, pues Argentina poseía un

territorio más marginal al desarrollo capitalista mercantil que el Brasil (durante todo el período colonial), y la desproporción existente entre el "hinterland" argentino y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas (principalmente población) parece haber sido inicialmente mayor en Argentina.

Puesto en contraste con el desarrollo político europeo, también observamos que el Estado argentino no atraviesa por la experiencia inicial de desarrollo que comienza bajo la forma del Estado absolutista y mercantilista en la Europa de fines del siglo xv. El contraste es aún más notorio si colocamos a Argentina frente a la versión extrema de centralización del tipo de burocracias zaristas y las formas de despotismo asiático de la antigua China. En el caso argentino, el desarrollo de una burocracia centralizada no podía jamás hacer pie inicial en una burocracia Colonial que era incapaz en los hechos de dominar el campo y cuya estructura (formal) de autoridad asentaba sobre núcleos urbanos incipientes. La transición desde la base político-administrativa colonial hacia el Estado moderno debía forzosamente hacerse mediante una guerra revolucionaria bajo el liderazgo inicial (y como subproducto) del desarrollo "natural" del capitalismo agrario dependiente. Este estaba sentando raíces en el Estado de Buenos Aires, es decir, la única unidad político-administrativa que después de la Declaración de la Independencia en 1810, poseía un sistema económico, una burocracia y una base financiera vinculadas al capitalismo mundial. El marco institucional inicial con que Argentina emergió al mundo moderno como Estado-Nación, presenta, pues, características originales que marcaron el sentido y dirección de su desarrollo ulterior y que es necesario tener en cuenta en cualquier discusión sobre su desarrollo democrático. En las páginas que siguen consideraré los siguientes aspectos que juzgo importantes para el estudio de las condiciones de desarrollo del Estado argentino. Primero, analizaré la relación establecida entre los terratenientes de Buenos Aires y la burocracia colonial. Segundo, consideraré las relaciones entre los terratenientes de Buenos Aires y las provincias del interior que fueron menos afectadas por la dinámica del capitalismo dependiente. Como corolario final de mi análisis, me concretaré en el estudio de la constitución de un Estado-Nacional (oligárquico), en la composición de la burocracia, su base económico-financiera y las repercusiones del desarrollo y crisis del capitalismo mundial en la formación y pérdida del consenso democrático al interior de la sociedad argentina.

## 2. 2. *Colapso de la burocracia colonial*

Como dijimos anteriormente, la estructura de autoridad de la burocracia colonial contenía en sí misma los gérmenes de su propia destrucción, proceso que fue activado por el impacto de fuerzas externas. En efecto, de manera similar al problema enfrentado por muchas burocracias pre-modernas, la Corona se mostraba incapaz de generar recursos suficientes para financiar sus aventuras de ultramar sin imponer pesadas

cargas a sus colonias. Sin embargo, aunque el Virreinato del Río de la Plata (hoy Argentina) no poseía metales preciosos ni productos tropicales, la Corona Española se apropiaba de una parte del excedente económico de la colonia a través de las gabelas e impuestos aduaneros generados por el intercambio comercial obligatorio entre Buenos Aires y los puertos españoles.<sup>5</sup> Aunque estos impuestos eran, en proporción al de todas las colonias, relativamente bajos, dichas imposiciones comenzaron a hacerse gravosas debido a que las derrotas militares de España frente a Inglaterra y Francia a principios del siglo XIX, limitaban el ya escaso tráfico comercial existente. La limitación del tráfico también debilitaba seriamente la base financiera de la burocracia colonial. En términos relativos, esa porción del excedente económico que salía del país sin compensación ni en bienes ni en servicios, significaba un drenaje importante.

Hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX comenzó a desarrollarse una rigidez mayor en las líneas de castas que afectaban las relaciones entre criollos y españoles por las mismas razones estructurales que estaban provocando la debilidad de la burocracia colonial.

Los españoles monopolizaban las posiciones burocráticas más lucrativas y poseían las ventajas del monopolio comercial desplazando a criollos ambiciosos y capaces quienes no lograban conseguir puestos de importancia. Estas condiciones agravaron la disociación de poder existente, alimentando continuamente el resentimiento de los criollos. Hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX esta situación indefinida tenía que ser suprimida mediante la fuerza o articulada por la oposición (y aceptada por el Gobierno) bajo formas solapadas. Criollos con cierta sofisticación intelectual comenzaron a publicar escritos favorables a la libertad comercial y muy pronto ésta comenzó a asociarse con la liberación social y política del pueblo todo.<sup>6</sup> Las restricciones comerciales convirtieron al contrabando en una actividad muy lucrativa. Hacia principios del siglo XIX, la burocracia colonial, escasa de fondos como siempre, se vio obligada a aflojar las restricciones comerciales con los ingleses, debido principalmente a que el contrabando afectaba seriamente su base financiera.

Sin embargo, el efecto de esta política de liberación comercial consistió básicamente en expandir las bases económicas de los terratenientes de Buenos Aires (las únicas clases con mercancías exportables), de la burguesía criolla mercantil, y de los comerciantes ingleses. Irónicamente, la burocracia colonial no podría ya mantenerse sin la expansión de las bases económicas de sus enemigos más acérrimos. Por estas razones estructurales, la coalición revolucionaria integrada por intelectuales criollos, terratenientes de Buenos Aires y la burguesía mercantil urbana no enfrentó el problema de desmontar la estructura de autoridad de una burocracia central consolidada. El problema inmediato de la coalición revolucionaria fue, desde sus inicios, el consolidar la posición adquirida en

los países limítrofes mediante una guerra de liberación y el de crear instituciones políticas nuevas o adaptar las importadas a las circunstancias del momento.

### 3. *Guerras civiles y hegemonía política de Buenos Aires*

En las páginas anteriores hemos aportado una discusión de las condiciones iniciales externas e internas de desarrollo del Estado argentino. Continuaremos ahora con un análisis de los conflictos más significativos al interior de la sociedad argentina y cuya institucionalización fue uno de los factores más determinantes en la emergencia de un Estado.

#### 3. 1. *Consecuencias de la movilización para la guerra*

El movimiento revolucionario que barrió con el Estado colonial estaba integrado por una coalición heterogénea dirigida por criollos e intelectuales liberales europeizados. Gracias a lo que podríamos llamar el "privilegio del atraso" (Veblen), esta élite tuvo la oportunidad de tomar como modelo de gobierno instituciones republicanas y democráticas que en gran medida sustituyeron las instituciones pre-existentes. Estas instituciones habían ya sido puestas a prueba por las burguesías revolucionarias de Europa del siglo XVIII y serían nuevamente puestas a prueba en el país. Basados en su hegemonía territorial y financiera sobre el resto de las provincias, los liberales querían unificar al país bajo la dirección de Buenos Aires. Sus metas eran establecer un orden político republicano y con este fin, indios, criollos y negros esclavos fueron convocados a luchar por igualdad y libertad en la guerra de la independencia a cambio de la vigencia efectiva de estos derechos.<sup>7</sup>

La política de unificación bajo el liderazgo de Buenos Aires provocó también resistencia en la población rural. Esta aceptaba en cambio el de las autoridades locales o "caudillos" que controlaban la organización autónoma de las masas rurales sobre la base de la fuerza y del prestigio emanado de la tradición.<sup>8</sup>

Aunque las reformas proclamadas por las élites independentistas no abogaban cambios demasiado significativos en la expansión de la participación política (puesto que ellas imaginaban que el control político de las masas debía permanecer en sus manos), éstas tuvieron efectos inesperados cuyas consecuencias institucionales son significativas para explicar el desarrollo político argentino posterior. Las condiciones institucionales pre-existentes intensificaron los antagonismos sociales latentes, a lo largo de la división campo-ciudad y de divisiones regionales que seguían, de algún modo, las divisiones político-administrativas anteriores.<sup>9</sup> Estos se representaban en la instancia político-ideológica bajo la forma del conflicto de las provincias del Interior versus Buenos Aires, de Federales contra Unitarios.

En el marco de esta crisis, el conflicto se agravó aún más cuando las guerras de la Independencia obligaron a encuadrar una parte importante de la población rural en ejércitos que, en vez de luchar por la consolidación de la autoridad central recientemente formalizada tuvo, en cambio, que luchar en los países vecinos. Después de las guerras, la desmovilización ulterior del Ejército también tuvo un impacto acelerador de la crisis de organización, principalmente debido al desarrollo económico desigual que se había establecido entre las provincias del interior y la de Buenos Aires. En efecto, después de las guerras de Independencia, muchos oficiales y soldados que habían luchado en países vecinos fueron liberados de sus obligaciones militares no obstante la debilidad del Estado Nacional en sus momentos iniciales. En una economía en expansión como la de la provincia de Buenos Aires, esta desmovilización del Ejército no podía tener el impacto que tuvo en las provincias con una economía declinante.<sup>10</sup> En éstas, la liberación de fuerza de trabajo anteriormente encuadrada en el Ejército, sólo podía agravar la crisis de organización, dado el ya grave problema existente de sobrepoblación y marginalización. La desmovilización militar, al poner en disponibilidad militares desocupados y sin recursos para sobrevivir, generaba líderes potenciales para dirigir bandas armadas que hacían del pillaje su modo de vivir. Estos líderes se convirtieron en caudillos, algunos de importancia significativa, pues organizaron bandas tan grandes como para hacer posible la captura de provincias débiles a las que inmediatamente declaran su "república".<sup>11</sup> Este estilo de gobierno por medio de "caudillos", prácticamente feudalizó la vida política argentina, pues contribuyó en medida considerable al repliegue del desarrollo capitalista en el interior del país. En efecto, para hacerse de recursos financieros y al mismo tiempo para mantener un cuerpo administrativo rudimentario y soldados leales a su causa, los caudillos se veían obligados a aplicar presión sobre los puntos más débiles de la estructura social, es decir, la burguesía mercantil. En las provincias declinantes, esta política predatoria sólo podía contribuir a debilitar aún más la acumulación de capital y el desarrollo urbano.<sup>12</sup> Debido, pues, a la hegemonía local y regional del caudillo, los patrones de desarrollo (o de subdesarrollo) provincial marchaban obstaculizando la centralización política del país bajo la forma de un Estado.

La burocracia de Buenos Aires, por el contrario, controlada por los terratenientes, era rica en recursos financieros (provenientes del monopolio de las rentas aduaneras) y en tierras para la ganadería (arrebataadas a los indios). Por ende, estaba en condiciones inmejorables para nulificar el descontento potencial de oficiales y soldados. Estos factores fueron indudablemente decisivos para garantizar, al interior de la provincia, el imperio paulatino de la "ley y el orden", para generar una base mínima de consenso. En relación con las otras provincias, Buenos Aires tenía condiciones para incorporarlas por la fuerza a un centro unificador nacional en el que ella pudiera contar con absoluta hegemonía.

### 3. 2. *Contribución de los factores económicos y financieros*

El conflicto entre el centro unificador (Buenos Aires) y las provincias, aunque disimulado por divergencias culturales e ideológicas, tenía, como hemos visto, causas económicas subyacentes, cuyo origen más o menos inmediato podría relacionarse con la instauración de la liberalización del comercio por Buenos Aires. En efecto, la liberación del comercio decretada por la Revolución de 1810, facilitaba la exportación de cuero, sebo y tasajo, y por ende contaba con el apoyo de los terratenientes de Buenos Aires. Puesto que el ingreso de divisas por este concepto facilitaba la importación de manufacturas baratas, también contaba con el apoyo de la burguesía mercantil y de la clase media burocrática. Esta política, en cambio, implicaba un deterioro de la economía de las provincias, cuyas artesanías no podían competir con las manufacturas producidas por Inglaterra con métodos capitalistas. La instauración del capitalismo dependiente en Buenos Aires, contribuía pues, a la pauperización creciente de numerosas capas sociales y a la "puesta en disponibilidad" (Germani) de individuos que podían eventualmente ser encuadrados en las huestes de los caudillos.

Ligado con estos problemas económicos a los que la desmóvilización del Ejército puso su cuota de agravamiento, tenemos también los conflictos vinculados con el monopolio de las rentas de aduana. Por una parte, las provincias deseaban una participación en estos recursos, la principal fuente de ingresos públicos, monopolizados por Buenos Aires. Hasta principios de la década del sesenta, los recursos provenientes de la aduana de Buenos Aires mantenían el funcionamiento de la burocracia y estaban controlados por los terratenientes. La apertura del comercio libre aumentó en gran medida los ingresos fiscales del gobierno de Buenos Aires. Parcialmente estos fondos financiaron las guerras de la Independencia y los esfuerzos destinados a dominar los conflictos internos y las invasiones indígenas contra las ciudades. Interesados sólo en sus intereses corporativos inmediatos, la coalición de los terratenientes con las clases mercantiles de Buenos Aires crearon una tarifa aduanera que era altamente discriminatoria contra los productos manufacturados de Gran Bretaña que se producían con métodos capitalistas. Además, el sistema financiero de Buenos Aires era visto como injusto por las provincias porque los derechos aduaneros sobre la mercadería importada consumida fuera de los límites territoriales eran sin embargo de beneficio exclusivo de esta provincia.

Había también otras divisiones ligadas a intereses económicos, que separaban a las provincias del litoral (Corrientes, Entre-ríos y Santa Fe) de Buenos Aires. El Río de la Plata era la arteria de comunicación más importante de las provincias del litoral, Paraguay y Uruguay con el mercado mundial. Para monopolizar todos los recursos de la aduana, los terratenientes de Buenos Aires (particularmente durante el período de Rosas) negaban a estas provincias el derecho de usar los ríos interiores

y puertos con acceso directo a los mercados mundiales. Con este objeto Buenos Aires creó una tarifa que no favorecía el comercio con las provincias del litoral. Desde el punto de vista de los intereses de las provincias del litoral, la política de Buenos Aires, era una clara invitación a guerras que a veces eran evitadas debido a su inferioridad militar. A través de esta política (que fue bastante efectiva durante la dictadura de Rosas), Buenos Aires progresó muy rápido económicamente y logró consolidar un aparato militar y administrativo a despecho de la ruptura de sus anteriores vínculos con las provincias puesto que tenía poco que ganar de sus viejos lazos comerciales. Sin embargo, para las provincias del litoral, la libertad de navegación de los ríos interiores era un asunto de vida o muerte.

Había también factores geopolíticos que bloqueaban la formación de un Estado Nacional. Por ejemplo, las rutas interprovinciales eran pobres, costosas o inexistentes. La mayoría de las mercaderías tenían que ser transportadas solamente en carretas o mulas. Esto encarecía los productos de las provincias del interior que se vendían en Buenos Aires (el mercado de consumo más importante) debido al costo de transporte. Además, las políticas de liberación comercial y el monopolio de los recursos de la aduana por Buenos Aires indujo a las provincias del interior a establecer impuestos aduaneros en sus propios límites provinciales. De este modo, los productos que se vendían en Buenos Aires, tales como el vino de Mendoza y San Juan, se encarecían demasiado debido también a los impuestos aduaneros.<sup>13</sup> Todos estos factores estimulaban el desarrollo de las fuerzas regionalistas, al mismo tiempo que producían un debilitamiento de los pocos lazos interregionales que se habían establecido bajo la administración colonial. La provincia del Uruguay por ejemplo, que exportaba cerca del 50 por ciento de la producción ganadera total del país y que tenía sus propios recursos de la aduana establecida en el puerto de Montevideo rivalizaba con los intereses económicos de Buenos Aires. Por esa razón Uruguay se declaró Estado independiente. Paraguay también siguió esta política debido a que el gobierno de Buenos Aires no permitía que se apropiara de los impuestos sobre el tabaco y la yerba mate.<sup>14</sup> Basados en consideraciones similares, Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán se declararon repúblicas y se dieron nuevas constituciones. Entre Ríos, Corrientes y Misiones se unieron para formar la República de Entre Ríos, San Juan, Mendoza y San Luis se declararon los Pueblos Unidos de Cuyo y eligieron un gobernador. La provincia de Santa Fe, simplemente eligió a un gobernante al que dio el nombre de Caudillo.<sup>15</sup> Cada provincia, a su vez estableció su propio sistema impositivo.

Es interesante preguntarnos ahora cómo hizo Buenos Aires para generar un consenso entre las fuerzas regionales y llegar a convertirse de esta manera en la provincia líder del país. La respuesta puede parcialmente encontrarse si analizamos el presupuesto de su burocracia. En primer



lugar, como ya habíamos visto más arriba, los terratenientes de Buenos Aires capturaron una burocracia colonial débil, que la transformaron en un instrumento poderoso para consolidar sus bases económicas a través de las políticas fiscal y monetaria. En segundo lugar, los terratenientes ganaron la sumisión pasiva de sus socios menores (las clases mercantiles de Buenos Aires) a través de una política de comercio liberal. En tercer lugar, el aparato de policía y militar pudo ser usado como un arma poderosa para disuadir el apetito voraz por la propiedad ajena de los caudillos e indios. Con el objeto de alcanzar esta meta, la burocracia de Buenos Aires, como lo demuestra el cuadro 4.1, destinó no menos del 60 por ciento del gasto total con fines militares y administrativos. En cuarto lugar, Buenos Aires fue capaz de crear una máquina financiera relativamente eficiente apoyada en impuestos que gravaban los ingresos de las clases media y baja. Tres fueron las principales fuentes fiscales a través de las cuales los terratenientes lograron crear un estado provincial que posteriormente extendió su influencia más allá de sus propios límites territoriales: a) los impuestos indirectos; b) los impuestos directos y las contribuciones forzosas ("ahorros") gravando a los sectores más ricos de la sociedad; c) el control de las políticas monetarias, que por razones que explicaré brevemente, tenían el mismo impacto que contribuciones forzosas impuestas sobre las clases populares.

En primer lugar, habíamos visto que la principal fuente de ingresos fiscales de la burocracia consistía de impuestos de la aduana. Estos impuestos eran muy importantes porque proporcionaban cerca del 80 por ciento de los ingresos corrientes de Buenos Aires lo cual puede observarse en la primera columna de la tabla 4.1. Esta era una fuente cuya importancia relativa era mucho mayor debido al hecho de que cerca del 50 por ciento de las exportaciones del país provenían de Buenos Aires y sólo el 10 por ciento del resto del país.<sup>16</sup> En las provincias del interior, los impuestos interprovinciales proporcionaban sólo el 40 por ciento de sus propios recursos internos, pero la aduana de Buenos Aires proporcionaba más del 80 por ciento de los recursos totales del país. Los impuestos internos (directos e indirectos) proporcionaban sólo una pequeña fracción del presupuesto total (cerca del 20 por ciento. El porcentaje de impuestos aduaneros en los recursos totales era tan alto, que una contracción en el volumen del comercio exterior (un factor que escapaba al control de la burocracia y de los terratenientes) se reflejaba inmediatamente en los ingresos fiscales provenientes de las importaciones (la burocracia entonces compensaba este déficit mediante la impresión del papel moneda). Además, una contracción en las exportaciones producía una respuesta inmediata en los precios internos e inflación. Este esquema hizo que no sólo la burocracia fuese muy dependiente para su funcionamiento del éxito de la actividad comercial impulsada por los terratenientes sino también la burguesía mercantil y el sector consumidor, el grueso del cual estaba integrado por gente con ingreso fijo. El cuadro 4.2 nos da una

idea más o menos aproximada del tamaño de algunos presupuestos provinciales para permitirnos alguna comparación con el presupuesto de Buenos Aires de la que figura en el cuadro 4.1.

Después de la revolución, la burocracia de Buenos Aires abandonó los impuestos sobre productos de la exportación de ganado.<sup>17</sup> Con esta política, la base financiera de la burocracia se hizo más dependiente de los impuestos de importación. Aunque los bienes importados eran menos caros que muchos bienes producidos en las provincias del interior que se vendían en Buenos Aires, los consumidores, particularmente las clases media y popular, pagaban el grueso de los impuestos. Esto significaba que estas clases pagaban y financiaban el costo de la expansión de la frontera y la lucha contra el indígena, es decir los gastos de defensa militar y de policía destinados a proteger la propiedad de los terratenientes. Segundo, los impuestos directos y las contribuciones forzadas sobre los sectores más ricos también fueron fuente de ingresos. Esta alternativa era a menudo evitada por las clases altas que encontraron más conveniente cubrir los déficits financieros mediante la impresión de papel moneda.<sup>18</sup> Esta fue una peculiaridad de la burocracia de Buenos Aires, uno de los primeros estados del mundo en el que la emisión de papel moneda fluctuaba independientemente del patrón oro. Un déficit en el presupuesto (frecuentemente el resultado de un déficit en los ingresos aduaneros) era financiado a través de la impresión de papel moneda. El papel moneda depreciado (en términos de oro) subsidiaba al sector exportador (los terratenientes) a expensas de los asalariados que eran forzados a consumir importaciones más caras. El hecho que los déficits financieros eran cubiertos mediante la impresión de papel moneda nos revela la existencia de una convergencia de intereses entre la burocracia, los terratenientes y los sectores mercantiles en contra de los obreros, agricultores y empresarios de las provincias del interior, a quienes se le pagaba papel moneda depreciado por productos que vendían en Buenos Aires.

### 3. 3. *Divisiones ideológicas y políticas. (Problemas de representación política)*

En su aspecto formal, la Constitución es la pieza angular que refleja la organización política del Estado. En su aspecto sustantivo, expresa un momento de equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales que contribuyen a darle forma. Veamos ahora cómo estos conflictos fueron institucionalizados. Con este objeto, nos detendremos a analizar los aspectos más propiamente ligados a la instancia política, es decir, cómo los clivajes económicos devinieron en partidos políticos y grupos ideológicos.

En primer término, estaban los Unitarios, cuyo liderazgo estaba constituido por las clases educadas de Buenos Aires. Tenían una concepción cándida de la democracia y su concepción del mundo se orientaba hacia reforzar los vínculos económicos, culturales y políticos con Europa. Deseaban un gobierno centralizado bajo una constitución unitaria. Querían

hacer de Buenos Aires la capital de la nación y sus recursos de aduana la fuente principal de ingresos de la administración federal.

En segundo término estaban los Federales, compuestos de fuerzas sociales más heterogéneas cuyos intereses eran articulados en parte por los caudillos regionales. Los federalistas extraían la mayor parte de su apoyo de las áreas rurales; el proletariado de los saladeros, y el lumpen-proletariado urbano, particularmente en Buenos Aires. Estaban liderados por poderosos terratenientes o por caudillos militares que se convirtieron en terratenientes, o por terratenientes que por fuerza de las circunstancias se hicieron líderes militares.

La fracción federal estaba sin embargo dividida. Un segmento eran los Federales de Buenos Aires, partido controlado por los intereses terratenientes de esa provincia.

La posición de este segmento puede resumirse en los siguientes principios: a) en materia de política fiscal, querían el monopolio de los fondos de los recursos de la aduana por Buenos Aires; b) en materia de política monetaria, sostenían la no-federalización del Banco de Buenos Aires; c) en materia comercial, sostenían la liberación del comercio y se oponían a todas las Constituciones o Tratados que podían poner en peligro estas políticas. Este partido representaba los intereses económico-corporativos más estrechos de una fracción de los terratenientes de Buenos Aires, es decir, los terratenientes sin vocación hegemónica. Más aún, se oponían a la igualdad de representación política con las otras provincias en un gobierno central porque esto podía significar eventualmente que Buenos Aires quedara en minoría y en consecuencia que las Aduanas y el Banco se federalizaran, y que se declarara la libre navegación de los ríos interiores, lo cual, en suma significaría la pérdida de todos los privilegios de Buenos Aires.<sup>19</sup>

Otra fracción del Partido Federal tenía un fuerte apoyo en las provincias del interior y del Litoral, particularmente en el noroeste y oeste del país. Los federalistas del Litoral querían la federalización de todos los fondos aduaneros y la libre navegación de los ríos interiores. Las provincias del Litoral también deseaban que la administración de dichos fondos fuera realizada por una comisión representativa integrada por un representante por cada provincia, la cual a su vez debería estudiar la creación de un nuevo sistema de impuestos aduaneros que podría ayudar al desarrollo de una base industrial en Argentina siguiendo el modelo norteamericano. Esta era la vanguardia política más esclarecida del país.

Finalmente, había una fracción federalista "barbada" (Sarmiento) que estaba integrada por caudillos oportunistas que sólo querían controlar sus propias provincias o áreas de influencia, sin interferencia externa. No eran constantes en su apoyo a los contendientes más importantes del poder, es decir a los líderes del Litoral y de Buenos Aires y general-

mente cambiaban sus compromisos según los cambios en las relaciones de poder en el país.

Con el objeto de resolver estos clivajes, la Constitución de 1853 (aceptada con pequeñas modificaciones por Buenos Aires en 1860) proporcionaba un sistema federal de gobierno que seguía el modelo americano, basado sobre la división de poderes entre el gobierno federal y las provincias, y en la separación de poderes de las ramas ejecutivas, legislativas y judicial. Estos poderes estaban investidos respectivamente en un Presidente, un Congreso bicameral, con una cámara de senadores y otra de diputados y una Corte Federal, encabezada por la Suprema Corte de Justicia. Agregado a esto, el general Mitre (el general victorioso que en la batalla de Pavón encabezó a las fuerzas de Buenos Aires que derrotaron a las del interior) negó la posibilidad de secesión de cualquier provincia de la Confederación (que entonces empezó a llamarse República Argentina), afirmando la vieja idea liberal y unitaria de que la soberanía nacional precedía en orden de importancia a la de las provincias.

El problema de igualdad de representación se resolvió nominalmente con una solución de compromiso que implicaba el otorgamiento de un número igual de Senaturas a cada provincia (lo cual satisfacía los intereses de las provincias del Interior), y distribuyendo en la Cámara de Diputados cargos según la cantidad de población, circunstancia esta última que favorecía a Buenos Aires.

El problema de montar una burocracia federal efectiva fue la tarea más difícil pues esta meta había creado frecuentes fricciones en el pasado, entre el Gobierno Federal y Buenos Aires. Una porción importante de las clases altas terratenientes (la fracción que carecía de un proyecto nacional) se oponía a la federalización de la aduana sosteniendo la bandera autonomista. Sin embargo, dado que las modalidades del desarrollo capitalista dependiente habían hecho de Buenos Aires la provincia con economía y recursos financieros más dinámicos, el Gobierno Federal debía forzosamente apropiarse de ellos para poder subsistir y en consecuencia decretó la federalización de todas las Aduanas y Correos del país. A Aires la provisión de recursos financieros. Por ejemplo, el Gobierno Federal se hizo cargo de la tremenda deuda pública provincial (la cual había sido contraída en operaciones militares contra otras provincias y contra los indios) dándole, además, participación en los ingresos federales. Por su parte, los intereses locales de Buenos Aires continuaron por cierto tiempo reteniendo el control del Banco provincial (en manos de los terratenientes y burguesía mercantil local) y de la emisión de papel moneda, instrumentos estos de importancia decisiva en cualquier negociación con el Gobierno Federal, puesto que hasta la década de 1880 los funcionarios federales continuaron percibiendo sueldos en dinero de la provincia.

Por último, el problema de ubicar el centro de Gobierno (el problema de la Capital Federal) fue resuelto a través de una fórmula de compromiso mediante la cual se permitía a la administración federal tomar a la capital de Buenos Aires como sede provisoria. Como no podía ser de otra manera, el conflicto de poderes entre el gobierno federal y el de la provincia explotó nuevamente en 1880. Sin embargo, para esa época la burocracia federal monopolizaba cerca del 70 por ciento de todos los recursos financieros del país y había crecido en fuerza, contando con una poderosa y eficiente máquina militar que había sido exitosa en la lucha contra los indios y en la confrontación militar contra la República del Paraguay. Las fuerzas federales derrotaron a la provincia rebelde dirigida por el partido Autonomista y la ciudad fue definitivamente federalizada. En esta forma, el largo proceso de construcción de un Estado Nacional argentino tocaba a su fin.

#### 4. EL ESTADO OLIGÁRQUICO

El análisis anterior mostró variaciones significativas en la estructuración de los conflictos y alianzas paraestatales en Argentina con respecto al modo de constitución de otros estados nacionales. En función de estas modalidades iniciales, cambió también el esquema de funcionamiento y organización del Estado argentino. En este párrafo trataré de estudiar algunas de las modificaciones producidas como consecuencia del fracaso del Estado liberal-democrático (en los pasos institucionales que se inician con la declaración de la Independencia) en los proyectos de hegemonía de las élites que constituyen el Estado Nacional luego de 1862. En efecto, debido a la penosa experiencia de la anarquía, guerras civiles, caudillismo y el populismo autoritario de Rosas, los liberales que capturaron el poder político después de la Batalla de Pavón, fueron hostiles a la expansión de la participación política y a la idea de conceder demasiada autonomía a los gobiernos locales y provinciales. Esta experiencia hizo que el principal foco de interés de la élite constructora del Estado Nacional se concentrara en hacer desaparecer la más remota amenaza contra la autoridad central. Los intelectuales liberales rechazaban abiertamente el sistema electoral como fundamento legítimo del poder para gobernar y estrechar filas alrededor del problema del progreso económico. Para alcanzar esta meta, formularon una ideología sofisticada que posteriormente convirtieron en la fórmula política dominante. A través de sus escritos, los liberales argumentaban que era absolutamente necesario educar a las masas ignorantes antes de que se pudiera expandir la participación política popular. Los liberales negaban legitimidad a una institución central de sistema democrático, es decir, el derecho de ser elegido por voto popular y mantenían el control oligárquico de la maquinaria estatal mediante bloqueo de la expansión del sufragio. Las disputas políticas entre los miembros de esta oli-

garquía eran sólo conflictos entre pequeños grupos pues la mayor parte de la población permanecía aislada y alienada del sistema político. Sin embargo, el comportamiento de la oligarquía liberal era ambivalente. En el aspecto económico, el proyecto oligárquico seguía una línea que se adecuaba perfectamente a los intereses de los terratenientes Pampeanos, de la burguesía financiera y comercial, y del capitalismo mundial en ascenso. Para implementar su proyecto, la oligarquía atrajo al capital extranjero y estableció vínculos con la economía mundial. Internamente, impulsó la construcción del sistema ferroviario que conectó regiones previamente aisladas e intensificó el intercambio regional.

Sin embargo el proyecto político de la oligarquía era completamente reaccionario.<sup>20</sup> En primer término, en el acto de crear los fundamentos del Estado, ató su base financiera a la economía exportadora y consecuentemente a las oscilaciones del ciclo internacional. Para conservar la continuidad de este esquema, la oligarquía debía mantener el poder político en sus manos y para ello recurrió a la ilegalidad, la corrupción, la violencia y a cualquier medio ilícito imaginable, no dejándole a la oposición ningún medio legal para acceder al poder, excepto el de la revolución violenta. Puesto que convenía a su proyecto de dominación que la autoridad política fuese centralizada y concentrada en sus manos, la oligarquía expandió la burocracia central, creó los códigos Civil, Comercial y Criminal, limitó la autoridad de la Iglesia sobre la enseñanza, creó la Ley de Registro Civil, promovió la homogeneización de la cultura creando un sistema nacional de educación libre, pública y laica (Ley 1420), etcétera. Por último, también creó un ejército nacional y las academias naval y militar para contribuir a la formación de un cuerpo de oficiales profesionales. Y aunque la racionalización del orden político y los requisitos para promover una sociedad más abierta se extendieron para incluir la creación del Parlamento y de las Cortes de Justicia, desde los inicios del período constitucional en 1853 hasta la Reforma electoral de 1912, es decir cerca de sesenta años de vida política, esta oligarquía negó, a través de sus acciones, al sufragio como forma racional de desplazar a la gente del Gobierno.

En este párrafo, traeré al primer plano de la discusión el examen de los fundamentos del Estado Oligárquico, y daré debida importancia al análisis de algunas constantes históricas en el desarrollo de la burocracia, sus bases económicas y financieras, el estrato social del cual su personal se reclutaba y las relaciones que se establecieron con las asociaciones privadas. El entendimiento de esto es de particular importancia en el análisis del cambio político.

#### 4.1. *Canales de reclutamiento y composición de la clase política*

##### 4.1.1. *La alta burocracia*

La alta burocracia gubernamental se reclutaba de hombres entrenados y seleccionados de la Universidad de Buenos Aires (y en menor grado de

la Universidad de Córdoba), particularmente de gente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Campos tales como Economía, Finanzas y otras ciencias sociales, eran el cuasi monopolio de la profesión legal. Era típico que los hijos de las clases altas completasen su educación formal con un diploma de abogado porque la carrera política era también vocación común entre sus miembros y la preparación para este rol era el estudio del Derecho.<sup>21</sup>

Como regla general la clase política consistía de familias en las que la educación, los buenos modales y el código de honor eran la norma y dado que además poseían orígenes sociales similares, formaban un círculo muy cerrado. Era lo que se usa decir "alguien", es decir, la "gente bien"; familias patricias, estancieros, o miembros de clubes selectos tales como el Club de Armas, La Sociedad Rural, el Jockey Club y el Club del Progreso. La pertenencia a estas asociaciones era más importante en la selección de las posiciones de la élite estatal que los mismos partidos políticos porque su afiliación se basaba en vínculos de amistad y de familia y dado su carácter "privado" sobrevivían las vicisitudes de los cambios políticos.<sup>22</sup>

La profesión legal era considerada un vehículo seguro para una multitud de funciones y confería un alto prestigio profesional. Abogacía era una carrera a través de la cual un hombre podía obtener prestigio, influencia política y riqueza aun sin poseer capital inicial. Puesto que la entrada a esta profesión no era privilegio de un pequeño grupo, muchos miembros de las clases medias deseosos de ascender socialmente se convertían en abogados. Por esa razón el número de abogados se expandió tremendamente a partir de 1869. Por ejemplo, cerca de 35 por ciento de aquellos que se graduaron en 1914 en universidades argentinas lo hicieron de abogado.<sup>23</sup>

La importancia cuantitativa y cualitativa de este estrato profesional era tremenda debido al hecho de que a través de su destreza en el manejo de asuntos relacionados con el Derecho Público y Privado, abogados al servicio de las clases dominantes dieron forma y expresión al Estado Oligárquico. Fueron abogados quienes modernizaron el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo proporcionando a la Administración Pública instrumentos legales. En no pocos casos este grupo presionó para implementar o derrotar legislación sobre ciertos puntos importantes. Por ejemplo Dalmacio Vélez Sarsfield, un poderoso terrateniente de la provincia de Buenos Aires y un abogado famoso, fue el autor del Código Civil (en 1870) y del Código Comercial de Buenos Aires (1859). La función de estos códigos consistió en delimitar el status jurídico de la propiedad privada (la institución central de Estado, tan amenazada en épocas anteriores por los caudillos), basando la legislación nada menos que en los códigos burgueses más sofisticados de su tiempo, es decir, el Código de Napoleón, el Código Brasileño de Freytas, y en los principios derivados del Derecho Romano.

La relación entre este estado profesional y el mundo de la producción no siempre era directa. A veces estaba mediatizada por las complejidades de la superestructura de la cual los abogados eran sus creadores *par excellence* y sus “administradores”. Los abogados estaban profesional, ideológica, artísticamente y en no contados casos también a través de sus vínculos de clase y sangre, íntimamente ligados con la propiedad agraria. Además, no infrecuentemente después de la muerte de un *pater familiae* pudiente, sus herederos debían ser asesorados por un “consejero de familia”, es decir, un abogado.

#### 4. 1.2. *Las cortes*

Los abogados como estadistas o funcionarios públicos crearon los instrumentos de control político destinados a adecuar a la gran masa de la población y a sus potenciales rebeldes al modo de producción capitalista dependiente.

Ellos fueron un factor decisivo para conformar el comportamiento de la sociedad al deseo de las clases hegemónicas. Este trabajo fue también parcialmente realizado a través de las escuelas y de la prensa. (Los abogados se consideraban a sí mismos expertos en asuntos educacionales, poetas y escritores). Cuando estos instrumentos fracasaban en estructurar cierto comportamiento de las masas, había también otros instrumentos de control político. Por ejemplo las instituciones del Estado Oligárquico, tales como las Cortes y Fiscales (Prosecutors) y Jefes de Policía, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los Estados americanos, no eran elegidos mediante el voto popular. Tampoco la superestructura procesal y criminal fueron el resultado de la evolución “natural” de la costumbre, elevada a sí misma en contra de la autoridad irresponsable, sino que fue la creación de abogados. Los “expertos” abogados, sea en función de patrocinantes, acusadores o finalmente jueces controlaban toda la administración de la justicia.

Los abogados también controlaban la formación de “Clubes” políticos centralizados alrededor de figuras políticas (en el argot argentino “figurones”) y partidos, mediante los cuales las clases dominantes mantenían vivos los intereses de cierta clientela particular sin ofrecer alternativas peligrosas de cambio.

Debido a sus orígenes sociales y educaciones, la mente y dirección de este estrato profesional estaba fuertemente orientado hacia la formalización de las relaciones sociales. El título de doctor por ejemplo, se usaba siempre, en letras, direcciones, en la placa que se colocaba en la puerta del frente de la casa y aun en conversaciones privadas. Este grupo, generó una élite burocrática y una clase política con un estilo formalista y rimbombante que, no obstante su aparente inofensividad, se adecuaba perfectamente a los intereses de las clases dominantes. Más que ningún otro grupo ocupacional, los abogados contribuyeron a enfatizar la noción de que las cosas existían y se daban tal cual eran, es decir, que negaban su transitoriedad.



#### 4.1.3. *El Parlamento*

Los orígenes sociales de los miembros del parlamento pueden ilustrarse a través del análisis de su composición en un período crucial en el cual es posible encontrar un alto consenso en la clase dominante (1888). En un excelente libro Darío Cantón examinó este período.<sup>24</sup> Según Cantón, las dos terceras partes de los miembros del Congreso pertenecían a la clase alta —definida por sus orígenes ocupacionales y educacionales— y el tercio provenía de las clases medias altas. Por ejemplo, cuatro de cada cinco de los miembros del Congreso tenían una actividad vinculada con la agricultura o la ganadería, es decir, posiciones de clase alta. El ochenta por ciento de los congresales había tenido educación universitaria. La educación de los padres de estos congresales era también alta: 88 por ciento había concurrido a universidades.<sup>25</sup>

Las carreras de estos hombres en la década de 1890, nos muestra que la clase política no se reclutaba de partidos políticos partiendo de posiciones partidarias que se disputaban en elecciones internas en competencias electorales abiertas. Por el contrario, la mayoría de estos individuos habían tenido posiciones de mando de importancia creciente en otras actividades políticas y no políticas.<sup>26</sup> En resumen, el típico miembro de la alta burocracia, del Parlamento y de las Cortes de Justicia pertenecía a la clase terrateniente o de algún modo estaba relacionado con las actividades agrícolas y ganaderas. La mayoría eran abogados que habían servido en el gobierno en posiciones de importancia creciente. Se conocían entre sí y como regla general también pertenecían a clubes y asociaciones privadas muy selectas. Por ejemplo, durante el período que estudiamos, casi todos los presidentes, más del 40 por ciento de los miembros del gabinete y todos los ministros de agricultura pertenecieron a la Sociedad Rural, órgano de los estancieros argentinos.

#### 4.1.4. *La burocracia media*

Los niveles medios de la burocracia se cubrían en gran medida con miembros de las clases no propietarias, es decir, maestros, hijos de burocratas, profesores y en general las clases populares de origen criollo (Germani). Este sector implementaba las políticas de la élite estatal. Los miembros de la burocracia media también se generaban a través de la llamada "carrera burocrática". A través del control de las políticas de empleo, la expansión de posiciones burocráticas fue una de las herramientas más exitosas por medio de las cuales la oligarquía terrateniente mantuvo vigente el apoyo de las "clases" medias al "sistema". Por ejemplo, Gino Germani, el estudioso más serio de la estructura de clases de Argentina encontró que la tasa anual de incremento de las clases medias dependientes (definido por ocupación no manual), aumentó de un 12 por ciento entre 1869-1895, a un 31 por ciento entre 1895-1914.<sup>27</sup> Durante el mismo período, los gastos públicos de la burocracia central aumentaron de 13.1 millones de pesos oro entre 1864-1869, a 37.6 mi-

liones entre 1890-1894, y a 187.4 millones entre 1910-1914. Esto sugiere que una porción importante del gasto público debe haberse orientado hacia la generación de empleos públicos.

Rafael Bielsa, uno de los pocos estudiosos de este campo todavía inexplorado del desarrollo burocrático de Argentina, nos afirma que la llamada "carrera burocrática" se deterioró después de la expansión del sufragio, debido al hecho que miembros de la burocracia comenzaron a ser seleccionados no en términos de su destreza técnica, sino en retribución de lealtades políticas.<sup>28</sup> En efecto, la expansión del voto contribuyó al desarrollo de la competencia partidaria lo cual, a su vez, intensificó la necesidad entre los partidos, de asegurarse una clientela de votantes, y con ello emergió una figura típica de la política latinoamericana: el llamado "cacique", "caudillo", o "patrón". Estas relaciones patrón-cliente dependían para su existencia y persistencia, de cierto intercambio de recursos entre los actores. El "cacique" o "patrón" era un individuo que tenía una clientela de votantes, a quien un "cacique" ubicado en un eslabón superior de la cadena, o un funcionario que había sido elegido por voto popular, otorgaba favores especiales (para él o para sus clientes), tales como una pensión, un puesto en la burocracia, la exención del servicio militar para un hijo, etcétera. Esta política clientelística penetraba en el seno mismo de la burocracia bajo la forma de una serie de alianzas complicadas que llegaban a ser decisivas tanto a nivel de la forma en que el poder se alcanzaba, como en la de mantenerlo. Sin embargo, la existencia de este tipo de alianza que Bielsa muestra como indicador de corrupción política, debió haber sido una actividad generalizada a todos los niveles de la burocracia *antes y después* de la expansión del voto, por el hecho de que cuando se estudian las proclamas "revolucionarias" y las razones usadas por el Gobierno Federal para intervenir a las provincias, invariablemente se encuentran argumentos "contra la corrupción". En resumen, la burocracia no poseía las características propias de reclutamiento por calificación, racionalidad y méritos de que nos habla el modelo weberiano.

#### 4.1.5. *Las fuerzas armadas*

Debemos otorgar particular atención a este estrato profesional. Durante la presidencia de Sarmiento (1868-1874), el ejército comenzó a convertirse en una institución profesional.

Gracias a lo que Veblen denominó "privilegio del atraso", la burocracia central pudo aprovechar la moderna tecnología militar con el objeto de reforzar su poder sobre los caudillos, indios y fuerzas regionales. La modernización del ejército nacional fue creada antes de que la unificación nacional se hubiese completado. Esto puso en manos de la oligarquía un poderoso instrumento de coerción para completar su proyecto hegemónico. Puede, con seguridad, encontrarse aquí una de las raíces

históricas claves de la vinculación del ejército con la oligarquía y el antecedente más remoto de su intervención activa en política.<sup>29</sup>

Sin embargo, la carrera militar, no era una vocación deseable para las clases altas terratenientes. Como en Inglaterra, los terratenientes argentinos, además de independencia económica, no poseían una tradición militar corporativa como por ejemplo los terratenientes alemanes. Por supuesto, habían miembros de las clases medias que se convirtieron en terratenientes a través de la distribución de tierras públicas o en pago por servicios militares, del mismo modo que hubo muchos terratenientes que también se hicieron hombres de armas. Pero la mayoría de los oficiales de la academia militar (1870) eran miembros de las clases medias.

Aunque durante el siglo XIX las clases medias preferían más una educación universitaria que la carrera de las armas, la profesión militar comenzó a atraer a la progenie de las clases medias a través de un sistema de becas y del prestigio derivado de la creciente profesionalización y eficacia del Ejército.

Una amenaza de guerra hacia finales de 1890 producida por una disputa de límites con Chile creó una atmósfera favorable a la introducción de reformas militares.<sup>30</sup> Alrededor de 1902 los gastos militares comprendían una porción significativa del presupuesto federal y a pesar del hecho de que el horizonte internacional se había aclarado, el Ejército y la Marina continuaba demandando presupuestos cada vez mayores. Los gastos militares continuaron en aumento, y con ellos la capacidad de coerción del ejército. Ciertos cambios importantes introducidos por la ley Ricchieri (1901) por medio de la cual se obligaba a ciudadanos con edad superior a los veinte años a servir como conscriptos, facilitó el control de un amplio segmento de la población, por parte de las Fuerzas Armadas. Los jóvenes conscriptos provenientes de las áreas rurales, tenían que trasladarse para ser entrenados militarmente a los cuarteles, muchos de ellos localizados en centros urbanos. De este modo podían ser usados en una forma muy efectiva (gracias a su ignorancia) como instrumentos de represión.

Un aspecto importante de este énfasis sobre el profesionalismo del Ejército que empezó a emerger después de 1900 fue la expansión de la influencia militar alemana, en la forma de asesores, entrenamiento en el extranjero y aprovisionamiento de armamentos. Oficiales alemanes habían sido invitados en la década del noventa a organizar la Academia de Guerra.<sup>31</sup> Con el profesionalismo, los gastos militares y la composición del Ejército comenzó a cambiar lentamente, los gastos militares aumentaron a un 50 por ciento del presupuesto federal durante la guerra contra el Paraguay en la década de 1860, y el costo del establecimiento militar en Argentina giró casi siempre alrededor del 20 por ciento del siempre creciente gasto total del gobierno durante la década de 1920.<sup>32</sup>

El creciente prestigio del Ejército, las bonificaciones y pensiones que se otorgaban a los oficiales en retiro, etcétera, fueron factores muy im-

portantes que atrajeron a las clases medias. En 1910, el número de candidatos a las academias naval y militar sobrepasó por primera vez en la historia de las Fuerzas Armadas el número de becas disponibles,<sup>33</sup> Una consecuencia importante de este cambio en la composición del Ejército fue el hecho de que las Fuerzas Armadas empezaron a convertirse en el instrumento “defensor” de la de otra manera inarticulada “clase” media. Cuando los mecanismos “normales” del Estado llegaban a obstruir los intereses de estas “clases”, tal por ejemplo durante una crisis económica, esto facilitaba la intervención del Ejército en política.<sup>34</sup> La abrumadora participación de apellidos no aristocráticos de oficiales del Ejército en los levantamientos del partido Radical (1890, 1993 y 1905) fue un factor constante y normal durante el Estado Oligárquico.<sup>35</sup>

#### 4. 2. *Naturaleza y desarrollo de las bases financieras de la burocracia central y su impacto social y político*

Como me propuse al comienzo de esta discusión, estudiaré ahora las conexiones concretas, establecidas por las clases dominantes, entre la estructura y función del sector externo y las bases financieras del Estado Oligárquico. Sin un análisis detallado de estas relaciones, es prácticamente imposible comprender cómo las alzas y bajas del ciclo económico del capitalismo internacional, eran transmitidas al interior del Estado y de allí a las de la sociedad argentina. En efecto, en la medida en que la economía exportadora se expandía, la burocracia central también se expandía. Puesto que las bases financieras de la burocracia dependían de la economía exportadora, las fluctuaciones comerciales comenzaron a ligarse a las crisis políticas. Con el objeto de explicar las consecuencias políticas del desarrollo de las bases financieras de la burocracia central, el cuadro 4.3 nos provee del volumen del comercio, los gastos, recursos y déficits expresados en pesos oro. Este cuadro demuestra el grado de dependencia de los recursos y déficits fiscales sobre el comercio exterior.<sup>36</sup> Los recursos nunca cubrían los gastos. La vida de la burocracia dependía principalmente de dos fuentes. En primer lugar del desempeño exitoso del sector exportador. La expansión del sector exportador, permitía aumentar el volumen de las importaciones lo que incrementaba a su vez los ingresos aduaneros. Segundo, la burocracia dependía también del capital extranjero. Desde los comienzos de su existencia el Estado argentino se acostumbró fácilmente a pedir préstamos extranjeros (los Baring, Rothschild, Morgans, Murrieta, etcétera), con el objeto de financiar sus frecuentes déficits. Después de un intento fracasado de utilizar capital local en la última parte de la década de 1850 (un sistema ferroviario había sido iniciado y enteramente financiado por empresarios de Buenos Aires) el mercado de valores de Europa, donde grandes cantidades de capital se habían acumulado desde épocas anteriores, se convirtió en la fuente principal de aprovisionamiento de los recursos necesarios para la burocracia. El aflujo de capital extranjero bajo la forma no sólo de inversiones directas sino también de empré-

titos, fue tremendo. Según los datos disponibles, las inversiones extranjeras en el país alcanzaron la cantidad de 2.5 billones de dólares al poder de compra de 1960 y en 1900, su 10.5 billones en 1913. 50 por ciento del capital fijo de Argentina en 1914 y 32 por ciento en 1930 era propiedad extranjera.<sup>37</sup> De este porcentaje, cerca del 30 por ciento estaba constituido por bonos y préstamos al Gobierno. Con frecuencia los préstamos extranjeros eran obtenidos a sólo el 70 por ciento de su valor nominal. La deuda externa era tan grande que una gran parte del capital acumulado por el país a través de la economía exportadora, debía remitirse en concepto de amortización de intereses y deudas que debían pagarse a los usureros extranjeros. Representaba entre el 30 y el 50 por ciento del valor de las exportaciones argentinas. Además, el monto de la deuda externa consolidada excedía los recursos combinados de las burocracias provincial y federal. La deuda externa representaba cerca del 50 por ciento de la deuda consolidada, y dada la enorme dependencia de la burocracia central respecto del exterior, el Estado argentino no era sino un coloso con pies de barro.

En efecto, la estructura de la deuda externa limitaba notablemente las opciones posibles del Estado argentino en un doble sentido. Por un lado, el pago de los intereses y amortizaciones eran fijos, es decir, independientes de las fluctuaciones cíclicas de la economía y debían ser pagados en divisas. Como era costumbre desde la declaración de la Independencia, esta deuda tenía que ser pagada con los recursos generados por los impuestos a la importación. En la práctica, esto significaba que las deudas no podían aliviarse mediante la impresión de papel moneda.

Esta "rigidez" tenía también su origen en las actitudes conciliadoras de las clases dominantes. En efecto, los inversores europeos recibían ayuda y garantía del gobierno argentino, y los prestamistas extranjeros jamás tuvieron que ejercer demasiada presión sobre el gobierno para obligarlo a pagar una deuda, un dividendo o algo por el estilo. Este era un claro matrimonio de conveniencia entre las clases dominantes de argentinos y los prestamistas extranjeros.

Otra característica del sistema financiero argentino era su notoria dependencia —como lo señalé más arriba— de las cosechas y productos agrícolas de exportación. El cuadro de los ingresos fiscales era una especie de barómetro infalible que medía el grado de riqueza y prosperidad de la población en general, y en cierto modo, el grado de "consenso" de las clases subordinadas con el sistema. El cuadro 4.3 nos muestra información sobre la declinación en el largo plazo de los impuestos de aduana en los ingresos totales de la burocracia y el aumento concomitante de otras fuentes que subsumimos con el título de "Otros Ingresos". Bajo este encabezamiento, impuestos indirectos tales como los gravámenes a los fósforos, vinos, azúcares, etcétera, producían la porción más grande. Sin embargo, a pesar de su declinación, *los ingresos aduaneros continuaban representando cerca del 50 por ciento de los ingresos totales*

*durante las primeras tres décadas del siglo xx*, es decir el período en el que nuestro análisis concluye. Debemos advertir que la participación de los ingresos aduaneros en los ingresos totales de la burocracia aumentaron en números absolutos puesto que los recursos totales también aumentaron. El aumento en el *ítem* "Otros Ingresos" (impuestos internos sobre el consumo) se produjo como consecuencia de las reformas fiscales generales que se implementaron después que la gran crisis financiera de 1890 desorganizara completamente el sistema económico y financiero del país. Hasta 1932 período que comprende la formación del Estado Oligárquico, la apertura democrática que siguió al ascenso de la Unión Cívica Radical y la Restauración Oligárquica subsecuente al golpe de 1930, tanto la oligarquía terrateniente como los Radicales intentaron sin éxito hacer los ingresos de la burocracia central menos dependientes de recursos externos. Entre 1891 y 1900 por ejemplo, los impuestos internos aumentaron de 5.85 por ciento de los recursos totales a un 13 por ciento respectivamente. Sin embargo, la predominancia de los "Impuestos por Puertos y Aduanas" siempre fue abrumadora.

Bajo el encabezamiento de "Tasas Aduaneras y Portuarias", el Gobierno Federal incluía impuestos a la exportación y a la importación y algunas veces tasas extraordinarias a ambas. Es importante entender que estos impuestos tenían un impacto diferente sobre las clases sociales. Los impuestos a la exportación gravaban al sector exportador, es decir, el capital extranjero invertido en el negocio de la exportación de granos y carnes y los terratenientes pampeanos. Aunque se colocaron impuestos a la exportación particularmente durante el período del boom de la lana (1850-1900) éstos comprendían sólo una pequeña fracción de los recursos totales de la burocracia y gracias a la tremenda expansión del país durante la primera década del siglo xx, la burocracia federal no creó nuevas cargas. Los impuestos a la exportación fueron nuevamente colocados por las administraciones Radicales durante la primera guerra mundial, debido a las restricciones forzadas a las importaciones lo cual implicaba una declinación importante de los recursos aduaneros. Estos, sin embargo, representaban solamente el 17 por ciento de los recursos totales y cerca del 30 por ciento de los recursos de aduana.

Los impuestos sobre las importaciones tenían el mismo impacto de un impuesto sobre el consumo y planteaban problemas políticos. Gracias al éxito de la economía agraria exportadora, Argentina creó una compleja estructura urbana comercial burocrática que modificó la estructura ocupacional del país. El cuadro 4.4 nos proporciona una descripción cuantitativa de estas transformaciones y nos muestra que la categoría ocupacional que se extendió más rápidamente fue la categoría de los trabajadores no manuales, es decir, empleados, profesionales y técnicos asalariados. Es importante advertir que este cuadro refleja solamente la media nacional porque está basado en censos oficiales. Es muy probable

que el crecimiento de las "clases" medias hubiera sido más pronunciado en la dinámica zona pampeana que el indicado por nuestros datos.

A través de los ingresos aduaneros y de las operaciones de cambio, una parte importante del excedente económico apropiado por los terratenientes y firmas multinacionales, se depositaba en las arcas del Estado, lo cual ampliaba su capacidad de expandir los empleos burocráticos. Las "clases" medias así generadas dependían del éxito de la economía exportadora y por ende se oponían con violencia a cualquier política proteccionista que pudiese afectar sus niveles de consumo.

Debido a las peculiaridades del desarrollo del país, las organizaciones obreras —anarquistas y socialistas— eran también muy sensibles a las oscilaciones de precios y al proteccionismo.<sup>38</sup> En efecto, los sindicatos más fuertes y mejor organizados no eran los del sector industrial sino los de servicio y transporte.<sup>39</sup> Era explicable que ellos estuviesen más interesados en la importación de manufacturas baratas que en la estabilidad de sus empleos o en la expansión de su clase.<sup>40</sup> Los impuestos a la importación, como cualquier impuesto al consumo, tenían que ser pagados por los consumidores, particularmente el consumo de manufactura de calidad inferior, que en gran medida era consumida por las clases populares. Por estas razones, aunque es dable observar que en Argentina no se desarrollaron movimientos campesinos que podrían haber puesto en peligro el orden social establecido, como fue el crónico problema de otros países de América Latina, las pautas de conflicto y cambio giraron en torno a las repercusiones sociales y políticas de las presiones financieras sobre las masas de consumidores urbanos a través de las oscilaciones en el costo de la vida.

El temor de tarifas aduaneras altas hacía que las clases medias (y de algún modo también las clases populares) apoyaran el sistema oligárquico de dominación en el cual los terratenientes e inversionistas extranjeros eran, por supuesto, los que más se beneficiaban, aunque no sólo ellos. Por la misma razón ese consenso se quebraba cuando pasaban los tiempos de prosperidad. Por ejemplo, el sistema oligárquico de dominación alcanzaba su punto más alto de consenso cuando aumentaban las exportaciones debido al hecho de que ello implicaba un ascenso del nivel general de ingresos, una expansión de las oportunidades de empleo y en consecuencia una expansión de la demanda de productos importados. Sin embargo, si las exportaciones no eran altas o la burocracia tenía que pagar en determinado año los servicios por los préstamos extranjeros (o ambas cosas a la vez) el Estado enfrentaba alternativas muy restringidas que consistentemente se ligaban con la ruptura del consenso y la emergencia de conflictos políticos muy intensos.

El cuadro 4.5 nos demuestra que una baja en el volumen de las importaciones per cápita se relacionaba con disturbios políticos, es decir, indicadores de pérdida de consenso. Es notable que disturbios políticos de distinto tipo ocurrieron durante períodos de baja, pero muy raramente

en períodos de alza. Este cuadro demuestra que el período entre 1864-1869 y 1875-1879 fue uno de descenso en las importaciones per cápita (un sustituto confiable para el más conocido ingreso per cápita) y de considerables disturbios políticos. El período 1870-1879 y 1885-1889 fue uno de prosperidad económica y de notable ascenso en las importaciones per cápita, y con excepción del problema de la federalización de la capital de la Provincia de Buenos Aires, no se produjeron disturbios políticos importantes de ninguna naturaleza. El período 1885-1889 y 1890-1899 fue uno de notable baja y se produjeron revoluciones (1890-1893). Estos hallazgos dan algún apoyo a la tesis de Schweinitz sobre el rol de ascenso del ingreso per cápita como factor decisivo en la generación de consenso. También apoya las tesis de Ted R. Gurr y James C. Davis que han sugerido que es más probable que las revoluciones se desencadenen como respuesta a una frustración de las expectativas que como respuesta a una situación de miseria profunda.<sup>42</sup>

#### 4. 3. *El impacto de las desigualdades financieras entre los diferentes niveles de gobierno*

Si la burocracia central era sólo una caricatura de autonomía tanto externa como internamente, la situación de los gobiernos provinciales y locales era aún peor. Los impuestos a la renta no fueron creados hasta 1933, e impuestos directos tales como los impuestos a la tierra, al comercio, a la industria, o a las profesiones, representaban sólo un pequeño monto de los impuestos totales. No obstante estos eran impuestos que daban vida a las finanzas de los gobiernos locales y provinciales. Aunque la importancia de estos impuestos en los ingresos totales del país era despreciable, su gravitación en las finanzas provinciales, especialmente en aquellas con economías dinámicas era mayor que en las atrasadas. Esto se debía al hecho que las provincias ricas disfrutaban de un mayor nivel de diferenciación social y los precios de sus tierras eran comparativamente mayores que en el de las provincias pobres. Como resultado de ello, las provincias ricas disfrutaban de una mayor autonomía financiera, con respecto a la burocracia federal, que las provincias pobres, las cuales dependían totalmente de los subsidios federales para poder subsistir. Esta dependencia se hacía particularmente notoria cuando los gobiernos provinciales eran detentados por partidos opuestos a los que controlaban la maquinaria federal, especialmente cuando el Ejecutivo nacional necesitaba del voto de los senadores de dicha provincia para implementar legislación. En tales casos, los "cortes" en la co-participación Federal o la intervención provincial lisa y llana se convertían en moneda corriente.

Las provincias no pampeanas que poseían bienes no exportables hacia el exterior, tales como los derivados de la vitivinicultura y de la industria azucarera, dependían también, aunque en menor medida, de las provincias pampeanas. Esto sucedía porque dichas provincias constituían una porción mayoritaria del mercado de consumo de sus productos.



Como regla general, las provincias contribuían con sólo un 21 por ciento de los impuestos totales coleccionados en el país.<sup>43</sup> Las provincias más ricas, por ejemplo Buenos Aires, Santa Fe y Entre-Ríos, recogían el resto. Las finanzas de las provincias restantes, con economías en declinación, eran realmente subsidiadas por las provincias más ricas. El cuadro 4.6. es muy ilustrativo en este aspecto pues nos muestra lo que podríamos llamar la "capacidad extractiva" de los niveles federal, provincial y municipal de gobierno. En efecto, en dicho cuadro es posible observar la continuidad de algunas constantes históricas en el desarrollo político argentino, es decir, la tendencia hacia el fortalecimiento de la notoria desigualdad económica y financiera entre la Provincia de Buenos Aires y el resto de los gobiernos locales y provinciales. Estas características pueden observarse en el estudio de los presupuestos de los tres niveles de gobierno. Por razones de simplicidad, he comparado los gastos federales, con el de la provincia de Buenos Aires y con el presupuesto de una provincia típicamente "pobre". Esto puede observarse en el cuadro 4.7. Es sorprendente observar ahí lo que se convirtió con posterioridad en un patrón clásico del desarrollo de la burocracia central. En efecto, no obstante la provisión constitucional que consagra un sistema federal de gobierno y la descentralización administrativa, el patrón de desarrollo burocrático se orientó de lleno en la dirección de un fuerte gobierno centralizado.<sup>44</sup> La debilidad de los gobiernos locales es también evidente en los datos proporcionados por el cuadro 4.8.

##### 5. AMPLIACIÓN DEL SUFRAGIO Y AMPLIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Bajo el impacto de la economía agraria exportadora, Argentina enfrentó una peculiar contradicción. La sociedad había llegado a ser una sociedad aparentemente pluralista, pero continuaba siendo dominada por una oligarquía terrateniente. Debido al impacto de la inmigración y al desarrollo agrario dependiente, las ciudades, especialmente en la zona pampeana, muy pronto se convirtieron en el foco de asentamiento de inmigrantes extranjeros de diferentes orígenes. Estos inmigrantes desarrollaron comunidades, escuelas, hospitales, sindicatos, partidos y todos los tipos de asociaciones privadas conectadas con el mejoramiento de sus circunstancias de vida y de orígenes nacionales. El Estado oligárquico no podía penetrar esas organizaciones. Las funciones sociales de estas asociaciones de extranjeros, era facilitar servicios sociales que el país era incapaz de ofrecer, y también proporcionar medios de integración en la sociedad Argentina. Estas organizaciones expresaban valores y actitudes que eran muy diferentes del carácter autoritario que predominaba entre la población nativa, especialmente en las áreas rurales.<sup>45</sup> Pero el rol más importante de estas asociaciones fue el de proporcionar liderazgo a las asociaciones privadas, movimientos de protesta y par-

tidos de la clase obrera; concretamente, de los partidos Socialista y Anarquista, que emergieron debido al proceso de urbanización.

La tendencia de estos inmigrantes fue el segregarse en colonias y comunidades contando a menudo con apoyo de sus propios gobiernos nacionales. La participación política directa de los extranjeros era generalmente baja. Los inmigrantes no adquirirían la ciudadanía y permanecieron fuera de la vida política *formal* del país. Cuando los inmigrantes se organizaban en partidos políticos, adoptaban por regla general un carácter cosmopolita, canalizando así aspiraciones que no se circunscribían a las de cualquier identidad nacional específica. La carencia de interés por adquirir ciudadanía de estos inmigrantes se manifiesta en el cuadro 4.10 que muestra el número de naturalizados por cada cien extranjeros llegados al país, lo cual significaba que ellos prácticamente no votaban. Sin embargo, hubo muchas alternativas importantes abiertas a estos inmigrantes sin los cuales no podríamos entender la importancia de los inmigrantes en la vida política argentina. En primer término, *el hecho de que estos inmigrantes no votaran no significaba que no participaran en política* o que influyeran en la toma de decisiones. La clase obrera europea en Argentina organizó muy tempranamente sindicatos y les dio una ideología anarquista o socialista, creando condiciones de malestar y de protesta social que forzó a la oligarquía a extender rápidamente el sufragio.<sup>46</sup> Por ejemplo, en 1888 obreros ferroviarios demandaron que sus salarios fuesen pagados en oro con el objeto de cortar los efectos de la inflación y debido a que se negó esta petición fueron a la huelga.<sup>47</sup> El número de huelgas y de huelguistas aumentaba en la medida en que el costo de vida y los salarios reales se deterioraban y en función del mejoramiento de las organizaciones obreras. Aunque una historia de estos movimientos de protesta excede los límites de este ensayo, debe recordarse que dichos movimientos en ocasiones fueron de tanta magnitud, que las autoridades tuvieron que aprobar la llamada Ley de Resistencia (en 1903) que determinaba la expulsión del país de aquellos extranjeros que participaban en huelgas, demostraciones, etcétera. En resumen, las asociaciones de inmigrantes, en la medida que aumentaba el proceso de urbanización, se convirtieron con prontitud en una herramienta política importante que contribuyó a la democratización del Estado Oligárquico.

Con el transcurso del tiempo, los hijos de estos inmigrantes en ascenso, siendo ya ciudadanos argentinos pudieron disfrutar del derecho al voto en un Estado que no satisfacía sus aspiraciones. La gran crisis económica de 1890 produjo fuertes cambios en la estructura del país y la movilización política de las clases medias. Las importaciones cayeron entre 1869 y 1891 en un 60 por ciento, y el premium del oro ascendió de 80.47 pesos en 1889 a 273.78 pesos en 1891. Las clases medias carecían de organizaciones políticas y consecuentemente fueron sus principales víctimas. En ese año se fundó la Unión Cívica Radical. Este partido comenzó a luchar por la apertura del sufragio a través de sucesivos levantamientos populares en 1893 y

1905. Sin embargo, el Partido Radical no ascendió al poder por el impacto directo de estas rebeliones, sino a través del efecto combinado de la capacidad movilizadora de las clases medias sobre el orden político, de las *acciones* del movimiento obrero anarquista, y por la captura en 1903, de la máquina política oligárquica por parte de una fracción progresista. Esta fracción, encabezada por Roque Sáenz Peña, hizo posible la reforma electoral de 1912 que creó el sufragio secreto y obligatorio, dando a todos los adultos del sexo masculino de 18 años y más la oportunidad de votar. Con posterioridad fue imposible para la oligarquía ganar elecciones sin apoyo popular. Este factor precipitó la crisis del Estado oligárquico y produjo la inauguración de la democracia liberal en Argentina.

#### 6. REVISIÓN GENERAL DE LOS DESARROLLOS HISTÓRICOS Y ENSAYO DE INTERPRETACIÓN

No se podría dar una respuesta simple a la pregunta de cuán profunda fue la influencia del modelo de desarrollo del Estado en el eventual fracaso de la democracia liberal en Argentina. Sin embargo, un análisis retrospectivo revela que cuando los Radicales tomaron el poder político en 1916 y el sufragio se extendió a las capas populares, el aparato autoritario que había engendrado la oligarquía terrateniente seguía intacto. La oligarquía terrateniente había unificado al país y creado un Estado, destruyendo la posibilidad de emergencia de un poder central balanceado con el poder e intereses regionales, de los cuales, a su primitivo modo, los caudillos habían sido alguna vez sus representantes. Los Radicales, no quisieron o no pudieron revertir este determinismo histórico, y como el cuadro 4.11. demuestra, usaron las "intervenciones federales" para "garantizar la forma republicana de gobierno" más que en ningún período anterior de la historia. En efecto, de un total de 93 intervenciones federales efectuadas entre 1862 y 1930, los Radicales tomaron 34, lo cual revela que el poder central, en lugar de marchar hacia una mayor descentralización y democratización, estaba creando y recreando las condiciones autoritarias del pasado y que posibilitaron la emergencia de regímenes más autoritarios todavía después de 1930.<sup>48</sup> Los estudios comparados nos muestran que la ausencia de un equilibrio de poder más o menos aceptable entre los intereses regionales y/o estamentales marchó paso a paso con una mayor centralización del poder, y este, a su vez, mano a mano con la cristalización de regímenes autoritarios. Contrariamente, el ejemplo inglés nos muestra que un factor decisivo del desarrollo de la democracia parlamentaria se debió al legado feudal de la noción de inmunidad de ciertos grupos y personas con respecto al poder central.<sup>49</sup> La existencia de este equilibrio de poder, con un dejo favorable al poder central, dio un impulso importante al desarrollo de la democracia inglesa. Esta ausencia me parece notoria en Argentina, tanto

durante el prolongado período de los gobiernos conservadores de la oligarquía, como en el de los Radicales.

Otro factor que afectó la posibilidad de desarrollo de una democracia liberal estable, se debió al condicionamiento del desarrollo de las bases financieras de la burocracia central al modelo originariamente impreso por los terratenientes a la provincia de Buenos Aires. Financiera, económica, ideológicamente, y hasta en la composición de sus clase política, la burocracia central emergente repetía, en escala mayor, la estructura que habíase dado al Estado de Buenos Aires. La burocracia central creada por la oligarquía, no había cambiado ni ampliado substancialmente su base impositiva. El país, o mejor dicho la sociedad civil argentina, pagó un alto precio por esta decisión que vinculaba estrechamente la crisis del capitalismo mundial a las crisis de autoridad, al interior de la sociedad argentina. Los Radicales heredaron este problema, pero fueron incapaces de elegir o de crear una alternativa. Aunque durante todo el siglo xx, la dependencia argentina del comercio exterior disminuyó, la burocracia central continuó dependiendo significativamente de los ingresos de importación para su funcionamiento.<sup>50</sup> Durante las administraciones Radicales, estos recursos continuaron representando cerca del 50 por ciento de los recursos totales de la burocracia, y eran y continuaron siendo generados por una economía que el poder político apenas controlaba.<sup>51</sup> Irónicamente, esta limitación del Estado, hacía difícil, al menos durante el período de inauguración de la democracia liberal con los Radicales, que éste evolucionara en una dirección totalitaria. Indudablemente que no estaba en la mente de las élites Radicales aprovechar el aparato político que ellos habían heredado de la oligarquía para esos fines. Pero también había factores estructurales importantes que impedían la materialización de una aventura de esa naturaleza. Este factor estaba relacionado con el carácter especializado de la economía argentina, carácter que los Radicales no modificaron, lo cual hizo la emergencia de una burguesía industrial autónoma difícil. Los estudios comparados demuestran la importante contribución de este socio, en coalición con los terratenientes y la burocracia central, en la formación de regímenes fascistas, casi siempre después del fracaso de una pseudo-democracia, tal como la República de Weimar, el Japón de 1920, Italia bajo Giolitti. He discutido ya en otro lugar el rol que jugó (o que no pudo jugar) la "burguesía" industrial en el fracaso de la democracia argentina.<sup>52</sup>

Finalmente, podemos decir algunas palabras de resumen acerca de cómo debió haber actuado la burocracia central y los otros actores del proceso para hacer posible la institucionalización de una democracia liberal estable. El país debería haber iniciado una acumulación de capital autónoma, al menos en sus estudios formativos, y la burocracia central debió haber ampliado su base financiera, haciéndola menos vulnerable a los "factores exógenos", que, como hemos discutido anteriormente, no

proporcionaba un clima adecuado para un consenso democrático.<sup>53</sup> Creo también que las provincias deberían haber tenido una participación mayor en los beneficios del desarrollo del país, de modo de lograr una distribución más efectiva del poder a escala local y regional. Sin embargo, como se ha visto, los gobiernos provinciales y locales continuaron dependiendo casi totalmente de los subsidios federales, los que, a su vez, dependían, y continuaron dependiendo durante las administraciones Radicales, del exterior. Colocando el análisis en una perspectiva comparada, es dable recordar aquí la enorme importancia que tuvieron las discusiones sobre materias impositivas en la expansión de la democracia política en Estados Unidos y en Inglaterra. Esta ausencia fue sensible en Argentina. Extendiendo más allá de los datos mis conclusiones, uno podría imaginar que si las municipalidades, provincias y la burocracia federal hubiesen tenido una mayor autonomía financiera, a su nivel, hubiese sido más fácil el desarrollo de instituciones político-administrativas de auto-gobierno, al hacer a la autoridad más responsable al control popular. Pero tal política hubiera requerido una emergencia revolucionaria al mundo moderno que era ajena al proyecto de Estado de los padres de la Patria.

## A P É N D I C E

### DESARROLLO INTRA-NACIONAL, DESIGUAL Y DEMOCRACIA

Podríamos formular una pregunta que está a la orden del día acerca de las relaciones que se podrían establecer entre los desequilibrios en el desarrollo intranacional y la democracia. Esta pregunta tiene dos interpretaciones posibles. En primer lugar, podría referirse a las discontinuidades en el desarrollo sectorial, tal por ejemplo las discontinuidades entre la tasa de crecimiento de la agricultura y de la industria. Hemos discutido este aspecto del problema suficientemente en el capítulo III, en el cual, nuestro argumento central giró en torno a las consecuencias del retraso en el desarrollo industrial en el desarrollo democrático de Argentina, y no repetiremos esta discusión nuevamente. La relación aparece con menos claridad cuando nos referimos a los desniveles de desarrollo regional y la democracia. En parte, este problema es similar al que suscitó el debate sobre la llamada "question meridionale" en Italia, país en el que el desarrollo industrial del norte, al estar condicionado por una agricultura atrasada localizada en el Sur, contribuyó al ascenso del fascismo en la década de 1920.

Por otra parte, una situación exactamente opuesta pareciera haber tomado lugar en el caso de Australia, país en el cual las obvias desigualdades intrarregionales toman la forma de una región costera bastante desarrollada contrastada por un hinterland subdesarrollado. Y sin embargo, Australia posee una democracia bien consolidada.

Estas relaciones "causales" sobreesimplificadas, podrían adquirir claridad si introduyéramos variables intervinientes. En el caso argentino, y probablemente también en el de otros países en situación similar, el marco histórico-institucional tuvo un efecto muy importante en la formación de las actitudes de las élites, y con seguridad también en el de las masas. En efecto, en los tiempos coloniales, las provincias del interior, actualmente de lejos mucho menos desarrolladas que Buenos Aires, habían tenido economías mucho más prósperas. En el período post-colonial, especialmente en el período de formación del Estado-Nación, las provincias experimentaron una declinación ininterrumpida hasta la fecha, con respecto a Buenos Aires y al poder Federal. En el caso del desarrollo australiano, esto no se dio como antecedente. El sistema político australiano no se desarrolló en una atmósfera de deprivación regional relativa como fue el caso del desarrollo político argentino. El impacto de estas asincronías geográficas sobre el sistema político, particularmente a nivel de las masas, a sido estudiado por Gino Germani, quien formuló la teoría del nacionalismo popular, interpretación que es coincidente con la nuestra. Pero las desigualdades regionales también afectaron produciendo deprivación relativa en las élites (aunque también en otros niveles de la vida nacional). El Estado Liberal fue asociado con la oligarquía de Buenos Aires, que volcaba sobre sí y sobre esa provincia, todos los beneficios del progreso económico, aún a costa de "vender" al país al capital extranjero, sacrificar el desarrollo de las provincias del interior y usar intervenciones federales para aplastar las autonomías provinciales. Sin entrar en una elaboración más detallada sobre episodios que son más bien contemporáneos, y a riesgo de sobreesimplificar la realidad, encuentro significativo que la oposición más decidida y hasta diría el factor más decisivo en la caída de al menos dos de los regímenes más autoritarios que haya conocido Argentina en el siglo xx, hubiese surgido en Córdoba, es decir, la provincia que tuvo la tasa de desarrollo regional más alta de los últimos 20 años.

CUADRO 4.1  
GASTOS Y RECURSOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1822-1850  
(000)

Gastos Guerra y Gobierno	Otros		Total	Recursos Años Aduaneros		Otros	Total			
1822	1,987	(82.9%)	421	(17.1%)	2,408	1,290	(58.7%)	907	(41.3%)	2,197
1824	2,032	(78.3%)	564	(21.7%)	2,596	1,790	(68.0%)	858	(32.0%)	2,648
1829	6,474	(81.9%)	1,441	(18.1%)	7,915	7,388	(75.9%)	2,364	(24.1%)	9,752
1830	9,131	(75.7%)	2,924	(24.3%)	12,055	7,156	(69.7%)	3,117	(30.3%)	10,276
1831	6,151	(75.7%)	2,828	(24.3%)	8,989	9,626	(72.2%)	3,605	(27.8%)	13,331
1832	7,340	(68.4%)	3,317	(31.6%)	10,657	8,838	(72.1%)	3,307	(27.9%)	12,245
1833	9,060	(74.0%)	3,179	(26.0%)	12,239	9,647	(74.8%)	3,356	(25.2%)	12,903
1834	3,084	(63.5%)	1,773	(35.5%)	4,857	7,802	(76.9%)	3,349	(23.1%)	10,151
1840	5,492	(69.7%)	2,387	(30.3%)	7,879	25,275	(52.0%)	23,241	(48.0%)	48,516
1841	36,397	(92.8%)	3,008	(8.4%)	39,306	31,703	(76.0%)	9,883	(34.0%)	41,684
1842	31,413	(92.0%)	2,717	(8.0%)	34,130	24,743	(68.1%)	11,573	(31.9%)	36,316
1843	33,110	(89.8%)	3,727	(10.2%)	36,837	20,794	(59.1%)	14,362	(39.9%)	35,156
1844	29,250	(89.8%)	3,261	(10.2%)	32,511	23,389	(68.0%)	11,990	(32.0%)	34,336
1845	27,871	(88.5%)	3,582	(11.5%)	31,463	20,622	(60.0%)	13,255	(39.2%)	33,877
1846	6,036	(69.2%)	2,683	(30.8%)	8,719	17,671	(56.0%)	13,655	(34.0%)	31,326
1847	15,025	(83.5%)	2,952	(16.5%)	17,977	25,452	(65.0%)	13,622	(35.0%)	39,074
1848	28,807	(89.8%)	3,253	(10.2%)	32,060	22,584	(63.0%)	15,123	(37.0%)	37,667
1849	48,007	(92.5%)	3,862	(7.5%)	51,869	32,282	(62.0%)	15,910	(38.0%)	48,192
1850	57,944	(93.1%)	5,283	(6.5%)	62,227	33,824	(60.3%)	23,291	(39.7%)	56,015

FUENTE: Miron Burgin, *The Economic Aspects of Argentine Federalism, 1820-1850*, (Cambridge: Harvard University Press, 1946), 49, 167-168, 195-196.

CUADRO 4.2.

## RECURSOS Y GASTOS DE PROVINCIAS SELECCIONADAS

(000 pesos)

Años	Tucumán		San Juan		Corrientes		Córdoba	
	R	G	R	G	R	G	R	G
1824	22*	33*	20	19	68	89	70	78
1835	22	23	11	12	134**	126	68	102

FUENTE: Miron Burgin, *The Economic Aspects of Argentina Federalism, 1820-1850*. (Cambridge: Harvard University Press, 1946), 127-131.

\* Presupuesto de 1827.

\*\* Presupuesto de 1835.

R=Recursos.

G=Gastos.



CUADRO 4.3  
INDICADORES SELECCIONADOS COMERCIALES Y FINANCIEROS DE LA BUROCRACIA CENTRAL  
(Millones de pesos oro)

Periodos	Comercio Exterior	Recursos	Gastos	Déficit	Recursos Gastos	Gasto Comercio Exterior	Déficit Comercio Exterior	Deuda Pública p/c	Recursos Aduana	Otros Recursos
1864-1869	63,8	10,2	13,1	- 2,9	77,8	20,5	0,4	...	91,5	8,5
1870-1874	91,1	16,3	25,5	- 9,2	63,9	26,3	0,9	36,6	93,2	6,8
1875-1879	91,1	16,9	28,7	-11,8	58,8	31,5	12,9	35,8	89,6	10,4
1880-1884	128,3	27,2	42,8	-15,6	63,5	33,3	12,1	42,7	82,4	17,6
1885-1889	205,2	33,5	47,0	-14,3	71,2	22,9	6,9	60,8	76,0	24,0
1890-1894	200,2	30,6	37,6	- 7,0	81,3	18,7	3,4	109,7	70,9	29,1
1895-1899	237,2	51,5	77,1	-25,6	66,8	32,5	10,7	107,6	66,8	33,2
1900-1904	327,1	70,7	77,5	- 6,8	91,2	23,6	2,0	89,3	50,5	49,5
1905-1909	602,2	106,2	127,5	-21,3	83,2	21,1	3,5	70,0	52,9	47,1
1910-1914	841,0	136,2	187,4	-51,2	72,6	22,2	6,0	72,2	54,8	45,2
1915-1918	1,014,0	108,7	174,3	-65,6	62,3	17,1	6,4	69,0	42,4	54,6

FUENTE: Ernesto Tornquist, *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*, (Buenos Aires: 1919), 276-277; Carlos F. Soares, *Economía y Finanzas de la Nación Argentina*, (Buenos Aires: Talleres Gráficos Rodríguez Giles, 1916), I, 71-78; (1922), II, 173; *Memorias del Ministerio de Hacienda* (several issues); Joseph Tulchin, "The Argentine Economy during World War I", *The Review of the River Plate*, (Buenos Aires: June 30, 1970), 976.

CUADRO 4.4.  
ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA OCUPACIÓN, 1869-1960  
(Por ciento de la población activa)

CATEGORÍAS OCUPACIONALES .....	1869	1895	1914	1947	1960
ESTRATOS MEDIOS (no manuales incluyendo los estratos altos no más de 2.3%) .....	11.0	25.9	29.9	40.2	44.5
(1) Propietarios, auto-empleados..	7.1	17.8	14.9	19.9	19.6
(2) Profesionales independientes...	.5	1.5	2.6	1.3	1.5
(3) Empleados .....	3.4	6.6	12.4	19.0	23.4
ESTRATOS BAJOS (manuales) .....	89.0	74.1	70.1	59.8	55.5
(1) Obreros auto-empleados .....	51.6	23.8	20.9	5.2	4.8
(2) Asalariados .....	24.5	36.4	39.2	49.6	45.5
(3) Servicio doméstico .....	12.9	13.4	9.8	4.8	5.2
(4) Otros .....	...	.5	.2	.2	...
TOTAL .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Gino Germani, "Social Stratification and its Historic Evolution in Argentina", *Sociología*, Rivista di Studi Sociali dell' Istituto Luigi Sturzo, Roma, (1971), 54.

CUADRO 4.5.  
IMPORTACIONES PER CÁPITA Y OCURRENCIA DE DISTURBIOS POLÍTICOS  
Y REVOLUCIONARIOS, 1864-1909

Años	Importaciones Per Cápita	Ingresos de Aduana (porcentaje)	Ocurrencia de Disturbios Políticos
1864-1869	30.2	91.5	1*
1870-1874	28.8	93.2	3*
1875-1879	19.6	89.6	1*
1880-1884	25.2	82.4	1
1885-1889	38.7	76.0	—
1890-1899	27.4	70.9	2**
1900-1904	34.3	50.5	—
1905-1909	38.8	52.9	1***

FUENTE: *Anuario de la Dirección General de Estadística*, (Buenos Aires: 1915), xxx-xxxii, y Cuadro 4.

\* Levantamientos regionales con base de apoyo en provincias.

\*\* Levantamientos civiles con amplia base de apoyo en la Capital Federal y en las provincias más importantes.

\*\*\* Levantamientos cívico-militares sin amplia base de apoyo popular.

## CUADRO 4.6.

CONTRIBUCIÓN FINANCIERA FEDERAL Y DE LAS PROVINCIAS PAMPEANAS  
Y NO PAMPEANAS

(Porcentajes)

NIVELES DE GOBIERNO	1910	AÑOS	1925
NACIONAL .....	78.7		72.2
PROVINCIAS .....	21.3		27.7
1. Provincias pampeanas .....	76.5		77.7
2. No-pampeanas* .....	23.5		22.0

FUENTE: Anuario Estadístico de la Sociedad Rural Argentina, (1928), 98-99.

\* Incluye Tucumán, Mendoza y San Juan.

## CUADRO 4.7.

GASTOS PRESUPUESTADOS DE LA NACIÓN Y DE UNA PROVINCIA Y  
MUNICIPIO CON TRADICIÓN DE CAUDILLOS

(Millones de pesos papel)

Años	Nación	Buenos Aires	La Rioja	Distrito Federal	Municipios de la Rioja
1909	257	38	.4	31	.03
1910	267	39	.4	32	.03
1911	425	54	.5	37	.03
1912	436	56	.5	46	.03
1913	421	62	.5	46	.07
1914	450	59	.8	52	.07
1915	393	56	.8	44	.07
1916	393	50	.7	40	.06
1917	393	61	.8	40	.09
1918	390	64	.8	40	.08

FUENTE: Ernesto Tornquist, *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*, (Buenos Aires, 1919), 278-284.

CUADRO 4.8.  
PRESUPUESTOS NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL, 1913-1919  
(Porcentajes)

NIVELES DE GOBIERNO	A Ñ O S						
	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
(A) GOBIERNO FEDERAL .....	65.0	65.0	63.0	65.0	64.0	69.0	69.0
(B) GOBIERNOS PROVINCIALES .....	18.5	18.5	19.5	18.2	20.2	20.6	20.6
1. Excluida Buenos Aires .....	9.0	10.0	10.4	10.0	10.4	10.3	10.3
2. Sólo Buenos Aires .....	9.5	8.5	9.1	8.2	9.8	10.3	10.3
(C) MUNICIPIOS .....	16.5	15.3	17.8	16.8	16.3	16.2	16.2
1. Excluida Capital Federal .....	9.5	7.8	10.8	10.3	9.7	9.8	9.8
2. Sólo Capital Federal .....	7.0	7.5	7.0	6.6	6.6	6.4	6.4
T O T A L .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Ernesto Tornquist, *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*, (Buenos Aires, 1919), 278-279.

CUADRO 4.9.

ASOCIACIONES PRIVADAS SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA MAYORÍA  
DE SUS SOCIOS POR CADA 1,000 EXTRANJEROS, 1914

Tipo de Asociaciones	Socios por cada 1,000 argentinos y por cada 100 extranjeros residentes en el área		Número de Asociaciones	
	Ciudad de Buenos Aires	Resto de el País	Ciudad de Buenos Aires	Resto de el País
Asociaciones argentinas ...	104	21	19	153
Asociaciones extranjeras ..	...	..	..	...
(1) Una nacionalidad ....	145	151	97	752
(2) Multinacionales .....	197	14	98	83

FUENTE: Gino Germani, "Mass Immigration and Modernization in Argentina" in Irving Louis Horowitz (ed.), *Masses in Latin America*, (New York: Oxford University Press, 1970), 313.

CUADRO 4.10.

TACA DE NATURALIZACIÓN DE INMIGRANTES DE ULTRAMAR \*

Años	Inmigrantes (Números Absolutos)	Número de Inmigrantes Naturalizados	Naturalizados por cada 100 llegados
1906	302,249	1,750	.57
1907	257,924	2,903	1.12
1908	303,112	3,007	.99
1909	278,148	4,280	1.53
1910	345,275	2,422	.70
1911	281,622	7,331	2.60
1912	379,117	3,713	.97
1913	364,878	3,697	1.01
1914	182,672	4,832	2.64
1915	83,015	5,618	6.76

FUENTE: Ernesto Tornquist, *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*, (Buenos Aires, 1919), 15, 19.

\* Estos datos comprenden personas provenientes de Puertos de ultramar, incluyendo Montevideo (Uruguay). Se incluyeron pasajeros de la clase. Cerca del 93 por ciento de estos inmigrantes vinieron de puertos ultramarinos y el resto de países latinoamericanos.

CUADRO 4.11.

## INTERVENCIONES FEDERALES EN PROVINCIAS ARGENTINAS, 1862-1930

<i>Presidencia</i>	<i>Total</i>	<i>Decretos</i>	<i>Leyes</i>
1862-68: Mitre .....	8	7	1
1868-74: Sarmiento .....	6	6	0
1874-80: Avellaneda .....	6	5	1
1880-86: Roca .....	2	0	2
1886-92:			
Juárez Celman (86-90) .....	2	1	1
Pellegrini (90-92) .....	3	2	1
1892-98:			
L. Sáenz Peña (90-95) ....	8	1	7
Uriburu (95-98) .....	6	1	5
1898-1904: Roca .....	6	3	3
1904-10:			
Quintana (04-06) .....	1	0	1
Alcorta (06-10) .....	7	4	3
1910-16:			
R. Sáenz (10-14) .....	2	2	0
De la Plaza (14-16) .....	2	1	1
1916-22: Yrigoyen .....	20	15	5
1922-28: Alvear .....	10	7	3
1928-30: Yrigoyen .....	4	2	2
TOTAL .....	93	57	36

FUENTE: Rosendo A. Gómez. "Intervention in Argentina, 1860-1930", *Inter-American Economic Affairs*, 1, 3 (December 1947), 55-73.

Antonio Gramsci, *Il Risorgimento*, (Torino: Einaudi, 1960. 70-71.

Ver "Las Clases Altas Terratenientes y el Desarrollo de la Agricultura Comercial en Argentina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, (Agosto, 1972), III 281-317.

Manfred Kossok, *El Virreynato del Río de la Plata*, Buenos Aires: Futuro, 1959), 108. Es significativo que los primeros movimientos independientes exitosos, el uno, dirigido desde Argentina por José de San Martín y el otro desde el norte por Simón Bolívar se produjeran en países cuyas estructuras político-administrativas eran muy débiles. Al respecto José A. Silva Michelena, refiriéndose a Venezuela dice lo siguiente: "Para dar una idea de esta falta de capacidad político-administrativa, baste mencionar que la Intendencia del Ejército y Real Hacienda no llega a constituirse sino hasta 1776, la Capitanía General de Venezuela hasta un año más tarde y la Real Audiencia de Caracas hasta nueve años después. Es decir, que durante casi trescientos años no había mecanismos efectivos que permitiesen centralizar al ejército, las rentas, el poder político y la administración de la justicia. Estos hechos, combinados con el patrón de tenencia de tierras (repartimientos y encomiendas), estimularon la formación de diversos centros regionales de poder que gravitaban alrededor de unos cuantos terratenientes". Ver J. A. Silva Michelena, *Crisis de la Democracia*, (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1970), 76-77.

Tulio Halperín Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, (Madrid: Alianza, 1972), 129-133.

Herbert S. Klein en "Las Finanzas del Virreinato del Río de la Plata", *Desarrollo Económico*, XIII, No. 50, (1973), 369-400 elabora una interpretación diferente sobre la rentabilidad del Virreinato para la Corona. Concentrándose en el análisis del presupuesto de 1790, observa el enorme costo de los gastos de defensa y burocráticos que juntos constituyen casi el 60 por ciento de los gastos totales. Aunque cautelosamente, el autor concluye diciendo que el Virreinato, al menos se mantenía a sí mismo, pero que dudosamente generaba ganancia. Sin embargo, el autor excluye de su consideración dos hechos importantes: el primero, que sólo se concentra en el análisis de un solo presupuesto; y segundo, que una parte significativa de los impuestos que gravaban a los productos exportados a Buenos Aires desde España, eran impuestos al consumo, y por tanto, transferibles y pagados por el consumidor argentino.

Un buen ejemplo lo proporciona la *Representación de Hacendados*, notable demanda jurídica formulada por Mariano Moreno en representación de los hacendados porteños. Este documento afectaba el monopolio comercial establecido por la Corona, pues recomendaba dos años de libre comercio con los ingleses.

José Luis Romero, *A History of Argentine Political Thought*, (Stanford: Stanford University Press, 1963), cap. 3.

*Ibid.*, 67-81 y cap. 4.

*Ibid.*

Después de 1820, particularmente después de la desmovilización del Ejército del Norte y del replanteo de la táctica político-militar en torno a la campaña por Chile, el desempleo militar se hizo muy agudo y muchos oficiales del viejo ejército se convirtieron en caudillos. Ver Juan Alvarez, *Las Guerras Civiles Argentinas*, (Buenos Aires: Eudeba, 1966), 33.

Esto me lleva a suponer que estaba muy lejos de la intención de los caudillos, a quien cierta literatura folclórica idealiza como gérmenes de la "nacionalidad", el constituir un Estado Nacional. Hay autores que idealizan el bandidismo de

estos individuos e incluso les atribuyen virtudes revolucionarias. La verdad es muy distinta, pues los caudillos representaban la hegemonía de la Argentina rural sobre las débiles ciudades. No conozco de ningún caudillo que tomara seriamente como *proyecto* el de constituir una Nación con mayúsculas. Ello hubiera significado la necesidad de formar un bloque con los elementos más progresistas, en realidad, que liquidaran el viejo régimen de relaciones sociales sobre las cuales edificaban su poder. Sin embargo, los caudillos usaban la violencia en las relaciones interpersonales sin el más pequeño interés en alterar el sistema de dominación imperante. En resumen, contrariamente a lo que afirma cierta literatura barata, pseudo-nacionalista, los caudillos fueron los elementos más anti-nacionales de la sociedad argentina. Para evitar al lector la tarea de mi correcta filiación "ideológica", le diré que mi interpretación es... Nacionalista. Debo reconocer, sin embargo, que los caudillos declaraban a sus gobiernos "repúblicas", no monarquías, lo cual, después de todo, era un paso hacia adelante.

- 12 Es ilustrativo de esto que el universo del discurso Sarmientino invariablemente gira en torno a la despoblación de las ciudades del interior por acción de los caudillos, particularmente el caso de La Rioja.
- 13 Mirón Burgin, *The Economic Aspects of the Argentine Federalism, 1820-1852*, (Cambridge: Harvard University Press, 1946), 117; Alvarez, 33.
- 14 Alvarez, 43-44.
- 15 Las "repúblicas" de los caudillos se mantuvieron unidas mediante un sistema de pactos recíprocos en forma semejante al equilibrio político de la sociedad feudal. Pocas funciones, normalmente reservadas al poder central (por ejemplo el manejo de las Relaciones Exteriores) se delegaron en el gobernador de Buenos Aires. Algunos de estos pactos, pasaron formalmente a integrar la Constitución de 1853, pieza orgánica de la Nación Argentina. Ver Alberto Demicheli, *Formación Nacional Argentina*, (Buenos Aires: De Palma, 1971), I, 135-137; 240.
- 16 Aldo Ferrer, *The Argentine Economy*, (Berkeley: University of California Press, 1967), 65-73; Rodolfo Puigrós, *Historia Económica del Río de la Plata*, (Buenos Aires: Futuro, 1945), 129.
- 17 Registro Oficial, Edicto No. 374 (1812).
- 18 Ferrer, *ibid.*; Alvarez, 59-61.
- 19 Alvarez, 48.
- 20 Romero, 186.
- 21 Sergio Bagú, *Evolución Histórica de la Estratificación Social en la Argentina*, (Universidad de Buenos Aires, Publicación 36, 1961), 56.
- 22 Angel Carrasco, *Lo que Vi desde el Ochenta*, (Buenos Aires: Editorial Procmo, 1947), 157, 354. Los partidos políticos modernos no existieron hasta después de la gran crisis de 1890. Los primeros prototipos de lo que ahora se considerarían partidos políticos modernos fueron creados al margen de la evolución de las instituciones creadas por la oligarquía. La Unión Cívica Radical integraba su liderazgo con terratenientes advenedizos (no "tradicionales") y miembros de las clases medias. El partido Socialista integraba su liderazgo con intelectuales de extracción pequeño burguesa y con obreros y fue el primer partido en darse un programa partidario del que careció, por mucho tiempo el partido Radical.
- 23 Bagú, 91.
- 24 Darío Cantón, *El Parlamento Argentino en Épocas de Cambio: 1890, 1916, 1946*, (Buenos Aires: Instituto, 1966).
- 25 *Ibid.*, 37-49.
- 26 *Ibid.*, 95.



- <sup>27</sup> Gino Germani, "Social Stratification and Its Historical Evolution in Argentine", *Sociología*, Rivista di Studi Sociali dell' Instituto Luigi Sturzo, (1971), 55.
- <sup>28</sup> Rafael Bielsa, *El Cacique en la Función Pública*, (Buenos Aires: Lajouane, 1928), 5-22. Ver también el excelente trabajo de David Rook, "Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party, 1912-1930", *Journal of Latin American Studies*, Noviembre (1972), IV, 233-256.
- <sup>29</sup> Miguel A. Cárcano, *Sáenz Peña: La Revolución por los Comicios*, (Buenos Aires: Cepeda, 1963), 53.
- <sup>30</sup> Robert Potash, *The Army and Politics in Argentine, 1928-1945*, (Stanford: Stanford University Press, 1969), 2.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, 3-4.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, 8. Un excelente resumen financiero que incluye gastos militares puede hallarse en José A. Terray, "Contribución a la Historia Financiera de la República Argentina, 1860-1910", *La Nación*, (Suplemento Domicinal, 1910), 60-68. También en Horacio Cuceorese, *Historia Financiera de la Argentina, 1862-1930*, (Buenos Aires: El Ateneo, 1966), *Economic Review*, (January, 1933).
- <sup>33</sup> Bagú, 56.
- <sup>34</sup> Cárcano, 53.
- <sup>35</sup> Ver la detallada y valiosa información sobre estos levantamientos en las listas de los militares "levantados" transcriptas en Roberto Etchepareborda, *Tres Revoluciones Militares, 1890, 1893, 1905*, (Buenos Aires: Pleamar, 1968), 52, 58, 231, 274. Si contrastamos los apellidos de estos militares, con la lista de terratenientes que transcribe Oddone en su libro *La Burguesía Terrateniente Argentina*, podríamos encontrar una gran abundancia de "nombres nuevos" entre los oficiales alzados.
- <sup>36</sup> Albert Martínez and Maurice Lewandowski, *The Argentine in the Twentieth Century*, (London: T. Fisher, Unwin, 1911), 309.
- <sup>37</sup> Ferrer, 103.
- <sup>38</sup> Theodore H. Moran, "The 'Development' of Argentina and Australia: The Radical Party of Argentina and the Labor Party of Australia in the Process of Economic and Political Development", *Comparative Politics*, (Oct., 1970), III, 84.
- <sup>39</sup> *Ibid.*
- <sup>40</sup> *Ibid.*
- <sup>41</sup> Karl de Schweinitz Jr. *Industrialization and Democracy*, (Illinois: The Free Press, 1964), cap. 1. El profesor Tulio Halperín Donghi me hace notar que la caída de las importaciones per cápita entre 1830-1890 y el período posterior no se debió solamente a una caída en la importación de bienes de capital, con lo cual concuerdo. Ambos estaríamos de acuerdo, seguramente, que una caída en la importación de bienes de capital (por ejemplo construcciones ferroviarias) ciertamente significaba restricción en la expansión del empleo, es decir, una "causa" de malestar social. Halperín mismo me lo señala en un comentario personal cuando advierte un estancamiento en la construcción ferroviaria después de 1892. En resumen, restricción de las importaciones de bienes de consumo o de bienes de capital, significaba desempleo y/o inflación, es decir, causales de descontento social y pérdida de consenso.
- <sup>42</sup> Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel?*, (Princeton: Princeton University Press, 1970), cap. 1; James C. Davis, "Towards a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, (Feb. 1962), XXVII, 5-18. Sospecho que este es el marco de referencia de la explicación de Moore. Ver Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, (Boston: Beacon Press, 1966), 474.
- <sup>43</sup> *Economic Review*, (Buenos Aires, Jan., 1933), VI, No. 1, 16-20.
- <sup>44</sup> Juan C. Agulla, *Federalismo y Centralismo*, (Buenos Aires: Libera, 1967), 165-166.

- <sup>45</sup> Gino Germani, "Mass Immigration and Modernization in Argentina", in I. L. Horowitz (ed). *Masses in Latin America* (New York: Oxford University Press, 1970), 310-315.
- <sup>46</sup> Atilio Borón, *Electoral Mobilization: An Analysis of Its rate of Change and Time Sequence as an Explanatory Variable of the Political Instability of Argentina and the Political Institutionalization of Chile*, (unpub. paper manuscript, 1972), 34.
- <sup>47</sup> Leopoldo Allub, *Partidos de la Transición*, (Chapel Hill, UNC. Paper presentado en el seminario de Partidos Políticos y Movimientos Ideológicos, 1970).
- <sup>48</sup> Información sobre las intervenciones federales puede ser obtenida en Rosendo A. Gómez, "Intervention in Argentina, 1860-1930", *Inter-American Economic Affairs*, I, 3 (December, 1947), 55-73.
- <sup>49</sup> Moore, 415-416.
- <sup>50</sup> El lector puede observar esta incapacidad de los Radicales en el cuadro 4.3. que muestra la notable disminución de los Recursos financieros durante la primera guerra mundial, acompañado de una caída de los recursos de aduana de 54,8 millones en el período 1910-1914, a 42.4 millones (oro) en el período 1915-1918. Al menos puede observar que todos sus esfuerzos fueron infructuosos.
- <sup>51</sup> Merle Kling proporciona datos que remarcan la notable correlación existente entre diversificación de los ingresos del gobierno del 'sector externo' y alejamiento del sistema político del modelo "caudillista". Este autor sostiene que los países de América Latina se acercan más al modelo "pluralista" o de los "grupos de interés", cuanto menor es la dependencia de la base impositiva de la burocracia central del sector externo. En efecto, nuestra interpretación y hallazgos son consistentes con Kling quien señala como límite de la transición del modelo "oligárquico" (caudillista) al pluralista cuando el país deriva menos del 30 por ciento de sus ingresos del sector externo. Durante el período Radical, Argentina entre 1915 y 1918 dependía en un 42.4 por ciento de los ingresos aduaneros; entre 1921 y 1925 en un 44.2 por ciento; entre 1926 y 1930 en un 46.3 por ciento como el siguiente cuadro lo indica:

*Porcentaje de recursos derivados del  
sector externo en los ingresos totales  
del gobierno federal de Argentina  
(1920-1940)*

	<i>Por ciento</i>
1920	33.3
<i>Promedios</i>	
1921-25	44.2
1926-30	46.3
1931-35	35.1
1936-40	31.1

- Ver Merle Kling, "Inestabilidad Política y Cambio Económico" en Joseph A. Kahl (eds.), *La Industrialización en América Latina*, (México: F.C.E., 1965), 502.
- <sup>52</sup> Leopoldo Allub, "Industrialización, Burguesía Dependiente y Democracia en Argentina, 1890-1930", *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, (1974).
- <sup>53</sup> Las implicaciones políticas de un desarrollo económico equilibrado que se apoya sobre el ahorro interno más que en el externo, puede o no estar de acuerdo con los modelos de eficiencia económica propugnados por algunos economistas conservadores. Argentina hizo lo mejor que pudo para desarrollarse con el modelo de especialización en la producción de exportaciones agrícolas, y en este sentido fue muy "eficiente". Lo cual no quiere decir que esto haya sido lo más conveniente desde el punto de vista de su "desarrollo democrático". El impacto de las desigualdades económicas regionales sobre el desarrollo democrático se discute separadamente en un apéndice de este ensayo.