

**Cuadernos del**

**CES**

**6**

---

**Leopoldo Allub**

**Estado y sociedad  
civil: patrón de  
emergencia y desarrollo  
del Estado argentino**

---

**Centro de Estudios Sociológicos**

**EL COLEGIO DE MEXICO**

Cuadernos del CES - Número 6

Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo  
del Estado argentino, por Leopoldo Allub

**Centro de Estudios Sociológicos**

**EL COLEGIO DE MEXICO**



Precio: \$ 8.00 M.N.

Dls. 0.80

Prohibida la reproducción parcial o  
total sin el permiso correspondiente

El Colegio de México  
Departamento de Publicaciones  
Guanajuato 125  
México 7, D. F.

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

Derechos reservados conforme a la ley  
c 1974, EL COLEGIO DE MEXICO

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: PATRON DE EMERGENCIA Y  
DESARROLLO DEL ESTADO ARGENTINO, 1810-1936.\*

Leopoldo Allub Ph.D.\*\*

---

\* Este ensayo es una visión fragmentaria de un estudio más amplio sobre los determinantes de la inestabilidad democrática Argentina. El lector podría obtener una visión más integrada consultando mi "Las Clases Altas Terratenientes y el Desarrollo de la Agricultura Comercial en Argentina", aparecido en Revista Latinoamericana de Ciencia Política, (Agosto, 1972), III, 261-317; "Industrialización, Burguesía Dependiente y Democracia en Argentina, 1890-1930", por aparecer en el No. 2 de la Revista Mexicana de Sociología, (1974). Varios ensayos se integran en mi libro "Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia en Argentina", (próximo a aparecer). Agradezco el apoyo financiero y estímulo intelectual de A. F. K. Organski y Gino Germani, directores del Comparative Political Studies of the Latin - Cultural Area Project por haber financiado parcialmente esta investigación, y al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, por su apoyo durante la fase final de redacción del manuscrito. La versión inglesa se concluyó en Junio de 1973.

\*\* Doctor en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill); Profesor Visitante del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, (1973-1974).



## 1.- Introducción

Con frecuencia una clase social debe ejercer líderazgo, debe ser hegemónica en la sociedad civil (particu--larmente en el reino de las relaciones económicas) antes de 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 por teña unificó a la nación creando un Estado como parte inte--gral de su proyecto hegemónico? ¿De qué manera la crecien--te burocratización del poder (con su autoritarismo intrín--seco), 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 dife--rencias estructurales en la constitución inicial del Esta--do pueden facilitar o dificultar el establecimiento poste--rior 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 social democrático, también parece necesario que dicha actividad de corte capitalista 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 dió 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 campo de maniobra del Estado para actuar como mediador de conflictos, dado el rol crítico que jugaba el movimiento de la economía de los países dominantes en la formación y ruptura del consenso democrático en el 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 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 estructuras administrativas hacían factible el desarrollo de tendencias contrarias a cualquier centralización burocrática.<sup>3</sup> Dichas tendencias no pudieron ser evitadas ni por las reformas borbónicas (el sistema de Intendencias) que se inclinaban por una mayor centralización del poder.

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 Pomal hacia fines del Siglo XVIII, pasa, sin guerra revolucionaria, a ser íntegramente transferida al Esta

do brasileño post-independista.<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 un desarrollo que comienza bajo la forma del Estado absolutista y mercantilista en la Europa de fines del siglo XV. El contraste es 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 pié inicial en una burocracia colonial que era incapaz, en la práctica, de dominar el campo y cuya estructura (formal) de autoridad se 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 sub produc-

to) 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 así 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 su 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 fué activado por el impacto de fuerzas externas. En efecto, de manera similar al problema enfrentado por muchas burocracias -pre-modernas (cuando enfrentan el reto "exógeno" de la modernidad), 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 colo--nias, 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, en bienes o en servicios, significa-

ba un drenaje importante.

Hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, comenzo a sentirse con mayor rigidez las diferencias entre las castas, afectando este proceso 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 bien 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 en su conjunto.<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 vió 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 podía ya mantenerse sin la expansión de las bases económicas de sus enemigos más acérrimos. Por estas razones estructurales, la coalición revolucionaria integrada por los intelectuales criollos, los 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 fué, 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, 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 europeos. Gracias a lo que podríamos llamar el "privilegio del atraso" (Veblen), esta élite tuvo la oportunidad de inspirar su movimiento en modelos de gobierno de 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 esclavos negros fueron convocados a luchar por igualdad y libertad en las guerras 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 independistas no buscaban cambios demasiado significativos en la expansión de la participación política (puesto que esas élites imaginaban que el control político de las masas debía permanecer en sus manos), si 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 por la división campo-ciudad, y por otras divisiones regionales que continuaban, de algún modo, el esquema político divisionista de administraciones anteriores.<sup>9</sup> Estas concebían 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 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, solo podía agravar la crisis de organización, dado el 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 "repúbli-

ca".<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 más la acumulación de capital y el desarrollo urbano.<sup>12</sup> Como consecuencia de 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 (arrebatadas 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 te-

nía concisiones 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, dicha liberalización del comercio 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 de esta manera 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 desmovilización del Ejército puso su cuota de agrava- - miento, tenemos también los conflictos vinculados con el - monopolio de las rentas de aduana. Por una parte, las pro- - vincias 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 man- - tenían el funcionamiento de la burocracia y estaban contro- - lados por los terratenientes. La apertura del comercio li- - bre aumentó en gran medida los ingresos fiscales del go- - bierno de Buenos Aires. Parcialmente estos fondos finan- - ciaron las guerras de la Independencia y los esfuerzos des- - tinados a dominar los conflictos internos y las invasiones indígenas contra las ciudades. La clase de los terrate- - nientes y las clases mercantiles de Buenos Aires, buscando satisfacer únicamente sus intereses corporativos inmediatos, crearon una tarifa aduanera que era altamente discriminato- - ria 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, en razón de que los derechos aduaneros sobre la mercadería importada y consumida fuera de los límites terri- - toriales, eran sin embargo de beneficio exclusivo de la pro

vincia que centralizaba el poder. (Buenos Aires)

Había también otras divisiones ligadas a intereses económicos, que separaban a las provincias del litoral (Corrientes, Entre-ríos y Santa Fé) 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 fué bastante efectiva durante la dictadura de Rosas), Buenos Aires progresó con rapidez en el terreno económico 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% de la producción ganadera total del país y que obtenía sus propios recursos de los impuestos de su 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> Basado 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 Fé, simplemente eligió a un gobernante al que dió 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, a la que 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% del gasto total con fines militares y administrativos. En cuarto lugar, Buenos Aires fué 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") que gravaban 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% 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% de las exportaciones del país provenían

de Buenos Aires y sólo el 10% del resto del país.<sup>16</sup> En las provincias del interior, los impuestos interprovinciales proporcionaban sólo el 40% de sus propios recursos internos, pero la aduana de Buenos Aires proporcionaba más del 80% de los recursos totales del país. Los impuestos internos (directos e indirectos) proporcionaban sólo una pequeña fracción del presupuesto total (cerca del 20%). 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, y 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 que aparece 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 destinado a proteger la propiedad de los terratenientes. Segundo, los impuestos directos y las contribuciones forzadas sobre los sectores más ricos también fueron fuentes 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 fué 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. Por lo tanto 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 inclinaba a reforzar los vín-



culos 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 de 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 podrían 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 podría significar eventualmente que Buenos Aires quedara en minoría y en consecuencia que las Aduanas y el Banco se federalizaran, declarándose 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 de 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 así el modelo norteamericano. Esta era la vanguardia política más esclarecida del país.

Finalmente, había una fracción federalista "bárbara" (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 generalmente 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 norteamericano, basado sobre la división de poderes entre el gobierno federal y las provincias, y en la separación de poderes de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Estos poderes estaban investidos, respectivamente, en un Presidente, un Congreso bicameral (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 otorgaba a cada provincia un número igual de Senaturías (lo cual satisfacía los intereses de las provincias del Interior), y distribuía 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 cambio de ello, el Gobierno Federal prometió a los intereses de Buenos 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 a las --provincias participación en los ingresos federales. Por su parte, los intereses locales de Buenos Aires continuaron - por cierto tiempo reteniendo el control del Banco provin---cial (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) fué 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% 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 fué

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 para-estatales 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 alguna 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), dentro 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 con-

tra la autoridad central. Los intelectuales liberales rechazaban abiertamente el sistema electoral como fundamento legítimo del poder para gobernar, al tiempo que estrecharon 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 oligarquía eran solo 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 mun---dial. Internamente, impulsó la construcción del sistema fe

rroviario 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, supeditó 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 otra perspectiva para acceder al poder que la de la revolución violenta. Puesto que al proyecto de dominación de la oligarquía convenía que la autoridad política fuese centralizada y concentrada en sus manos, procedió a la expansión de la burocracia central; creó los códigos Civil, Comercial y Criminal; limitó la autoridad de la Iglesia sobre la enseñanza; definió la Ley de Registro Civil; promovió la homogeneización de la cultura creando un sistema nacional de educación libre, pública y laica (Ley 1420), etc. 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 a 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, tales como 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 ésto 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 integraba con hombres seleccionados de la Universidad de Buenos Aires (y en menor grado de la Universidad de Córdoba), particularmente de los que habían seguido los cursos 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 cla

ses 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 universitaria, los buenos modales y el código de honor eran la norma; además poseían orígenes sociales similares y formaban un círculo muy cerrado: familias patricias, estancieros, 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 el otorgamiento de las posiciones dentro de la élite estatal que la filiación a los partidos políticos, porque ésta se basaba en vínculos de amistad y de familia y dado su carácter "privado" sobrevivía a 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 aún 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 del 35% de aquellos que se graduaron en 1914 en Universidades Argentinas lo hicieron como Abogados.<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 suprimir legislaciones sobre ciertos puntos importantes. Por ejemplo -- Dalmacio Velez Sarfield, un poderoso terrateniente de la provincia de Buenos Aires y un abogado famoso, fué el autor del Código Civil (en 1870) y del Código Comercial de Buenos Aires (1859). La función de estos códigos consistió en delimitar el estatus jurídico de la propiedad privada (la institución central del 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 estrato 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 e ideológicamente ligados con la propiedad agraria, - sin olvidar que sus vínculos de clase y sangre influían poderosamente en la elección de sus intereses. Además, era frecuente que después de la muerte de un pater familiae - bastante 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. Fueron también un factor decisivo para conformar el comportamiento de la sociedad al deseo de las clases hegemónicas. Este trabajo fue parcialmente realizado a través de las escuelas y de la prensa, ya que los abogados se consideraban a sí mismos expertos en asuntos educacionales, además de poetas y escritores. Y cuando todos estos recursos fracasaban en estructurar cierto comportamiento de las masas, había otros instrumentos de control político. Por ejemplo dentro de las instituciones del Estado Oligárquico, tales como las Cortes

y Fiscalías, las Jefaturas de Policía, etc., los representantes o servidores públicos no eran elegidos mediante el voto popular, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos. Tampoco la superestructura Procesual y Criminal fué - el resultado de la evolución "natural" de la costumbre elevada a sí misma en contra de la autoridad irresponsable, sino que fué creación de los Abogados. Estos, fuera en función de patrocinantes, acusadores o finalmente Jueces, controlaban toda la administración de la Justicia.

Los Abogados también controlaban la formación de "Clubes" políticos que giraban en torno a ciertas figuras (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 educacionales, la mente y dirección de este estrato profesional estaba fuertemente orientado hacia la formalización de las relaciones sociales. El título de doctor se usaba siempre en letras de cambio o en la placa que se colocaba en la puerta del frente de la casa. Este grupo, generó una élite burocrática y una clase política con un estilo formalista y rimbombante que, no obstante su aparente inofensividad, se adecuaba per-

fectamente 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 (1888), en el cual es posible encontrar un alto consenso en la clase dominante. En un excelente libro Darío Cantón examinó este período.<sup>24</sup> Según este autor, las dos terceras partes de los miembros del Congreso pertenecían a las clases altas -definida por sus orígenes ocupacionales y educacionales- y un 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 80% de los congresales había tenido educación universitaria. La educación de los padres de estos congresales era también alta: 88% había concurrido a Universidades.<sup>25</sup>

Las profesiones de estos hombres en la década de 1890, nos muestra que la clase gobernante no surgía de partidos políticos a raíz de posiciones partidarias que se disputaran en elecciones internas el consenso electoral. 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 en este trabajo, 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 burócratas, 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 fué una de las herramientas más exitosas por medio de la cual 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% entre 1869-1895 a un 31% entre 1895-1914.<sup>27</sup> Durante el mismo período, los gastos públicos de la burocracia central aumentaron de un 13.1 millones de pesos oro entre 1864-1869, a 37.6 millones 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, ya 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 pa-



trón-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, etc. 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 alianzas (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 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 constituyó un logro anterior a la unificación nacional, y este hecho puso en manos de la oligarquía un poderoso instrumento de coerción para completar su proyecto hegemónico. Con seguridad aquí encontramos una de las raíces históricas claves de la vinculación del ejército con la oligarquía, así como 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, hubo 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 una educación universitaria a 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 a través 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, fué la expansión de la influencia militar alemana bajo la forma de asesores, entrenamiento en el extranjero, o 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 en un 50% su presupuesto 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% 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, etc., fueron factores muy importantes que atrayeron 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 "clase" media, que sin este apoyo no hubiera podido articular sus inclinaciones hegemónicas. 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, 1893 y 1905), fué 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. Fuesto 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, en razón de que la expansión de las actividades de este sector, permitía aumentar el volumen de las importaciones, lo que incrementaba a su vez los ingresos aduaneros; en segundo lugar, la burocracia dependía también del capital extranjero, toda vez que desde los comienzos de su existencia el Estado Argentino se acostumbró fácilmente a pedir préstamos a los Baring, Rothschild, Morgans, Murrieta, etc., con el objeto de equilibrar sus frecuentes déficits. Así, 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 aprovi-

sionamiento de los recursos necesarios para la burocracia argentina.

El aflujo de capital extranjero bajo la forma no sólo de inversiones directas sino también de empréstitos, fue tremendo. Según los datos disponibles, en 1900 las inversiones extranjeras en el país alcanzaron la cantidad de 2.5 billones de dólares al poder de compra de 1960, cifra que subió a 10.5 billones en 1913. 50% del capital fijo - de Argentina en 1914 y 32% en 1930 era propiedad extranjera.<sup>37</sup> De este porcentaje, cerca del 30% estaba constituido por bonos y préstamos al Gobierno. Con frecuencia los préstamos extranjeros eran obtenidos a sólo el 70% 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, por concepto de amortización de intereses y deudas, a los usureros extranjeros. Representaba entre el 30 y el 50% del valor de las exportaciones argentinas. Además, el monto de la deuda externa consolidada excedía a los recursos combinados de las burocracias provincial y federal: La deuda externa representaba cerca del 50% 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 limi

taba notablemente las opciones posibles de desarrollo económico del Estado argentino por dos razones: 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; por otra parte, era costumbre desde la declaración de la Independencia que 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 Argentina y los prestamistas extranjeros.

Otra característica del sistema financiero argentino era su notoria dependencia -como lo señalé mas 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 al sistema. El cuadro 4.3 nos proporciona cifras sobre la declinación, (durante el largo período de los impuestos de aduana) en los ingresos totales de la burocracia, y el aumento concomitante de otras fuentes que englobamos bajo el rubro de "Otros Recursos", mismos que se refieren a impuestos indirectos tales como los gravámenes a los fósforos, vinos, azúcares, etc., y que producían la porción más grande. Sin embargo, a pesar de su declinación, los ingresos aduaneros continuaban representando cerca del 50% 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 renglón "Otros Ingresos" (impuestos internos sobre el consumo), se produjo como consecuencia de las reformas fiscales generales que se implementaron después de la gran crisis financiera de 1890, que 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 que los ingre sos de la burocracia central dependieran menos de los recur sos externos. Entre 1891 y 1900, por ejemplo, los impues tos internos aumentaron de 5.85% a 13% de los recur sos tot ales. Sin embargo, la predominancia de los "Impuestos por Puertos y Aduanas" siempre fué abrumadora.

.. Bajo el encabezamiento de "Tasas Aduaneras y Por tu ar ias", el Gobierno Federal incluía impuestos a la expor tación y a la importación y algunas veces tasas extraordina rias 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, al capital extranjero invertido en el negocio de la exportación de granos y carnes, y a los terratenientes pampeanos. Aunque se señalaron impuestos a la exportación, particularmente durante el período del boom de la lana - - (1850-1900), éstos comprendían solo una pequeña fracción de los recursos totales de la burocracia, y gracias a la tre menda expansión del país durante la primera década del si glo XX la burocracia federal no creó nuevas cargas. Los im p u e st os a la exportación fueron nuevamente señalados por - las administraciones radicales durante la primera guerra - mundial, debido a las restricciones forzadas a las impor taciones, lo cual implicaba una declinación importante de los recursos aduaneros. Estos, sin embargo, representaban sóla

mente el 17% de los recursos totales y cerca del 30% de los recursos de aduana.

Los impuestos sobre las importaciones tenían el mismo impacto de un impuesto sobre el consumo y planteaba 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, a la vez que nos muestra que la categoría ocupacional que se expandió -- más rápidamente fué 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 depositó 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, tenía que ser pagado por los consumidores, particularmente el consumo de manufacturas de calidad inferior que en gran medida era asimilada 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 fué 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, dentro del cual los terratenientes e inversionistas extranjeros eran los que más se beneficiaban, aunque no los únicos. 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 en tre las clases populares cuando aumentaban las exportacio-- nes, debido al hecho de que ello implicaba un ascenso del nivel general de ingresos, una expansión de las oportuni-- des de empleo y, en consecuencia, una expansión de la deman-- da de productos importados. Sin embargo, si las exportacio-- nes no eran altas o la burocracia tenía que pagar en deter-- minado año los servicios por los préstamos extranjeros (en ocasiones ambas circunstancias se presentaban a la vez), el Estado enfrentaba alternativas muy restringidas, que consis-- tentemente se ligaban con la ruptura del consenso y la emer-- gencia de conflictos políticos muy intensos.

El cuadro 4.5 nos demuestra que una baja en el vo-- lumen de las importaciones se relacionaba con disturbios po-- líticos, es decir, indicadores de pérdida de consenso. Es notable que disturbios políticos de distinto tipo ocurrie-- ran durante períodos de baja actividad comercial, pero muy raramente en períodos en que esta actividad se incrementaba. Este cuadro demuestra que durante los años 1864-1869 y 1875-1879, se registró un descenso en las importaciones per cápita

(un sustituto confiable para el más conocido ingreso per cápita), lo cual origino disturbios políticos importantes. Otro tanto ocurrió en los años de 1885-1889 y 1890-1899, - cuando al darse una baja en las importaciones se produjeron revoluciones (1890-1893). Por el contrario los períodos de 1875-1879 y 1885-1889 acusan prosperidad económica y 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. Estos hallazgos dan algún apoyo a la tesis de Schweinitz sobre el rol del ascenso del ingreso per cápita como factor decisivo en la generación de consenso.<sup>41</sup> 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 aun peor. Los impuestos a la renta no fueron creados hasta 1933, e impuestos directos tales como los impuestos a la tierra, al comer

cio, 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 mínima, 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 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 sobrellevar su precaria situación. Esta dependencia se hacía particularmente notoria - cuando los gobiernos provinciales eran detentados por partidos opuestos a los que controlaban la maquinaria Federal, y cuando el Ejecutivo nacional necesitaba del voto de los Senadores de dicha provincia para implementar alguna 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 solo un 21% de los impuestos totales coleccionados en el país.<sup>43</sup> Las provincias más ricas, por ejemplo Buenos Aires, Santa Fé 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 sólo 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 relacionadas con el mejoramiento de sus circunstancias de vida y sus orígenes nacionales. El Estado Oligárquico no podía penetrar esas organizaciones. Las funciones sociales de estas asociaciones de extranjeros -- eran 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 fué el de proporcionar liderazgo a -- las asociaciones privadas, movimientos de protesta y partidos de la clase obrera; concretamente de los partidos Socialista y Anarquista, que emergieron debido al proceso de urbanización.

La tendencia de estos inmigrantes fué 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 adquirían 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 los 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 las cua--

les no podríamos entender la importancia de éstos 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 no influyeran en la toma de decisiones. La clase obrera europea en Argentina organizó muy tempranamente sindicatos y les dió una ideología anarquista o socialista, creando condiciones de malestar y de protesta social que forzó a la oligarquía 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 como se les 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 la 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 Residencia (en 1903), que determinaba la expulsión del país de aquellos extranjeros que participaban en huelgas, demostraciones, etc. 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, pu- dieron disfrutar del derecho al voto en un Estado que no sa- tisfacía sus aspiraciones. La gran crisis económica de 1890 produjo fuertes cambios en la estructura del país, y originó la movilización política de las clases medias. Las importa- ciones cayeron entre 1869 y 1891 en un 60%, 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 con- secuentemente fueron las principales víctimas de esa crisis. Por ello ese mismo año (1890) se fundó la Unión Cívica Radi- cal. Este partido comenzó a luchar por la apertura del su- fragio a través de sucesivos levantamientos populares en -- 1873 y 1905. Sin embargo, el Partido Radical no accedió al poder por el impacto directo de estas rebeliones, sino a tra- vés 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 Saénz Peña, hizo posible la Reforma Electoral de 1912 que creó el sufra- gio secreto y obligatorio, dando a todos los adultos del sexo masculino de 18 años y más la oportunidad de votar. Con pos- terioridad, fue imposible para la oligarquía ganar elecciones

sin apoyo popular. Este factor precipitó la crisis del Estado Oligárquico y produjo la inauguración de la democra--cia liberal en Argentina.

6. Revisión general de los desarrollos históri--cos y ensayo de interpretación

No se podría dar una respuesta simple a la pregun--ta de cuán profunda fue la influencia del modelo de desa--rrollo del Estado en el eventual fracaso de la democracia liberal en Argentina. Sin embargo, un análisis retrospec--tivo revela que cuando los Radicales tomaron el poder polí--tico en 1916 y el sufragio se extendió a las capas popula--res, el aparato autoritario que había engendrado la oligar--quía terrateniente seguía intacto. La oligarquía terrate--niente había unificado al país y creado un Estado, destru--yendo la posibilidad de emergencia de un poder central ba--lanceado con el poder e intereses regionales, de los cua--les, 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 se apoyaron, como ningún otro gobier--no hasta 1916, en las "intervenciones federales" para "ga--rantizar la forma republicana de gobierno". En efecto, de un total de 93 intervenciones federales efectuadas entre --1862 y 1930, los Radicales consumaron 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, mismas - 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 estatales, marcha paso a paso con una mayor centralización del poder, y ésta, 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 redujo la posibilidad de una democracia liberal estable en Argentina, fue el condicionamiento del desarrollo de las bases financieras de la burocracia central al modelo de la provincia de Buenos Aires, originariamente impreso por los terratenientes. Financiera, econó

mica e ideológicamente (sin olvidar las normas de integración de su clase política), la nueva burocracia central repetía, en escala mayor, la estructura que había dominado - hasta entonces 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 las crisis - del capitalismo mundial a las crisis de autoridad en el 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 ingresos continuaron representando cerca del 50% de los recursos totales de la burocracia, 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 fi-

nes. Pero también había factores estructurales importantes que impedían la materialización de una aventura de esa naturaleza. Esos factores estaban relacionados con el carácter especializado de la economía argentina, carácter que los Radicales no modificaron lo cual hizo difícil la emergencia de una burguesía industrial autónoma. Los estudios comparados demuestran la importante contribución de este factor - (una economía especializada), en coalición con los terratenientes y la burocracia central, en la formación de regímenes fascistas casi siempre después del fracaso de una pseudo-democracia, como sucedió con la República de Weimar, el Japón de 1920, o 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 acerca de cómo debió haber actuado la burocracia central, y los otros actores del proceso estudiado para hacer posible la institucionalización de una democracia liberal estable. El país debería haber iniciado una acumulación de capital autónoma, al menos en sus estadios formativos, y la burocracia central debió haber ampliado su base financiera haciéndola menos vulnerable a los "factores exógenos", que, como hemos discutido anteriormente, no proporcionaban un clima adecuado para un consenso democrático.<sup>53</sup> Creo también que las provincias deberían haber tenido una participación ma-



yor en los beneficios del desarrollo del país, de modo que se alcanzara 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 presente 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. Discusiones que nunca se suscitaron en Argentina y extendiendo más allá de los datos mis conclusiones, se puede imaginar que si las municipalidades y provincias, así como la burocracia federal, hubiesen tenido una mayor autonomía financiera, hubiese sido más fácil el desarrollo de instituciones político-administrativas de auto-gobierno, al hacer a la autoridad más accesible al control popular. Pero tal autonomía y tal desarrollo sugieren alternativas revolucionarias que eran ajenas al proyecto de Estado de los padres de la Patria.

A P E 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 intra-nacional y la democracia. Esta pregunta tiene dos interpretaciones posibles. En primer lugar, podría referirse a las discontinuidades en el desarrollo sectorial, como 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 de mi tesis, en el cual nuestro argumento central gira 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 "questione meridionales" 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 tenido lugar en el caso de Australia, país en el cual las obvias desigualdades intraregionales toman la forma de una región costera bastante desarrollada, contrastada por un hinterland subdesarrollado. Y sin embargo, Australia poseé una democracia bien consolidada.

Estas relaciones "causales" sobresimplificadas, - podrían adquirir claridad si introdujeramos 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 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 dio en una atmósfera de deprivación regional relativa, como fue el caso del sistema político argentino. El impacto de estas asincronías geográficas sobre el sistema político que he analizado, particularmente a nivel de las masas, ha sido estudiado por Gino Germani quien formuló la teoría

del nacionalismo popular, interpretación que es coincidente con la nuestra. Pero las desigualdades regionales también influyeron al provocar 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 sobresimplificar la realidad, encuentro significativo que la oposición más decidida (y hasta diría el factor más decisivo en la caída de por lo 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)

| Años | Recursos       |               |              | Gastos            |                |              |
|------|----------------|---------------|--------------|-------------------|----------------|--------------|
|      | Aduaderos      | Other         | Total        | Guerra y Gobierno | Otros          | Total        |
| 1822 | 1,987 (82.9%)  | 421 (17.1%)   | 2,408 (100)  | 1,290 (58.7%)     | 907 (41.3%)    | 2,197 (100)  |
| 1824 | 2,032 (78.3%)  | 564 (21.7%)   | 2,596 (100)  | 1,790 (68.0%)     | 858 (32.0%)    | 2,648 (100)  |
| 1829 | 6,474 (81.9%)  | 1,441 (18.1%) | 7,915 (100)  | 7,388 (75.9%)     | 2,364 (24.1%)  | 9,752 (100)  |
| 1830 | 9,131 (75.7%)  | 2,924 (24.3%) | 12,055 (100) | 7,156 (69.7%)     | 3,117 (30.3%)  | 10,276 (100) |
| 1831 | 6,151 (75.7%)  | 2,828 (24.3%) | 8,989 (100)  | 9,626 (72.2%)     | 3,605 (27.8%)  | 13,331 (100) |
| 1832 | 7,340 (68.4%)  | 3,317 (31.6%) | 10,657 (100) | 8,838 (72.1%)     | 3,307 (27.9%)  | 12,245 (100) |
| 1833 | 9,060 (74.0%)  | 3,179 (26.0%) | 12,239 (100) | 9,647 (74.8%)     | 3,356 (25.2%)  | 12,903 (100) |
| 1834 | 3,084 (63.5%)  | 1,773 (35.5%) | 4,857 (100)  | 7,802 (76.9%)     | 3,349 (23.1%)  | 10,151 (100) |
| 1840 | 5,492 (69.7%)  | 2,387 (30.3%) | 7,879 (100)  | 25,275 (52.0%)    | 23,241 (48.0%) | 48,516 (100) |
| 1841 | 36,397 (92.8%) | 3,008 (8.4%)  | 39,306 (100) | 31,703 (76.0%)    | 9,883 (34.0%)  | 41,684 (100) |
| 1842 | 31,413 (92.0%) | 2,717 (8.0%)  | 34,130 (100) | 24,743 (68.1%)    | 11,573 (31.9%) | 36,316 (100) |
| 1843 | 33,110 (89.8%) | 3,727 (10.2%) | 36,837 (100) | 20,794 (59.1%)    | 14,362 (39.9%) | 35,156 (100) |
| 1844 | 29,250 (89.8%) | 3,261 (10.2%) | 32,511 (100) | 23,389 (68.0%)    | 11,990 (32.0%) | 34,336 (100) |
| 1845 | 27,871 (88.5%) | 3,582 (11.5%) | 31,463 (100) | 20,622 (60.0%)    | 13,255 (39.2%) | 33,877 (100) |
| 1846 | 6,036 (69.2%)  | 2,683 (30.8%) | 8,719 (100)  | 17,671 (56.0%)    | 13,655 (34.0%) | 31,326 (100) |
| 1847 | 15,025 (83.5%) | 2,952 (16.5%) | 17,977 (100) | 25,452 (65.0%)    | 13,622 (35.0%) | 39,074 (100) |
| 1848 | 28,807 (89.8%) | 3,253 (10.2%) | 32,060 (100) | 22,584 (63.0%)    | 15,123 (37.0%) | 37,667 (100) |
| 1849 | 48,007 (92.5%) | 3,862 (7.5%)  | 51,869 (100) | 32,282 (62.0%)    | 15,910 (38.0%) | 48,192 (100) |
| 1850 | 57,944 (93.1%) | 5,283 (6.5%)  | 62,227 (100) | 33,824 (60.3%)    | 23,291 (39.7%) | 56,015 (100) |

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 | Tucuman         |                 | San Juan |    | Corrientes       |     | Cordoba |     |
|------|-----------------|-----------------|----------|----|------------------|-----|---------|-----|
|      | R               | G               | R        | G  | R                | G   | R       | G   |
| 1824 | 22 <sup>a</sup> | 33 <sup>a</sup> | 20       | 19 | 68               | 89  | 70      | 78  |
| 1835 | 22              | 23              | 11       | 12 | 134 <sup>b</sup> | 126 | 68      | 102 |

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

a Presupuesto de 1827

b Presupuesto de 1835

R = Recursos

G = Gastos

CUADRO 4.3

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

| Períodos  | Comercio Exterior | Recursos | Gastos | Deficit | Recursos/<br>Gastos | Gasto/<br>Comercio Exterior | Deficit 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 | 96,7              | 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

ESTRATIFICACION SOCIAL DE LA OCUPACION, 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).                                                  | 89.4  | 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 CAPITA Y OCURRENCIA DE DISTURBIOS  
POLITICOS Y REVOLUCIONARIOS, 1864-1909

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

Fuente: Anuario de la Dirección General de Estadística,  
(Buenos Aires: 1915), xxx-xxxi, y Cuadro 4.

<sup>a</sup>Levantamientos regionales con base de apoyo en provincias.

<sup>b</sup>Levantamientos civiles con amplia base de apoyo en la Capital Federal y en las provincias más importantes.

<sup>c</sup>Levantamientos cívico-militares sin amplia base de apoyo popular.

## CUADRO 4.6

CONTRIBUCION FINANCIERA FEDERAL Y DE LAS PROVINCIAS  
PAMPEANAS Y NO PAMPEANAS  
(Porcentajes)

| Niveles de<br>Gobierno     | 1910 | Años | 1925 |
|----------------------------|------|------|------|
| NACIONAL                   | 78.7 |      | 72.2 |
| PROVINCIAS                 | 21.3 |      | 27.7 |
| 1. Provincias<br>Pampeanas | 76.5 |      | 77.7 |
| 2. No-Fampeanas*           | 23.5 |      | 22.0 |

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

\* Incluye Tucuman, Mendoza y San Juan

## CUADRO 4.7

GASTOS PRESUPUESTADOS DE LA NACION Y DE UNA PROVINCIA  
Y MUNICIPIO CON TRADICION 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 Argentina 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         | Years |       |       |       |       |       |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                             | 1913  | 1914  | 1915  | 1916  | 1917  | 1918  |
| (A) GOBIERNO FEDERAL        | 65.0  | 65.0  | 63.0  | 65.0  | 64.0  | 69.0  |
| (B) GOBIERNOS PROVINCIALES  | 18.5  | 18.5  | 19.5  | 18.2  | 20.2  | 20.6  |
| 1. Excluida Buenos Aires    | 9.0   | 10.0  | 10.4  | 10.0  | 10.4  | 10.3  |
| 2. Solo Buenos Aires        | 9.5   | 8.5   | 9.1   | 8.2   | 9.8   | 10.3  |
| (C) MUNICIPIOS              | 16.5  | 15.3  | 17.8  | 16.8  | 16.3  | 16.2  |
| 1. Excluida Capital Federal | 9.5   | 7.8   | 10.8  | 10.3  | 9.7   | 9.8   |
| 2. Solo Capital Federal     | 7.0   | 7.5   | 7.0   | 6.6   | 6.6   | 6.4   |
| TOTAL. . . . .              | 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 SEGUN LA NACIONALIDAD DE LA MAYORIA  
DE SUS SOCIOS POR CADA 1,000 EXTRANJEROS, 1914

| Tipo de Asociaciones                    | Socios por cada 1,000 Argentinos y por cada 1,000 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 Extranje--<br>ras. . . . . |                                                                                     |                  |                        |                  |
| (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

TASA DE NATURALIZACION DE INMIGRANTES DE ULTRAMAR\*

| Años | Inmigrantes<br>(Números Absolutos) | Número de Inmigrantes naturalizados | Naturalizados<br>por cada 100<br>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 Fuertos de ultramar, incluyendo Montevideo (Uruguay). Se incluyeron pasajeros de la. clase. Cerca del 93% de estos inmigrantes vinieron de puertos ultramarinos y el resto de países latinoamericanos.

CUADRO 4.11

INTERVENCIONES FEDERALES EN PROVINCIAS ARGENTINAS,  
1862-1930

| P r e s i d e n c i a | Intervenciones |          |       |
|-----------------------|----------------|----------|-------|
|                       | Total          | Decretos | Leyes |
| 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. Saenz 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. Saenz (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, 1930", Inter - American Economic Affairs, 1, 3 (December 1947), 55-73.



N O T A S

- 1 Antonio Gramsci, II Risorgimento, (Torino: Einaudi, 1966), 70-71.
- 2 Ver "Las Clases Altas Terratenientes y el Desarrollo de la Agricultura Comercial en Argentina", Revista Latinoamericana de Ciencia Política, (Agosto, 1972), III 281-317.
- 3 Manfred Hossok, El Virreynato del Río de la Plata, (Buenos Aires: Futuro, 1959), 108. Es significativo que -- los primeros movimientos independencistas exitosos, el uno, dirigido desde Argentina por José de San Martín y el otro desde el norte por Simón Bolívar se produjeran en países con estructuras político-administrativas 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.
- 4 Tulio Halperín Donghi, Historia Contemporánea de América Latina, (Madrid: Alianza, 1972), 129-133.
- 5 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 buro--

cráticos que juntos constituyen casi el 60% 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.

- 6 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.
- 7 José Luis Romero, A History of Argentine Political Thought, (Stanford: Stanford University Press, 1965), cap. 3.
- 8 Ibid., 67, 81 y cap. 4.
- 9 Ibid.
- 10 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.
- 11 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 regimen 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 Sarmiento 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 Puiggrós, 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 Epocas de Cambio: 1890, 1916, 1946, (Buenos Aires: Instituto, 1966).
- 25 *Ibid.*, 37-49.
- 26 *Ibid.*, 95
- 27 Gino Germani, "Social Stratification and Its Historical Evolution in Argentina", Sociologia, Rivista di Studi Sociali dell' Instituto Luigi Sturzo, (1971), 55.
- 28 Rafael Bielsa, El Cacique en la Función Pública, (Buenos Aires: Lajouane, 1928), 5-22. Ver también el exce-

- lente trabajo de David Rock, "Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party, 1912-1930", Journal of Latin American Studies, (Noviembre (1972), IV, 233-256.
- 29 Miguel A. Cárcano, Saenz Peña: La Revolución por los Comicios, (Buenos Aires: Cepeda, 1965), 53.
30. Robert Potash, The Army and Politics in Argentina, 1928-1945, (Stanford: Stanford University Press, 1969), 2.
- 31 Ibid., 3-4.
- 32 Ibid., 8. Un excelente resumen financiero que incluye gastos militares puede hallarse en José A. Terry, "Contribución a la Historia Financiera de la República de Argentina, 1860-1910", La Nación, (Suplemento Dominical, 1910), 60-68. También en Horacio Cuccorese, Historia Financiera de la Argentina, 1862-1930, (Buenos Aires: El Ateneo, 1966), Economic Review, (January, 1933).
- 33 Bagú, 56.
- 34 Cárcano, 53.
- 35 Ver la detallada y valiosa información sobre estos levantamientos en las listas de los militares "levantados" transcritas en Roberto Etchepareborda, Tres Revoluciones Militares, 1890, 1893, 1905, (Buenos Aires: Fleamar, 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.
- 36 Albert Martínez and Maurice Lewandowski, The Argentine in the Twentieth Century, (London: T. Fischer Unwin, 1911), 309.
- 37 Ferrer, 103.

- 38 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.
- 39 Ibid.
- 40 Ibid.
- 41 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 1880-1890 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.
- 42 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.
- 43 Economic Review, (Buenos Aires, Jan., 1933), VI, No. 1, 16-20.
- 44 Juan C. Agulla, Federalismo y Centralismo, (Buenos Aires Libera, 1967), 165-166.
- 45 Gino Germani, "Mass Inmigration and Modernization in Argentina", in I. L. Horowitz (ed.), Masses in Latin Ameri-

- ca (New York: Oxford University Press, 1970), 310-315.
- 46 Atilio Boren, 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 manuscrip, 1972), 34.
- 47 Leopoldo Allub, Partidos de la Transición, (Chapel Hill, UNC. Paper presentado en el seminario de Partidos Políticos y Movimientos Ideológicos, 1970).
- 48 Información sobre las intervenciones federales puede -- ser obtenida en Rosendo A. Gómez, "Intervention in Ar-- gentina, 1860-1930", Inter-American Economic Affairs, I, 3 (December, 1947), 55-73
- 49 Moore, 415-416.
- 50 El lector puede observar esta incapacidad de los Radicales en el cuadro 4.3., que muestra la notable disminu-- ción 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.
- 51 Merle Kling proporciona datos que remarcan la notable - correlación existente entre diversificación de los in-- gresos 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 coincidentes con los de Kling quien señala como límite de la transición - del modelo "oligárquico" (caudillista) al pluralista el momento en que el país deriva menos del 30% de sus ingresos del sector externo. Durante el período Radical, Argentina entre 1915 y 1918 dependía en un 42.4% de los ingresos aduaneros; entre 1922 y 1925 en un 44.2%; entre - 1926 y 1930 en un 46.3% como el siguiente cuadro lo indica:



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

|                  | <u>Por ciento</u> |
|------------------|-------------------|
| 1 9 2 0          | 33.3              |
| <u>Promedios</u> |                   |
| 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.

52 Leopoldo Allub, "Industrialización, Burguesía Dependiente y Democracia en Argentina, 1890-1930", Revista Mexicana de Sociología, No. 2, (1974)- A publicar.

53 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 propugnado por algunos economistas conservadores. Argentina hizo lo mejor que pudo para desarrollarse con el modelo de especialización en la producción de exportables 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.