

ROBERTO CORTÉS CONDE

EL LABERINTO ARGENTINO

Reflexiones sobre la construcción
de un orden político en la Argentina
y las crisis en el mundo



Cortés Conde, Roberto

El laberinto argentino: reflexiones sobre la construcción de un orden político en la Argentina y las crisis en el mundo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2015.

128 p. ; 22,5x15,5 cm.

ISBN 978-987-628-364-9

1. Investigación Histórica.
CDD 907.2

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

Primera edición: junio de 2015

© Roberto Cortés Conde, 2015

© de la presente edición Edhasa, 2015

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires

info@edhasa.com.ar

<http://www.edhasa.com.ar>

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona

E-mail: info@edhasa.es

<http://www.edhasa.es>

ISBN: 978-987-628-364-9

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Encuadernación Araoz S.R.L.

Impreso en Argentina

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. Raíces coloniales y el cambio a un nuevo orden. Antecedentes en Europa y los Estados Unidos	17
Capítulo 2. La transición a un nuevo orden en el Río de la Plata	33
Capítulo 3. El progreso y la consolidación del Estado nacional.....	55
Capítulo 4. La crisis de la sociedad de masas	65
Capítulo 5. La Argentina y el mundo desde la Segunda Guerra Mundial	83
Capítulo 6. La vuelta a la Constitución en 1983	103
Epílogo.....	115
Bibliografía.....	121
Agradecimiento	125

Introducción

¿Qué nos pasa?

¿Por qué es tan difícil entender qué nos pasa a los argentinos? ¿Por qué saltamos de tiempos de redención a otros de profunda caída? ¿Por qué son tan reiteradas las crisis económicas? ¿Por qué es difícil vivir con un régimen político estable? En fin, ¿por qué la Argentina no puede ser un país normal?

Las respuestas no son simples y quizá la más equivocada es la que la limita a una sola causa. En este trabajo resumimos una serie de reflexiones sobre el tema, resultado de más de cinco décadas de estudio de la historia argentina y de algunas más, todavía, de haber vivido (o sufrido) como argentino. Se trata de un caso singular porque es difícil encontrar ejemplos de países que hayan experimentado medio siglo de inflación y que, después de haberla superado, se vuelva a repetir con niveles de los más altos del mundo. No es frecuente, tampoco, que los países anden y desanden caminos y pasen por períodos de fuerte expansión a otros de severa caída. Parece poco probable que un país rico se vuelva pobre. Tampoco es frecuente la vocación por los extremos, el oscilar desde posiciones a favor un funcionamiento menos regulados de los mercados a otros de acentuado intervencionismo. Peor aún, ¿por qué después de haber concluido medio siglo de golpes militares nos encontramos, muchas veces, al borde de crisis constitucionales? ¿Es que no podemos atravesar, serenamente, el paso de un gobierno a otro sin que nos enfrentemos a un precipicio? En ese sentido es que nos preguntamos si la Argentina ¿puede ser un país normal?

Algunos estudiosos ensayaron explicar lo que había pasado en Alemania entre las dos guerras atribuyéndolo a lo excepcional que era un país con un alto grado de modernización científica y tecnológica pero con un serio defasaje político. ¿Pasa en la Argentina algo parecido? ¿Hay reminiscencias arcaicas en el país que tuvo una temprana modernización?

¿Cuándo comenzó la decadencia argentina? Digamos que tampoco hay acuerdo sobre los períodos en que comienza la declinación, y no cabe duda que en la selección del comienzo se expresan preferencias. Algunos la ubican en los años setenta, identificando el proceso militar como causante de todos los males, hasta que concluido éste se vuelve al camino de progreso que, en ese caso, se habría iniciado en la segunda posguerra. Para otros, es mi caso, al menos en la evolución de la economía, comienza en los años cincuenta. No sólo porque es posible identificar que desde entonces existen desvíos de las tendencias de desaceleración y retroceso respecto a las del mundo (y lo que importa es el desvío de la tendencia internacional), sino también porque existen factores que inciden en la declinación y que se repiten con notable persistencia.

Lo que sigue es un intento de explicación, diferente a los expuestos en trabajos anteriores, ya que no sólo se tratará de interpretar aquí los fenómenos económicos en su relación con los políticos sino también éstos por sus limitaciones económicas, aunque debe recordarse que este ensayo está pensado en el marco de las investigaciones del autor sobre cuestiones fiscales y monetarias y la relación de esos temas con los regímenes políticos. Nos remitiremos a la historia porque muchas circunstancias del presente son la continuación de un proceso que se remonta a tiempos anteriores. ¿Es que es posible, por ejemplo, entender fenómenos contemporáneos, como la crisis de los partidos, la de la sucesión pacífica de los gobiernos, de la alternancia en el poder, del federalismo y la separación de poderes sin referirse a lo que pasó en gran parte de la historia argentina? Y no porque la historia se repite ya que cada circunstancia resulta de múltiples y complejos factores que nunca pueden repetirse como un experimento de laboratorio, sino que los procesos históricos tienen continuidad y a pesar de los cambios muchos rasgos persisten de tiempos antiguos.

Este viaje en el tiempo —creo— ayudaría a identificar causas, poner un cierto orden en los hechos y ensayar explicaciones, aunque provisionales, de procesos que persisten y, también, para rebatir algunas convicciones que no por arraigadas son ciertas. La primera es creer que la anormalidad es una excepción y que se puede volver fácilmente a cauces razonables. Se advierte, lamentablemente, que los fenómenos anormales fueron más usuales de lo que pensamos. La Argentina vivió con reiterada frecuencia situaciones de excepción. Piénsese que en el siglo XX sólo en 1916, duran-

te un régimen conservador fue electo un presidente radical, que recién en 1989, un opositor, peronista, ganó bajo un gobierno radical y viceversa, que en 1999, un radical llegó a la presidencia bajo un gobierno peronista y lo notable es que, en ninguna otra oportunidad, en el curso de un siglo, los candidatos de la oposición lograron la presidencia. Por otra parte, desde 1949, por varias razones, sólo durante los años 2000-2002 no se cambiaron los titulares de la Corte Suprema de Justicia heredados del gobierno anterior. Que también por muy diversos motivos, entre otros los golpes militares, la vigencia de las garantías constitucionales estuvo suspendida por larguísimas temporadas. ¿Durante cuántos años se ha vivido en regímenes de emergencia?

Parece que se vive una permanente oscilación entre regímenes pluralistas, a veces con gobiernos bastante débiles y otros en los que el poder se concentra exageradamente en el ejecutivo. Existe la convicción de que el nuestro es un régimen político inspirado en la Constitución norteamericana. Sin embargo, en los Estados Unidos a nadie se le ocurriría una reelección que exceda el tiempo de la prescripción constitucional.

Si entonces lo anormal es normal ¿qué es lo que pasa en el país? ¿Cuál es el régimen constitucional en términos positivos? ¿Por qué parece que estamos en un laberinto que recorremos interminablemente para llegar, finalmente, al lugar de donde salimos?

Las tradiciones políticas

En la Argentina perduran tradiciones políticas y culturales que difieren de las que se proclaman en los textos constitucionales. No podemos explicar los conflictos entre el gobierno central y los de las provincias, que muestran muy poco respeto al federalismo, sin recordar cómo y por qué existieron notables diferencias regionales. Tampoco podemos referirnos a las características del régimen político de hecho, que osciló con equilibrios inestables entre tendencias autoritarias y pluralistas, sin referirnos a la tradiciones políticas que se definieron en el largo período en que se fue formando el Estado nacional argentino.

La reiteración de las excepciones indica que éstas expresan tendencias subyacentes que, de tiempo en tiempo, se vuelven a manifestar. En realidad

entendemos que reflejan el choque entre dos tradiciones: una que entiende que el poder debe ser dividido, sostiene la democracia representativa, es racionalista y modernizante, y otra, con sus dos variantes, la populista y la burocrático autoritaria, sostienen la necesidad de la unidad del poder en un caso ejercido por un jefe o en el otro por una jerarquía burocrática, en el primero —aceptando que el poder reside en el pueblo— que éste lo ejerce por intermedio de un líder que lo interpreta y no por instancias representativas, parlamentos o congresos que, en realidad —dicen— impiden el ejercicio eficiente del gobierno y sólo expresan intereses oligárquicos. Estas tendencias niegan la viabilidad de la democracia representativa y son antirracionalistas, reivindican el espíritu del *pueblo*, una supuesta cultura vernácula y reniegan del cosmopolitismo.

Esas tradiciones, a lo largo del tiempo y en contextos culturales distintos, adoptaron manifestaciones variadas y aunque no lo expliciten están contra la democracia representativa porque tienen una noción diferente sobre el poder, es decir, de cómo se concibe el poder soberano. Además, aunque parezcan elaboradas, no surgen generalmente de un debate académico sino de las muchas veces caótica manifestación de los hechos, los que son justificados posteriormente con ideas de distinto grado de elaboración.

Por otra parte, el trabajo pretende analizar los procesos argentinos en los marcos de lo que estaba pasando en el mundo y en ese sentido es un ensayo de historia comparada.

Pero antes vayamos a los conflictos que se arrastran desde un pasado más lejano y que afectan el régimen político y por ende contribuyeron a su inestabilidad. Uno tiene que ver con la larga agonía del federalismo.

El control de los recursos. Los conflictos regionales

La disputa entre las regiones, Buenos Aires y el Interior, el puerto y las provincias es de vieja data. El mayor centro de concentración y riqueza, la antigua provincia, hoy la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires tienen un peso exagerado en relación al resto del país. ¿Esto se puede revertir para lograr un mayor equilibrio territorial por medio de políticas redistributivas? El problema es viejo y complejo. Véase que durante el período preconstitucional, la riqueza de Buenos Aires, de la cual un indicador son sus ingresos fiscales, fue

superior al de todas las provincias juntas. No por nada Buenos Aires en 1862 venció a la Confederación gracias a su mayor capacidad financiera, lo que le permitió por ello liderar la organización nacional.

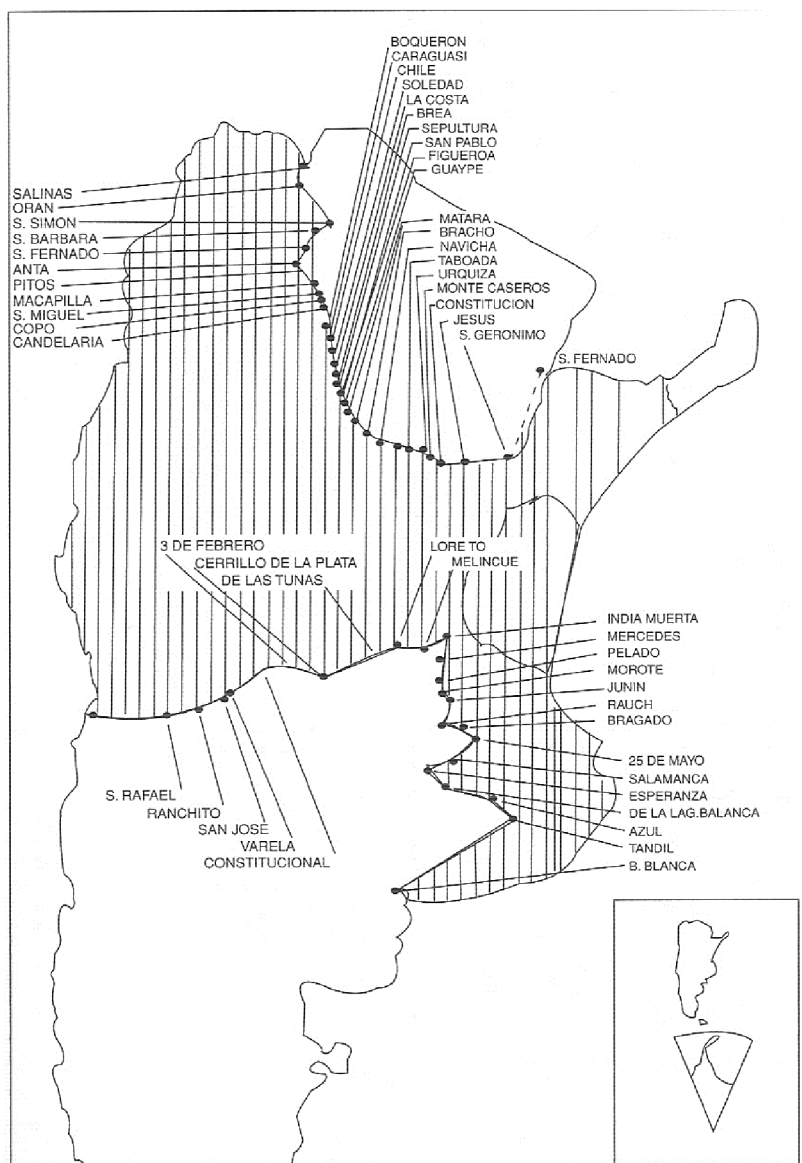
¿Fue su preferencia por mirar al exterior (¿su asociación con intereses o capitales extranjeros, como alegaron algunos?) o la consecuencia de una geografía empecinada, de un país que había surgido en la colonia respondiendo a la explotación minera pero que perdido el Alto Perú se volcó hacia la única salida atlántica para alcanzar mercados europeos más amplios? Se puede decir que no siempre prevaleció Buenos Aires, ya que en 1880 una coalición provincial se impuso quitándole su ciudad, pero hay que recordar que, desde entonces, no fue la provincia sino el gobierno nacional que al controlar la ciudad y sus ingresos de aduana, prevaleció sobre las demás. Las variaciones en las tendencias poblacionales registradas en los censos de 1869, 1895 y 1914 fueron, además, quitando representación a las provincias del centro y noroeste desequilibrando electoralmente el balance de poder. En el curso del siglo XX, careciendo ya de aduanas interiores algunas provincias fueron —y son— financieramente inviables.

Pero esa regionalización en lo que llamamos el país viejo, el centro noroeste, y el nuevo, Buenos Aires, abierta al mundo, ¿a qué se debió? ¿La desigualdad regional no es una tozudez de los hechos que la retórica política prefiere ignorar? ¿No es, por cierto, una paradoja que los mismos factores que condujeron al conflicto por los recursos fueron los mismos que mantuvieron unidas las provincias? De otro modo, ¿cómo hubieran vivido sin la aduana de ultramar?

Y aquí es donde comienza la historia.

Lo que es hoy la Argentina tuvo en sus orígenes un mapa diferente. Fue un país mediterráneo con una vida económica y una población volcadas hacia el Alto Perú (Cortés Conde, 1986) pero a diferencia de otros con un litoral marítimo en el Pacífico (Chile) o en el Atlántico (Brasil, Estados Unidos), tuvo una limitación geográfica, una sola salida al mar en el estuario que con su nombre lo recuerda, el Río de la Plata. La forma de embudo de un país orientado al Atlántico no fue resultado de que se le puso un cerrojo hacia el interior, sino de la necesidad de una salida al mar cuando faltaron los recursos de antes, cuando el embudo había estado dirigido al Norte.

Territorio efectivamente ocupado.



Fuente: Roberto Cortés Conde, *El progreso argentino 1880-1914*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979.

Ese diseño, en gran medida resultado del azar, se debió a que España descubrió fabulosas minas de plata en lugares tan lejanos como México y Bolivia lo que, a su vez, determinó características de poblamiento, urbanización, actividad económica y una estructura político administrativa sobre espacios inmensos que se estableció para asegurar a la corona sus regalías mineras. Las gobernaciones originales, Buenos Aires (que incluía la Banda Oriental, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, y Córdoba (con todo el Noroeste), se poblaron con corrientes que vinieron, una del Perú y la otra del Paraguay, después con Cuyo y el Alto Perú se formó por un corto tiempo (1776-1810) el virreinato del Río de la Plata que consistió, en realidad, en una red de ciudades, jalones en las rutas que unían los reales de minas a los puertos de salida de la plata, con una activa vida comercial a larga distancia y un vacío poblacional en las áreas rurales que las circundaban (fenómeno distinto al de la urbanización europea donde los pueblos fueron los mercados a los que abastecía la producción rural de las áreas vecinas) (Cortés Conde, 1986). La región más antigua que miraba hacia el Alto Perú fue más rica, la otra, aunque postergada y con un comercio restringido, luchó por la salida al mar, lo que más tarde le daría una notable preeminencia. Lo curioso es que la unidad política virreinal, las identidades culturales de una población con una misma lengua y en su mayoría de origen europeo (por la escasa población aborigen a diferencia de los países andinos) y con la misma religión no impidieron que esas diferencias regionales perduraran.

El Imperio Español que abarcó regiones con intereses distintos pudo mantenerse mientras se tuvieron las regalías mineras con las que se subsidiaron (situados) los virreinos deficitarios, entre otros el de Buenos Aires.

Las ciudades o pueblos en la ruta de la plata en las que funcionaban sub tesorerías (cajas secundarias) cobraron impuestos al comercio interno (alcabalas) que, aunque estaban destinados a la corona, en su mayor parte, se usaron para financiar la burocracia militar y civil local, y tuvieron –gracias a ellos– cierta autonomía que ratificaron cuando se proclamaron provincias (la de la ciudad con una tesorería y su provincia) (Cortés Conde, 1986).

Cuando los ingresos de la minería se perdieron con la separación del Alto Perú (y la caída de la producción de la plata) el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, enfrentado a una severa escasez de recursos, encontró los de la Aduana de Buenos Aires que lo sustituyeron aunque no

totalmente, por lo que, más adelante se desató una larga y cruenta lucha por su control. Ese conflicto duró más de medio siglo y concluyó cuando Mitre entregó la Aduana a la Nación en 1862, recién entonces el Estado nacional fue financieramente viable (Cortés Conde, 1986; 1997). El régimen fiscal patrimonialista colonial basado en los ingresos de la minería colapsó, lo que condujo a la división y a la anarquía de lo que había sido el virreinato, mientras que el nuevo régimen sólo mucho después, cuando la tecnología posibilitó el acceso a los mercados europeos y los ingresos provinieron de los derechos al comercio exterior, brindó una solidez fiscal que hizo viable al Estado nacional argentino.

De todos modos, mientras que en la segunda mitad, financiera y políticamente el Estado nacional se consolidó, las provincias del interior que quedaron con los impuestos directos como fueron economías pastoriles y sin catastros ni medios de evaluar la propiedad, carecieron de recursos, lo que las hizo dependientes del gobierno central (circunstancia agravada cuando la Nación aumentó su participación en la recaudación tras la crisis de 1890 y creó otros exclusivamente centralizados en el siglo XX).

Todavía persisten las diferencias entre porteños y provincianos, el conflicto entre Nación y Provincia por la coparticipación de impuestos a pesar de que desde 1994 rige un mandato constitucional que obliga a establecer un acuerdo entre ellas, el que, de hecho, fue reemplazado por leyes de emergencia que favorecieron al gobierno central. Luego, en términos positivos fiscalmente se trata de un país unitario, pero aunque agravado como nunca, éste no es fenómeno nuevo. Se trata de una paradoja, la competencia por el control de los recursos, fuente de los conflictos regionales, fue también un factor de unidad.

Capítulo 1

Raíces coloniales y el cambio a un nuevo orden. Antecedentes en Europa y los Estados Unidos

La independencia creó el enorme problema de definir y generar consenso sobre quien residía la facultad constituyente al tiempo de la formación de un nuevo estado, es decir, el de crear normas para establecer un régimen político distinto al de la colonia y en definitiva, el de establecer en qué consistiría y cómo se ejercería el poder. Todo ello debió hacerse en medio de una seria crisis de financiamiento y, por lo tanto, de la viabilidad del gobierno central.

La instauración de la dinastía bonapartista con José I, tras la doble abdicación en Bayona en 1808, suscitó una crisis de legitimidad en España a la que se respondió con un levantamiento popular en la Península Ibérica que fue justificado en el principio de la retrogresión de la soberanía a *los pueblos* cuando se producía una vacancia dinástica. El argumento fue usado, entre otros, por Jovellanos, para disipar en Europa el temor de que las Juntas cayeran en la repetición de lo que —se pensaba— había sido la terrible experiencia de la Revolución francesa (Jovellanos, 1924). La crisis de legitimidad se extendió a las colonias ya que, como hace mucho lo señaló Halperín Donghi, la independencia fue un emergente de la crisis monárquica en España (Halperín Donghi, 1972). En el Cabildo abierto de mayo de 1810 se defendió el principio dinástico, pero más adelante, el derecho al gobierno propio se fundó en las teorías contractualistas que afirmaban el derecho de los gobernados para elegir sus gobernantes. Esto se basaba en el principio de que si el hombre nace libre sólo él tiene potestad sobre sí mismo, pero, como al integrar un grupo debe someterse a reglas comunes,