

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía y Ciencia Política

**ORÍGENES POLÍTICOS
DEL RIESGO ARGENTINO**

Jorge C. Ávila

**Noviembre 2015
Nro. 577**

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

**ORÍGENES POLÍTICOS
DEL RIESGO ARGENTINO**
Noviembre 2015

Jorge C. Ávila
jca@cema.edu.ar
Universidad del CEMA

Abstract

The purpose of the essay is twofold: a) explore the ability of S. Huntington's model of political development for societies in process of modernization to explain the Argentine political history in 1880-1955; b) prove the hypothesis that mass pretorianism is inherently unstable.

We conclude the evidence supports the Huntington's model. In other words, the model explains the changes that the political system underwent in the period, as much as the growing instability between the traditional civil order of 1862-1912 and the mass pretorian order of 1946-1955.

Furthermore, we show that Argentine risk was high for mass pretorian orders and relatively low for civil orders and (radical and oligarchic) pretorian orders. It seems that the fiscal deficit plays an important role in connecting the political regime with Argentine risk.

JEL: P16

Agradezco las valiosas sugerencias bibliográficas de Sybil Rhodes y Alejandro Corbacho. Así como los útiles comentarios de Roberto Cortés Conde, Roque Fernández, Rosendo Fraga, Sybil Rhodes, Manuel Sacerdote, Guillermo Toranzos Torino y Edgardo Zablotsky. Los puntos de vista del autor no representan necesariamente la posición de la Universidad del CEMA.

Introducción

El objeto del ensayo es investigar el fenómeno del pretorianismo de masas como posible explicación del riesgo argentino. Nuestra impresión de antemano es que este régimen es inestable por naturaleza, motivo por el cual debería caracterizarse por una alta prima de riesgo país. Como es sabido, una alta prima de riesgo país penaliza la inversión fija bajo jurisdicción nacional y disminuye el capital por trabajador, la productividad laboral y el ingreso per cápita. Se han investigado algunas causas inmediatas del riesgo país como el déficit fiscal, las reservas internacionales y la razón deuda-exportaciones, pero no se han estudiado las causas que llevan a los gobiernos a incurrir, de manera sostenida, en malos indicadores para dichas variables.

En su obra clásica *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, que se publicó en inglés en 1968 y en castellano en 1972, S. Huntington presenta una teoría del desarrollo político para sociedades en proceso de modernización que puede resultarnos útil a fin de entender la evolución del sistema político argentino entre 1862 y 1955. Nuestro ensayo está dividido en cuatro secciones. En la primera, exponemos una síntesis del modelo de Huntington. En la segunda, intentamos contrastarlo con la evidencia histórica. En la tercera, tratamos de relacionar el orden político predominante en cada período con una medida del riesgo argentino. En la cuarta, ofrecemos nuestras conclusiones.

Se ha escrito mucho sobre la historia política argentina. No demasiado con respecto al riesgo argentino, aunque existe una idea bien establecida en relación con su impacto y costo económico. Hasta donde sabemos, no se ha escrito sobre la relación entre el orden político y el riesgo argentino. Sigue nuestro intento.

I. El Modelo de Huntington

El referido modelo de desarrollo político está tratado con claridad en los capítulos I, IV y VII de Huntington (1972). En la idea de que “el orden político es algo bueno”, en ese libro el autor investiga las condiciones que deben cumplirse para que una sociedad logre la estabilidad política. En esta sección exponemos una síntesis del modelo por medio de una desigualdad y dos ecuaciones, sus supuestos y su mensaje. La sección incluye una clasificación de la historia argentina entre 1862 y 1955, y un par de argumentos que corroborarían la validez de nuestra hipótesis acerca de la intrínseca inestabilidad del pretorianismo de masas.

Especificación

1) *aspiraciones > expectativas* → *frustración* → *participación*

2) *participación – institucionalización* $\begin{cases} > 0 \\ \leq 0 \end{cases}$

si > 0 → revolución, pretorianismo

si ≤ 0 → orden político estable

3) *institucionalización = f(desarrollo del sistema de partidos, otras)*

donde la institucionalización es una función creciente del desarrollo del sistema de partidos

Aclaraciones

La variable aspiraciones se refiere a las aspiraciones sociales, económicas y políticas de la sociedad. Depende en forma directa de los niveles de urbanización, industrialización, alfabetización y acceso a los medios de comunicación alcanzados.

La variable expectativas está básicamente explicada por el nivel de vida. Se refiere a lo que una sociedad espera razonablemente conseguir a partir del nivel de desarrollo económico alcanzado.

La variable frustración se refiere a la frustración social. Cuando las aspiraciones o los deseos de la población superan a las expectativas, hay frustración social.

La variable participación se refiere a la participación política. Esta supone exigencias al gobierno e intentos de imponer soluciones por la fuerza.

La variable institucionalización se refiere a la institucionalización política. Se la define como el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos políticos adquieren valor y estabilidad.

Supuestos

El modelo se apoya en tres supuestos. Conforme al primero, en los países en proceso de modernización las aspiraciones superan a las expectativas; esto genera frustración social y mayor participación política. Entre otras consecuencias, Huntington destaca que el desarrollo económico alienta una rápida migración desde zonas rurales a ciudades, que provoca alienación y extremismo político; aumenta los ingresos de las personas en forma absoluta pero no relativa, lo cual acentúa la insatisfacción con el orden existente; eleva el alfabetismo, la educación y el acceso a los medios de comunicación sociales, lo cual contribuye a aumentar las aspiraciones por encima de lo que es posible satisfacer, y aumenta la capacidad de organización de diversos grupos y la fuerza de sus exigencias al gobierno en una medida que éste no es capaz de satisfacer (ibíd. 55). La desigualdad N° 1 formaliza lo dicho.

Agrega que la relación entre desarrollo económico, sobre todo el que es muy rápido, e inestabilidad política tuvo su espaldarazo clásico en la interpretación de la Revolución Francesa por Tocqueville. “La revolución, dijo éste, fue precedida por ‘un progreso tan veloz como inaudito de la prosperidad de la nación. Esta prosperidad, en firme y creciente evolución, lejos de tranquilizar a la población, promovió por todas partes un espíritu de inquietud’ y ‘precisamente en las partes de Francia más beneficiadas por la mejoría resultó más intenso el descontento popular’. Según se afirma, parecidas condiciones de mejoramiento económico precedieron al movimiento de la Reforma y a las revoluciones inglesa, norteamericana y rusa (...). También la revolución mexicana se produjo tras 20 años de espectacular crecimiento económico.” Subraya que el caso de la India refuerza esta relación, pues “desde la década del 30 hasta la del 50 demuestra igualmente que lejos de acentuar la estabilidad política, el desarrollo económico siempre tendió a desequilibrarla” (ibíd. 56).

Nos resulta especialmente sugestivo un párrafo sobre la relación entre el tiempo que exige la modernización y la estabilidad política. “La modernización de Europa y Norteamérica se extendió a lo largo de varios siglos: en general, sólo fue necesario

enfrentar un problema o una crisis por vez. Pero en la modernización de las regiones no occidentales del globo los problemas de la centralización de la autoridad, la integración nacional, la movilización social, el desarrollo económico, la participación política y el bienestar social no surgieron en forma consecutiva, sino de modo simultáneo.” Luego precisa que en “Inglaterra la fase (de modernización) se prolongó 183 años, desde 1649 hasta 1832. El segundo (país) en cumplir el proceso, Estados Unidos, necesitó 89 años, de 1776 a 1865. Para 13 países que lo emprendieron durante el período napoleónico (1789-1815), el lapso promedio fue de 79 años. Pero 21 de los 26 países que lo iniciaron en el primer cuarto del presente siglo, (...) lo hicieron en un término medio de 29 años” (ibíd. 52).

El segundo supuesto es la tesis fundamental del libro de Huntington: “la violencia y la inestabilidad es en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas” (ibíd. 16). Cuando la participación es mayor que la institucionalización, surge el pretorianismo o la revolución, y cuando es menor, hay estabilidad. La ecuación N° 2 formaliza lo dicho.

Cabe enfatizar que un orden pretoriano puede aparecer casi con cualquier nivel de evolución y participación política (ibíd. 179). O sea que el pretorianismo no es privativo de una sociedad tradicional que se ha embarcado en un proceso de modernización. Basta que la participación supere a la institucionalización para que se genere el clima propicio.

El pretorianismo se define como la intervención intermitente de los militares en la esfera política. La intervención militar permanente en política, en cambio, puede apartar a una sociedad del pretorianismo (ibíd. 218). Este reconoce tres tipos: el oligárquico, con predominio de facciones y camarillas; el radical, cuando se suman grupos que representan a la clase media, entre ellos los militares, y el de masas, cuando también se suma la clase baja. El primer tipo puede durar siglos; el segundo, décadas, y el tercero, por lo general unos pocos años (ibíd. 180). En el sistema político pretoriano las fuerzas sociales presionan en forma directa sobre el gobierno para lograr sus fines. Con el objetivo de influir en el proceso político, en vez de recurrir a las vías institucionales, los empresarios sobornan, los estudiantes toman universidades, los militares hacen golpes de estado; los sindicalistas, huelgas generales, y la clase media, manifestaciones (ibíd. 22 y 81).

Cuando no hay intervención militar intermitente en la esfera política, prevalece el orden civil. Este puede ser de tipo tradicional, transicional o moderno. La participación es baja en el orden civil tradicional, intermedia en el transicional y alta en el moderno. Y en los tres casos la institucionalización debe ser por lo menos igual a la participación.

El tercer supuesto es una hipótesis explicativa de la institucionalización. Siguiendo a Tocqueville, para Huntington la institucionalización consiste o depende sobre todo del desarrollo de un sistema de partidos políticos eficaz. En otras palabras, del desarrollo de organizaciones que sumen, reflejen y medien entre intereses conflictivos, seleccionen y elijan equipos y dirigentes y regulen la sucesión y el traspaso del poder (ibíd. 220). Para conseguir la estabilidad política, el autor considera de vital importancia el desarrollo de un sistema de partidos, o por lo menos el de un partido, hasta el punto de afirmar que “en una sociedad en modernización, la construcción del Estado significa, en parte, la creación de una burocracia eficaz, pero lo que es más importante aún, el establecimiento de un sistema de partidos eficiente, capaz de estructurar la participación de nuevos grupos en política” (ibíd. 353). La ecuación N° 3 formaliza lo dicho.

El típico problema político que afecta a las sociedades en proceso de modernización consiste en que la participación supera a la institucionalización. Mientras la primera está impulsada por aspiraciones que crecen más rápidamente que el nivel de vida, la segunda

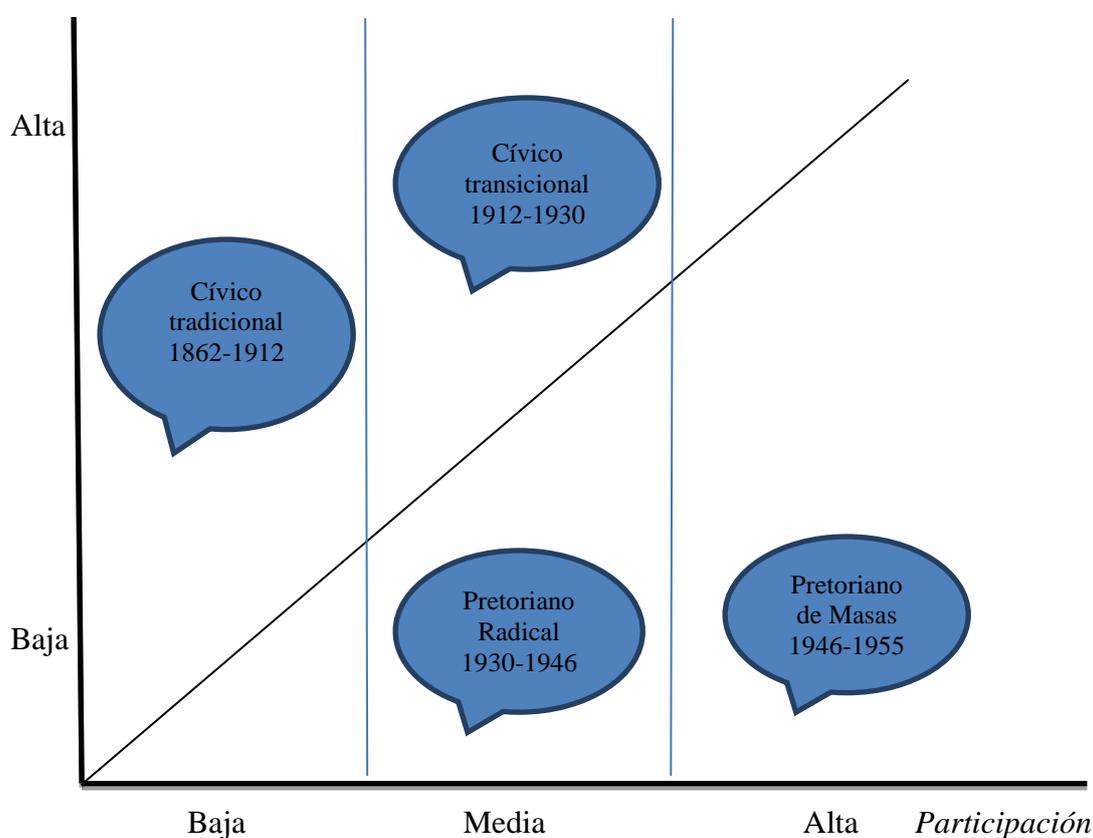
es el resultado de un proceso que es lento por naturaleza. Los partidos políticos nacen de revoluciones como la independencia nacional, una apertura democrática, la integración de las masas trabajadoras, una inmigración masiva. En otras palabras, son consecuencia de circunstancias excepcionales y no de la voluntad de un líder o un grupo.

Aplicación

Hasta aquí hemos desarrollado el modelo de Huntington. Ahora trataremos de aplicarlo a una parte importante de la historia argentina para clasificar las sucesivas formas que asumió la organización política nacional. Después, discutiremos la naturaleza inestable del pretorianismo de masas.

Gráfico N° 1: Orden Político Argentino 1862-1955

Institucionalización



En el eje vertical del Gráfico N° 1 medimos el nivel de institucionalización política y en el horizontal, el nivel de participación política. Si la sociedad se moviera sobre el rayo que parte del origen, sus niveles de participación e institucionalización marcharían a la par y su organización política transitaría sobre un camino de cornisa, situándose en un principio entre un orden civil tradicional y uno pretoriano oligárquico; después, entre uno civil transicional y uno pretoriano radical y, más tarde, entre uno civil moderno y uno pretoriano de masas. Si “el arte de asociarse” del que escribió Tocqueville (ibíd. 16), que es la capacidad de la sociedad para sumar, reflejar y mediar entre intereses en conflicto, no avanzara en la misma medida que la participación política, el orden civil se corrompería en uno pretoriano. Esto puede pasar con alta probabilidad en una sociedad tradicional (caracterizada por baja participación y baja institucionalización), que ingresa

en un proceso de modernización, y con baja probabilidad en una sociedad moderna (alta participación y alta institucionalización).

De acuerdo con este enfoque, clasificamos a la organización política argentina entre 1862 y 1912 como un orden civil tradicional; Huntington acota que “en ese momento la Argentina sólo era pretoriana en parte” (ibíd. 189). A la organización política entre 1912 y 1930, como un orden civil transicional, y a la predominante entre 1930 y 1955, como un orden pretoriano con diversos matices: radical entre 1930 y 1931, oligárquico entre 1931 y 1943, radical entre 1943 y 1946 y de masas entre 1946 y 1955.

El siguiente párrafo ayuda a entender un poco más la razón por la cual Huntington clasificaría el período 1862-1912, y por la cual nosotros clasificamos el período 1931-1943, como un pretorianismo oligárquico: “En la fase oligárquica existe en general muy poca diferencia entre dirigentes civiles y militares, y el escenario político está dominado por generales, o al menos por individuos que llevan el título de general” (ibíd. 216). Recordemos que Bartolomé Mitre, Julio A. Roca y Agustín P. Justo fueron generales, presidentes de la Nación y los hombres fuertes de sus respectivos tiempos.

Esta clasificación resulta de una aplicación cruda del modelo desarrollado. Tiene por lo tanto carácter preliminar. En la próxima sección discutiremos las sucesivas fases de la organización política argentina con fundamentación histórica.

Hipótesis

Dos elocuentes párrafos de Huntington nos permiten concluir que el sistema pretoriano, sobre todo el de masas, sería inestable por naturaleza:

“No cabe duda de que EEUU es una democracia constitucional y la URSS una dictadura comunista. ¿Pero cuál es el sistema político de Indonesia, de la República Dominicana, de Vietnam del Sur, Birmania, Nigeria, Ecuador, Argentina, Siria? Estos países llevaron a cabo elecciones, pero es evidente que no son democracias en el sentido en que lo son Dinamarca o Nueva Zelanda. Han tenido gobernantes autoritarios pero no son dictaduras reales, como los Estados comunistas. Otras veces fueron dominados por juntas militares o gobernantes carismáticos y personalistas. Son inclasificables en términos de cualquier fórmula gubernamental específica porque su característica distintiva es la fragilidad y la fugacidad de todas sus formas de autoridad. El líder carismático, la junta militar, el régimen parlamentario, el dictador populista, se suceden de modo igualmente impredecible y desconcertante. Las pautas de participación política no son estables ni institucionalizadas; pueden pasar bruscamente de una forma a otra” (ibíd. 82).

“(…) en las sociedades pretorianas la participación de nuevos grupos exacerba las tensiones en lugar de reducirlas. Multiplica los recursos y los métodos empleados en la acción política, con lo cual contribuye a la desintegración del sistema. Se movilizan nuevos grupos pero no se los asimila. La expansión de la participación política en Gran Bretaña hizo de las dos naciones de Disraeli una sola. En la Argentina convirtió a las dos mismas naciones en enemigas mortales” (ibíd. 180).

Zanatta (2014, 271-272), un politólogo especializado en los populismos de Europa y América Latina, perteneciente a otra escuela de pensamiento, robustece la hipótesis de que el pretorianismo de masas es intrínsecamente inestable:

“Y así como la comunidad que los populistas ambicionan encarnar asume para ellos las características idealizadas de un oasis de amor, la comunidad imaginaria del enemigo llega a ser objeto de un odio encarnizado. De este modo se manifiestan los rasgos más notorios y peculiares de los populismos en la esfera política: su extremada intolerancia con cualquier forma de pluralismo y una igualmente violenta tendencia a imponer esa cohesión y homogeneidad que ellos consideran una cualidad natural del pueblo. (...) justamente en eso reside el aspecto primitivo del populismo. O sea en su pretensión de imponer la homogeneidad a una realidad en rápida y perpetua transformación. Cuando lo consigue, aunque sea temporalmente, suele exigir un precio muy elevado, o sea una tiranía de la mayoría, que cava un abismo en la sociedad en la cual se consolida y genera una dramática espiral de odio y discrepancias, en un paisaje institucional y moral cada vez más reducido a un montón de escombros.”

Según Huntington (op. cit. 13), la causa del pretorianismo es la falta de comunidad política. No hay comunidad cuando no hay consenso sobre la legitimidad del sistema político. Y no hay legitimidad cuando los ciudadanos y los dirigentes no comparten una misma visión sobre el interés público de la sociedad y las tradiciones y los principios en los que se basa una comunidad política. De modo que la ausencia de comunidad política es la causa de la inestabilidad política.

II. La Evidencia Argentina

La así llamada Argentina moderna, que nació en 1862 una vez finalizada la guerra civil y constituido por primera vez un gobierno nacional, sufrió dos shocks que socavaron el orden político prevaleciente. El primero fue consecuencia del milagro económico que el país registró entre 1880 y 1910 y la concomitante inmigración masiva. El segundo fue consecuencia de la industrialización, que la primera guerra mundial, la Gran Depresión y la segunda guerra mundial aceleraron, y la concomitante migración masiva desde las zonas rurales y las pequeñas urbes del Interior hacia el Gran Buenos Aires.

Ambos shocks generaron desacoples entre la participación y la institucionalización del sistema político. Sin necesidad de un golpe militar de irrupción, el primero impulsó un cambio desde el orden civil tradicional a uno transicional. Luego de un golpe militar de veto, el segundo impulsó un cambio desde un orden pretoriano radical/oligárquico a uno de masas.

Milagro Económico e Inmigración Masiva

a) Expectativas y Aspiraciones

A fines del siglo XIX, el país registró un auténtico milagro económico. En apenas 24 años, el ingreso per cápita argentino como fracción del ingreso per cápita promedio del grupo de países que constituía la vanguardia económica del mundo (EEUU, Gran Bretaña, Australia y Canadá) saltó de 31% a 94%. Este desempeño llama la atención por dos razones. Por un lado, el corto tiempo que insumió. Antes señalamos que a 21 de los 26 países que se desarrollaron económicamente en el primer cuarto del siglo XX, el proceso les demandó 29 años en promedio. A Argentina, una generación antes, le exigió menos tiempo aún. En segundo lugar, el grado de convergencia en la vanguardia. Con la excepción de Japón en el período 1950-1988, es raro encontrar una convergencia tan marcada. De forma que el nivel de vida y las expectativas aumentaron muy rápidamente en el país entre 1880 y 1910.

Gráfico N° 2: PBI per Cápita Relativo. Argentina 1875-1916

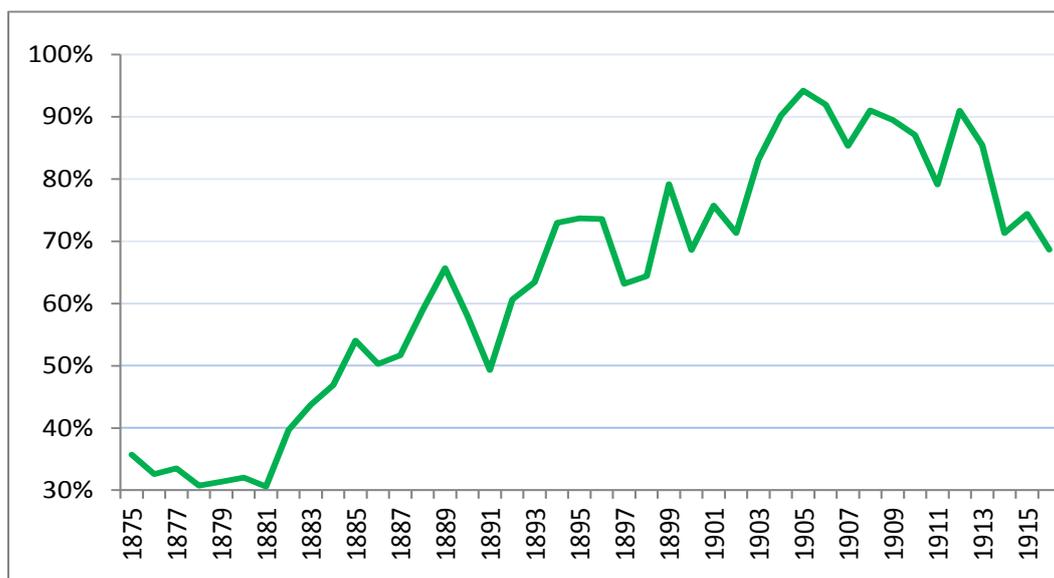


Tabla N° 1: Indicadores de Expectativas y Aspiraciones. Argentina 1869-1914

	1869	1895	1914
PBI per cápita	< 939	2431	2965
PBI per cápita relativo	< 36%	74%	71%
Población	1737000	3955000	7885000
Extranjeros/Población	12.1%	25.5%	30.3%
Concentración regional	49.0%	62.0%	72.3%
Urbanización	28.0%	37.0%	53.0%
Obreros industriales	25300	174800	410200
Clase media	10.6%	25.2%	29.9%
Analfabetos	78.2%	54.4%	35.1%

Fuentes 1) PBI: Ávila (2015 II, apéndice estadístico). 2) Analfabetos: Bunge (1984 446). 3) Concentración regional 1914: INDEC. 4) Datos restantes: G-CC (op. cit. varios capítulos).

Aclaraciones 1) El PBI per cápita y el PBI per cápita relativo para 1869 corresponden a 1875, año de inicio de la serie estimada por Cortés Conde. 2) El PBI per cápita está medido en dólares constantes de 1985. 3) Concentración regional se refiere a la concentración de la población en Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. 4) El dato de obreros industriales para 1869 corresponde a 1855, año para el que existe información sobre la cantidad de establecimientos industriales. Suponemos que cada establecimiento tenía 20 obreros en 1855, la misma cantidad de 1895. Luego, es probable que la cantidad de obreros industriales estimada para 1869 haya sido menor pues la economía argentina era entonces menos rica y diversificada que en 1895.

Semejante éxito económico fomentó una inmigración sin paralelo. La población se multiplicó por un factor de 4.5 en 45 años. En 1914, la población extranjera era casi un tercio de la población total, mientras en EEUU en ningún momento de su larga historia inmigratoria esa proporción llegó a 15% (Gallo y C. Conde 1984, 166). La mezcla de tanta prosperidad y una tan elevada proporción de población nueva necesariamente iba a determinar un cambio importante de las aspiraciones, que sería incluso magnificado por la concentración de inmigrantes en el Litoral. La población de esta región, integrada por Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, aumentó de 49% del total en 1869 a 72% en 1914. La región Litoral se convirtió así en la más rica, populosa y activa desde el punto de vista político. Esta última característica era consecuencia de las ideas progresistas y el ‘asociativismo’ de los obreros inmigrantes, que los inducían a fundar clubes, cooperativas y gremios que funcionaban como sustitutos imperfectos de los todavía inexistentes partidos políticos (ibíd. 215).

La parte inferior de la Tabla N° 1 ilustra la evolución de los principales indicadores de aspiraciones de Huntington. Aunque en un principio la urbanización fue acompañada por la expansión de puestos de trabajo en el sector terciario, con el paso de los años se fue imponiendo la tendencia observada en las sociedades en proceso de modernización: las urbes crecen al ritmo de la industrialización o de la cantidad de obreros industriales. El porcentaje de población urbana prácticamente se duplicó entre 1869 y 1914, mientras la cantidad de obreros industriales aumentaba notablemente, la clase media se triplicaba (entre los extranjeros la movilidad social ascendente tenía carácter intrageneracional) y la cantidad de analfabetos bajaba a menos de la mitad, ubicándose como porcentaje por debajo de los niveles observados en España, Italia y el resto de Sudamérica. Se estimaba que hacia 1938 los analfabetos iban a representar apenas 12% de la población argentina (Bunge 1984, 446).

b) Participación e Institucionalización

Hay evidencia de que el desacople entre aspiraciones y expectativas se remontaría a cerca de 1890. Diversos hechos permiten formarnos una idea del clima de frustración y protesta social de entonces. En 1887, en medio de la fuerte expansión económica de los primeros años del gobierno de Juárez Celman, tuvo lugar el primer brote huelguístico de importancia conocido en el país, que protagonizaron los zapateros. En 1888, fracasó una huelga en el ferrocarril Buenos Aires-Rosario; los obreros pedían que sus salarios fueran pagados en oro. En 1889, la huelga se repitió, logró un éxito parcial y se propagó a otras líneas ferroviarias. En 1890, mientras se frenaba el ingreso de capitales y la economía se hundía en la aguda crisis del Pánico Baring, estallaron huelgas de albañiles, zapateros, carpinteros y ferroviarios. En abril del mismo año, la Unión Cívica, compuesta por las fuerzas que habían enfrentado a Juárez Celman en la elección presidencial de 1886, congregó una apretada multitud (G-CC op. cit. 86-87). En julio, la Revolución del Parque, una insurrección cívico-militar liderada por la Unión Cívica, Bartolomé Mitre, Aristóbulo del Valle y otros, forzó la renuncia de Juárez Celman. También en 1890, un grupo de militares progresistas, de pensamiento afín a la creciente clase media, fundó la Logia Militar. Los militares que formaban esta logia “colaboraron con aliados civiles en la organización de los infructuosos alzamientos de 1890, 1893 y 1905 contra el régimen conservador” (H op. cit. 188). En 1896, se fundó el Partido socialista y, tras varios intentos fracasados, en 1901 se formó la Federación Obrera Argentina, primera central sindical de vida duradera.

Según la tesis de Huntington, las manifestaciones de frustración social que narramos son evidencia de que las aspiraciones habían superado a las expectativas. A su vez, la frustración impulsaba la participación y ésta superaba a la institucionalización porque el país no tenía por entonces verdaderos partidos políticos. Las funciones de los partidos eran desempeñadas por las familias de la élite, la Universidad o el Club. Cortés Conde destaca que el proceso de reclutamiento de los funcionarios y líderes políticos estaba a cargo de las familias tradicionales, el Club del Progreso, el Jockey Club y las facultades de Derecho de Buenos Aires y Córdoba (G-CC, op. cit. 189).

Hacia 1910, el crecimiento económico y poblacional era impresionante y el Estado se había desarrollado con fuerza pero las formas políticas correspondían al pasado (ibíd. 188). El país estaba literalmente lleno de grupos nuevos: los inmigrantes, las familias enriquecidas, los representantes de sectores que surgían a medida que la economía se diversificaba. Entre el 60% y el 70% de la población masculina en condiciones de votar estaba excluida del sistema por su condición de extranjera (ibíd. 190). En el sentido de Huntington, la pérdida de comunidad política era un hecho.

La clase dirigente tenía conciencia del marginamiento político de dichos sectores, que eran cada vez más numerosos y gravitantes; estaba preocupada porque intuía que el marginamiento significaba exclusión y, de algún modo, el rechazo de la legitimidad del sistema. Se había vuelto demasiado riesgoso continuar jugando a los cambios de elenco dentro del mismo grupo, y era especialmente peligroso que una parte del grupo nativo antiguo, compuesto mayormente por descendientes de los derrotados en la batalla de Caseros, se excluyera del sistema político mientras una gran masa de población estaba marginada por su condición de extranjera (ibíd. 224 y 205). “(...) parecía ser un suicidio político continuar excluyendo al otro antiguo grupo nativo. Si bien existían diferencias entre ambos no eran demasiado importantes o, en medio de esta penetración extranjera, perdían significado. Probablemente se pensó en mantener el control de la situación, al menos dentro del grupo nativo antiguo, mientras las demandas obreras y las banderas rojas hacían temer el extremismo revolucionario” (ibíd. 226).

Con el objeto de encontrar medios aptos para integrar al otro grupo nativo antiguo e incorporar al grupo nativo nuevo (que no tenía antepasados inmediatos en el país), y así comprometerlos con el sistema en el papel de oposición leal, se hicieron dos reformas: la ley de circunscripción uninominal en 1902 y la ley Sáenz Peña en 1910. Ambas apuntaban a una apertura relativa del sistema político (ibíd. 205).

La inminente competencia electoral habilitada por la Ley Sáenz Peña reconocía dos grandes competidores: las fuerzas conservadoras y la UCR. Las primeras no constituían un partido nacional sino más bien una colección de partidos provinciales personalistas. Los conservadores carecían de una organización nacional, con procedimientos estables, apreciados y regulares, que fuera capaz de cumplir la tarea por excelencia de un partido político: sumar, reflejar y mediar entre intereses en conflicto. No estaban preparados para la competencia electoral abierta y subestimaban la capacidad del partido radical. Por el contrario, en su permanente oposición al régimen, la UCR había podido construir una estructura partidaria más competitiva. Los radicales adoptaron en 1891 la estructura institucional de los partidos norteamericanos y crearon ciertos canales de reclutamiento que a la postre les permitieron atraer grupos que tenían menos posibilidades de ascenso por los canales informales del conservadorismo. “De esta manera, se fueron filtrando muchos de los recién llegados en una organización política que en cuanto a su composición tuvo originariamente las mismas características que las demás, pero que en 1916 parece haber cambiado” (ibíd. 190 y 191).

En 1912 tuvieron lugar los dos primeros tests electorales, ambos en la provincia de Santa Fe. La UCR triunfó en ambos para sorpresa de propios y extraños, con 39% de los votos emitidos en la elección de gobernador y 49% en la elección de diputados, que se hizo una semana más tarde. Frente a la inesperada derrota y con la elección presidencial en la mira, las fuerzas conservadoras intentaron una coalición de partidos para enfrentar a los radicales (ibíd. 228 y 229). Acordaron apoyar al demócrata progresista Lisandro de la Torre. Pero pronto la coalición se debilitó por la defección del conservadorismo de la provincia de Buenos Aires y el alejamiento de conservadores importantes que discutían la conducción de De la Torre o bien no compartían sus propuestas de gobierno. La UCR ganó las elecciones de 1916. Pero “los gobiernos provinciales y el Senado de la Nación siguieron siendo baluartes de los que ahora pasaban a ser la oposición” (ibíd. 232).

Industrialización y Migración Interna

a) Expectativas y Aspiraciones

En los 30 años que transcurrieron entre la elección presidencial de Yrigoyen y la de Perón, la economía argentina creció al ritmo de la vanguardia mundial y la inmigración dejó de ser masiva. En el difícil período que se inició con la primera guerra mundial, continuó con la Gran Depresión y finalizó con la segunda guerra mundial, el comercio mundial se achicó, las exportaciones argentinas mermaron y se creó un incentivo natural para el crecimiento de la actividad industrial sustitutiva de importaciones, el cual estaba reforzado por la protección arancelaria y un notable agrandamiento del mercado interno (note que la población se duplicó y el ingreso per cápita aumentó casi un 50%).

Tabla N° 2: Indicadores de Expectativas y Aspiraciones. Argentina 1914-1947

	1914	1930	1947
PBI per cápita	2965	3196	4422
PBI per cápita relativo	71%	73%	70%
<hr/>			
Población	7885000	11896000	15929000
Extranjeros/Población	30.3%	6.3%	0.5%
Concentración regional	72.3%	-	70.7%
<hr/>			
Urbanización	53.0%	-	62%
Obreros industriales	410200	590000	980000
Clase media	38.0%	46.0%	-
Analfabetos	35.1%	21.5%	-
<hr/>			
<p><u>Fuentes</u> 1) PBI: Ávila (2015 II, apéndice estadístico). 2) Población: IEERAL (1986). 3) Extranjeros: 1914, G-CC (op. cit.); 1930 y 1943, Cantón, Moreno y Ciria (1980 201). 4) Concentración regional: INDEC. 5) Urbanización: 1914, G-CC (op. cit.); 1947, C-M-C (op. cit. 145). 6) Obreros industriales: 1914, G-CC (op. cit.); 1935 y 1943, C-M-C (op. cit. 150). 7) Clase media: C-M-C (op. cit. 54). 8) Analfabetos: 1914, Bunge (1984 XIX, 446); 1928, C-M-C (op. cit. 55).</p> <p><u>Aclaraciones</u> 1) Extranjeros/Población: el dato consignado para 1947 corresponde a 1943. 3) Obreros industriales: los datos consignados para 1930 y 1947 corresponden a 1935 y 1943, respectivam. 4) Clase media: el dato consignado para 1930 corresponde a 1936. 5) Analfabetos: el dato consignado para 1930 corresponde a 1928.</p>			

El avance de los indicadores de aspiraciones de la Tabla N° 2 (urbanización, obreros industriales, clase media y alfabetización) fue acentuado. La gran movilidad social del período parece un hecho, con expresión en la literatura, en recuerdos y testimonios de la época. Este fenómeno permitía que los conservadores, y también los radicales, hablaran, hacia fines de la década de 1920, de “la inexistencia de clases sociales en la Argentina” (Cantón, Moreno y Ciria 1980, 55).

Detrás del proceso de industrialización y urbanización de este período, tuvo lugar un hecho clave desde el punto de vista político. Según el sociólogo Gino Germani, 800000 personas migraron del Interior al Gran Buenos Aires en los diez u once años anteriores a 1943 (ibíd. 145); según el historiador Halperin Donghi (1983, 21), cerca de un millón de personas migraron al conglomerado urbano de Buenos Aires entre 1936 y 1945. Lo cual significa que 8% de la población argentina migró desde las zonas rurales y las pequeñas ciudades del Interior hacia el cinturón industrial de la ciudad de Buenos Aires en apenas una década. El historiador José Luis Romero ayuda a comprender el comportamiento político futuro de los migrantes: “En las regiones del norte y el este, las masas estaban a merced de los empresarios que eran al mismo tiempo jefes políticos, especialmente en los ingenios, los obrajes, los yerbales y las minas. De aquí derivó un hecho que habría de tener marcada importancia: la aparición de un profundo resentimiento popular contra los grupos dirigentes, y de un marcado escepticismo político al que correspondía y acompañaba la clara conciencia de ciertas reivindicaciones sociales y económicas que las masas consideraron de estricta justicia” (C-M-C op. cit. 195). Halperin Donghi (op. cit. 21) concluye que “Para integrar esa población nueva, que cambiaba no sólo su lugar de residencia sino también sus modos de vida (...), la organización política y social vigente contaba con mecanismos clamorosamente insuficientes.”

b) Participación e Institucionalización: 1916-1930

Las aspiraciones alimentaban una mayor participación política sin que se registraran avances adicionales en la institucionalización política. De acuerdo con Huntington (op. cit. 189), la Ley Sáenz Peña y la llegada al poder de Yrigoyen habían salvado al país de un golpe de irrupción. La clase media y los oficiales de la Logia Militar estaban ahora representados por el gobierno radical. Sin embargo, incluso antes de 1920 este gobierno adquirió tono y preocupaciones obreristas que no cuadraban con las expectativas del progresismo de clase media. Había sorpresa por la llaneza y la notable falta de protocolo del gobierno y por la ambiciosa legislación laboral impulsada por el gobierno. Esta abarcaba desde la reglamentación del trabajo a domicilio, pasando por normas de reciprocidad relativas a indemnizaciones de accidentes de trabajo, la contratación de menores, la prohibición del trabajo nocturno en panaderías y la fijación de límites de 8 y 48 horas a la jornada y la semana normal de trabajo, hasta una ley de jubilación universal y obligatoria que fuera suspendida en 1925 por una hábil campaña de la UIA. Cantón y Moreno subrayan que “Estas leyes mejoraron sensiblemente la situación de los trabajadores, y ése es el mérito de una corriente política que no representaba estrictamente sus intereses” (C-M-C op. cit. 71).

Lo anterior, sumado a las repetidas intervenciones federales por decreto a 12 de las 14 provincias (ibíd. 89-90), al desconocimiento del Congreso (ibíd. 95) y a la sensación de desgobierno y desquicio administrativo que refiere Federico Pinedo en sus memorias (ibíd. 108), son los motivos por los que el largo gobierno radical fue perdiendo el apoyo de importantes sectores sociales. Sin que esto se reflejara en las urnas. La UCR ganó la presidencia en 1916 con 47% del voto, en 1922 con 48% y en 1928 con un devastador 57%. Decimos devastador porque este resultado desarmó a la oposición.

Después de la derrota de 1916, el Partido Demócrata Progresista se recluyó en Santa Fe, su provincia de origen. Los conservadores no crearon un partido nacional y daban su apoyo electoral al candidato opositor que presentara posibilidades de triunfo (ibíd. 95). Y los socialistas no terminaban de aceptar que el pueblo votara a la UCR siendo ellos “los únicos intérpretes legítimos de la clase trabajadora y sus líderes naturales” (ibíd. 99). En 1921, mientras tanto, se organizaba la Logia San Martín con el fin de combatir la desorganización en que, según sus dirigentes, habían caído las Fuerzas Armadas. Este hecho señala un giro de la oficialidad desde una posición progresista a una restauradora (ibíd. 102).

Durante la presidencia de Alvear, la UCR sufrió una importante escisión: surgió la corriente de los radicales anti-personalistas, que se convertiría en partido y competiría con la UCR (yrigoyenista) en los comicios municipales de 1924. Los conservadores se entendieron pronto con los radicales anti-personalistas y los socialistas independientes, que eran un desprendimiento del Partido Socialista. A tal punto llegó el entendimiento, que los primeros formaron con los segundos un frente para las elecciones de 1928 que obtuvo casi la mitad de los votos de la UCR. Estas tres corrientes políticas dieron origen al así llamado contubernio, una acuerdo muy gravitante en los sucesos previos al golpe de veto de 1930 (ibíd. 160). Lo denominamos así, golpe de veto, porque los militares no pretendieron reflejar las aspiraciones de nuevos grupos sociales sino vetar la inclinación obrerista que había tomado el gobierno de la UCR.

Lo interesante del caso es que la intervención militar en la esfera política obedeció al subdesarrollo del sistema partidario. Si bien la actitud de la oposición fue de abierto desafío, el gobierno cometía errores y la economía entraba en recesión debido a la crisis mundial, cabe conjeturar que el golpe fue consecuencia de la falta de un eficaz sistema de partidos. “La susceptibilidad de un sistema político a la intervención militar varía en razón inversa a la fuerza de sus partidos” (Huntington op. cit. 359). Los conservadores, los radicales anti-personalistas y los socialistas independientes pudieron haber formado un partido orgánico con reales chances de alcanzar la presidencia en 1934, sobre todo si consideramos el inevitable desprestigio político que la Gran Depresión iba a provocar al oficialismo. Sin embargo, carente de los hombres y la imaginación política necesaria para armar un partido competitivo, la abrumadora derrota de 1928 dejó anonadada a la oposición y la volcó a la conspiración (C-M-C op. cit. 160).

Si se quiere, el fracaso político argentino de 1930 podría ser atribuido al tremendo éxito del proyecto de modernización del siglo anterior. Alentada por tanta prosperidad económica y cambio social, la participación de los grupos nuevos desbordó la capacidad de la clase dirigente para formar un partido conservador competitivo. En buena medida, este desacople fue consecuencia de medio siglo (1862-1912) de absoluto monopolio del poder por parte de las fuerzas conservadoras. Esta situación se agravaría en la década de 1930. Al hacer innecesarias las tareas de identificación de las preferencias populares y búsqueda del apoyo de las mayorías, el gobierno de la Concordancia iba a acentuar el fracaso conservador y el del país.

c) Participación e Institucionalización: 1930-1943

En la etapa que comienza en 1930 y finaliza en la segunda mitad de la década de 1940, los tres hombres de mayor influencia política fueron militares y presidentes de la Nación: Uriburu, Justo y Perón. Uriburu lideró el golpe de estado de 1930 y al cabo de un año fue desplazado del poder por los aliados de Justo. Uriburu tenía el respaldo de la línea militar nacionalista y quería reformar la Constitución, derogar la Ley Sáenz Peña y reemplazarla por el voto calificado; Justo tenía el respaldo de la línea liberal y quería

mantener la Constitución, respetar la ley Sáenz Peña y llamar de inmediato a elecciones (para ganarlas de cualquier manera). Como la línea liberal contaba con más seguidores que la nacionalista, hubo elecciones a fines de 1931 pero con el veto de la candidatura de Alvear por el radicalismo. Ganó Justo y el ejército fue transformándose en la guardia pretoriana del régimen (ibíd. 164). La presidencia de Justo tuvo el apoyo político de la Concordancia, el acuerdo de conservadores, radicales anti-personalistas y socialistas independientes que controló el país entre 1932 y 1943 (ibíd. 166) y aportó sus estructuras partidarias y sus mejores hombres: Pinedo, del socialismo independiente, el ministro más destacado de este tiempo, y Ortiz, del radicalismo anti-personalista, elegido presidente en 1937.

La UCR salió de la abstención y participó en las elecciones legislativas de 1935, no obstante las perspectivas de fraude. Quiso poner a prueba la sinceridad de la invitación del gobierno para coparticipar en el orden legislativo, bajo promesa solemne de limpios comicios; organizar una oposición que fijara límites al manejo todopoderoso que tenía el gobierno en todos los aspectos de la administración pública, e ir tomando posiciones en los cuerpos deliberativos para tener mayorías experimentadas cuando la UCR llegara al gobierno nacional en 1938 (ibíd. 185). En 1940 el partido tenía 80 diputados, mucha gravitación en temas de economía, finanzas y comercio exterior y quorum propio en la Cámara Baja. Pero la UCR se vio involucrada en hechos que le acarrearían desprestigio. Por ejemplo, toleró la incorporación a la Cámara de representantes ilegalmente electos en la provincia de Buenos Aires, sin discutir sus diplomas; hizo posible el otorgamiento de un *bill* de indemnidad a funcionarios complicados en un negociado de concesiones eléctricas, y se hizo evidente su colaboración parlamentaria durante las presidencias de Ortiz y Castillo (ibíd. 206 y 186). Por esta razón, no obstante haber sido la víctima del fraude, cuando cayó la llamada Restauración Conservadora cayó el predicamento de los radicales.

Un párrafo aparte merece el papel del viejo Partido Socialista en esta decisiva etapa. Gracias al abstencionismo radical, logró 43 diputados y 3 senadores nacionales en 1931 y se abocó, con apoyo de la Democracia Progresista, a la labor legislativa hasta 1942. Realizó una tarea precursora en la formulación, y a veces la aplicación, de principios y normas legales de derecho laboral y previsión social, después recortados por la mayoría oficialista. Esta era legislación que pedía la CGT. Pero a partir de 1939 los socialistas “estuvieron más preocupados por los avatares del conflicto bélico mundial que por las necesidades de los vastos contingentes humanos que se incorporaban a la vida política argentina” (ibíd. 198 y 181-182).

La apertura democrática y la neutralidad durante la segunda guerra mundial fueron las grandes preocupaciones del gobierno de la Concordancia en sus últimos años. Entre el presidente Ortiz y sus compañeros de la Concordancia no había discrepancias sobre la continuidad de la política económica y social, aunque sí la había en la cuestión electoral. Ortiz propiciaba reemplazar el sistema del fraude por uno en el que la voluntad popular tuviera mayor preponderancia (ibíd. 205). Cuando en 1940 el vicepresidente Castillo se hizo cargo del gobierno, por la mala salud de Ortiz, y designó un nuevo gabinete, quedó claro que la apertura democrática se había frustrado. El problema de Castillo era definir una política respecto de la neutralidad. La gran mayoría de los partidos tradicionales era aliadófila, el empresariado era ambivalente y el ejército no quería romper relaciones con Alemania. Prevalció el ejército. El país mantuvo relaciones diplomáticas con Alemania hasta 1944 y aun después, declarándole la guerra en marzo de 1945. En el camino, Castillo postuló a Patrón Costa, un partidario del abandono de la neutralidad, como su sucesor en la presidencia. Las Fuerzas Armadas, que venían alarmadas por la corrupción

del gobierno de la Concordancia, decidieron su intervención directa en 1943 (ibíd. 209 y 206).

Los partidos tradicionales no estaban preparados para sumar, reflejar y mediar en los conflictos que iban a surgir entre los vastos contingentes humanos que migraban al Gran Buenos Aires desde arcaicos rincones del país y el resto de la sociedad, por las razones citadas más arriba y por el mismo fraude. El sistemático falseamiento de los resultados electorales había desestimulado las tareas de captación y representación de los nuevos grupos, restándoles así competitividad a conservadores y anti-personalistas. Mientras tanto, la UCR, que era la víctima del fraude patriótico, había caído en el desprestigio por connivencia con sus victimarios. A esto se sumaba la falta de atención de los partidos tradicionales a la nacionalización de los sectores obreros. Los inmigrantes de principios de siglo no votaban por su condición de extranjeros; los migrantes provincianos sí (HD op. cit. 22-24).

d) Participación e Institucionalización: 1943-1955

En el gobierno que formó el movimiento militar que llegó al poder en 1943, Perón se reservó la Secretaría de Trabajo, dedicada a las cuestiones obreras y sindicales, con la idea de que la política social era un medio para ganar amigos antes que adversarios. Esta política encontraba estímulo en la inclinación del gobierno militar a buscar adhesiones vía la concesión de ventajas concretas (ibíd. 34). Seis meses después de su instalación en la Secretaría, Perón exhibía como apoyo un “discreto séquito obrero pero uno mucho más impresionante de líderes sindicales” (ibíd. 35). Había conseguido el apoyo de los sindicalistas socialistas, que no lograban reconocimiento en el Partido Socialista, y el de los líderes formados en la escuela del apoliticismo sindicalista, que deseaban tender puentes con el gobierno (ibíd. 36). La política social se tradujo en medidas concretas: la negociación de convenios colectivos adquirió mayor efectividad, las normas relativas a despidos aseguraron indemnizaciones considerables, los convenios empezaron a incluir cláusulas sobre vacaciones pagas, el sistema jubilatorio incluyó a empleados y obreros de industria y comercio. Estas innovaciones se presentaban “como una demasiado tardía reparación que el país debía a sus clases trabajadoras” (ibíd. 37). Pero con la vasta clase media el gobierno militar no era tan afortunado. El “tono extremadamente popular del séquito peronista” y “la renuncia a una tradición constitucionalista con la que la mayor parte de la clase media se sentía hondamente identificada”, que se desprendía del origen autoritario y filofascista del movimiento militar, la alejaban del oficialismo (ibíd. 39).

Especial consideración merecen las expectativas de los militares. “Para el cuerpo de oficiales, objeto predilecto de la propaganda alemana, el creciente filsovietismo” de los EEUU confirmaba “las anticipaciones nazis de una alianza inevitable de las plutocracias y el comunismo, destinada a abrir paso al triunfo del segundo”. Aunque muy poco en su experiencia más inmediata parecía sugerirlo, para los oficiales era “una urgencia oponer una alternativa al creciente prestigio del comunismo”, por lo cual “la más odiosa de las demagogias podía ser preferible a un sincero programa de subversión social” (ibíd. 42). Pero para los oficiales “la perspectiva de un derrumbe del régimen militar se presentaba aún más alarmante” (ibíd. 43). Tal perspectiva provenía de “expresiones de hostilidad al gobierno cada vez más abiertas; en agosto la liberación de París fue motivo para una demostración particularmente impresionante, en que los manifestantes se contaron en la Capital por centenares de miles” (ibíd. 44). Este era uno de los motivos más importantes de la “solidaridad del ejército con sus creaciones políticas” y también “de su tendencia (...) a preferir una fuga hacia adelante”. Así un “sensato criterio de autoconservación” aseguraba el apoyo militar a “cualquier solución política surgida como continuadora del

régimen”. Por ello, “en su condición de militar, Perón estaba en situación inmejorable para utilizar esta actitud” (ibíd. 43).

La revolución de junio de 1943 concluyó el 17 de octubre de 1945. Ese día empezó la campaña electoral que llevaría a Perón a la presidencia de la Nación. Se constituyeron dos coaliciones: la Unión Democrática por la oposición y el Partido Laborista por el oficialismo. La primera postulaba una fórmula exclusivamente radical, con el apoyo de los partidos socialista, demócrata progresista y comunista y parte del conservadorismo. Éste quería integrarse a la Unión opositora pero no controlaba a sus dirigentes locales (que muchas veces preferían aproximarse al oficialismo) y enfrentaba a un radicalismo hostil que vetaba su ingreso a la Unión. La coalición oficialista estaba integrada por “el séquito sindical” de Perón, la UCR-Junta Renovadora (radicales disidentes) y el Partido Patriótico, donde se refugiaron viejos conservadores y nacionalistas. En febrero de 1946, el Partido Laborista ganó con el 56% del voto. La Unión Democrática obtuvo la mayoría en cuatro provincias con un importante aporte de los conservadores (ibíd. 53-57).

El nuevo gobierno dependía del respaldo de los trabajadores, el ejército y la Iglesia. Perón había ganado el de los primeros merced a la política social y laboral citada. Tenía el del segundo porque su gobierno era una fuga hacia adelante del régimen militar. Y el anticlericalismo de los partidos de la Unión Democrática le procuraba el de la Iglesia. El problema de ese trípode era que sus patas tenían intereses contradictorios. Otro aspecto del gobierno de Perón atentaba contra su estabilidad: su vigoroso personalismo. Esta característica hizo del peronismo un movimiento antes que un partido político y fue un obstáculo para su institucionalización. Mientras el movimiento ampliaba su base de sustentación sumando a “sectores marginales, a ese subproletariado urbano, a las clases populares de las provincias más tradicionales para las cuales el nuevo derecho laboral y el nuevo poder de los sindicatos significaban muy poco” (ibíd. 62), se practicaban graves limitaciones a la libertad de prensa, un empleo masivo de la intimidación (ibíd. 59-60) y se imponía un estilo autoritario dentro del frente oficialista: el partido tomó el nombre de Peronista, Perón tenía la atribución de designar a sus autoridades supremas, y pronto también a las de la CGT (ibíd. 62). En 1952, Perón fue elevado legalmente a la dignidad de Libertador de la República, y su esposa, a la de Jefa Espiritual de la Nación, y se consagró el justicialismo como doctrina nacional (ibíd. 75-76). El triunfo oficialista de 1952 dejó abrumada a la oposición, sin esperanzas de desplazar al régimen peronista por la vía electoral (ibíd. 69). “El tipo de organización política a la que el régimen se aproximaba cada vez más sólo se justificaba en términos de unanimidad y no de consenso mayoritario” (ibíd. 78).

En el proceso, ocurrió un fenómeno político nuevo: la clase media se reorientó hacia una posición conservadora. En 1951, el general Menéndez intentó un frustrado golpe de veto y los ferroviarios hicieron la primera gran huelga contra el gobierno peronista. En 1952, se descubrió otro movimiento militar y después vinieron más (ibíd. 69-78). En 1955, la procesión de Corpus Christi dio a la oposición la posibilidad de expresarse y el resultado fue impresionante. Cinco días después estalló el alzamiento de la marina de guerra (ibíd. 81-82). Tres meses después, cayó el gobierno peronista.

Lo que había sido intento práctico con el radicalismo en la década de 1920 y teoría sin práctica con los socialistas en la de 1930, fue política sistemática y realidad concreta con el peronismo en la de 1940. El movimiento peronista sumó a la clase trabajadora y al “subproletariado urbano” al sistema político pero no creó un orden civil moderno; no supo o no pudo crear un Estado moderno ni proveer un orden político estable. Como en 1930, la nueva intervención militar en la esfera política fue producto del subdesarrollo del sistema de partidos. El radicalismo no ofrecía una alternativa electoral competitiva.

Y el movimiento peronista, que gracias al decidido apoyo popular con que contaba pudo haberse convertido en un partido dominante o único, en condiciones de funcionar como una eficaz caja de resonancia y mediación de conflictos, encontró en el personalismo un obstáculo insuperable para la institucionalización. Las elecciones presidenciales de 1952 son otro buen ejemplo de personalismo: cumplido su sexenio, en lugar de bajar al llano como hiciera Yrigoyen treinta años antes y como era la norma del PRI mexicano, Perón se hizo reelegir. Aplicando el criterio de Huntington, podemos concluir entonces que el desempeño del movimiento peronista habría sido un fracaso en comparación con los del PRI y el Partido del Congreso indio. Al golpe de veto de 1955, siguió un largo período de intervenciones militares intermitentes.

III. Relación con el Riesgo Argentino

El objeto de esta sección es vincular el régimen político predominante en los periodos examinados con la prima de riesgo argentino. Pero como la serie de esta variable recién comienza a principios de la década de 1980, nos hemos visto obligados a reemplazarla por la volatilidad del tipo real de cambio, que es la mejor proxy del riesgo argentino que conocemos. La Tabla N° 3 muestra la sucesión de regímenes políticos desde 1916 hasta 2006 y las trayectorias de la volatilidad y su causa más probable, el déficit fiscal.

Cabe conjeturar sobre la existencia de una correlación entre naturaleza y duración de un orden político y el déficit fiscal. En un extremo, el pretorianismo oligárquico tiende a manejarse con bajo déficit porque, en virtud de la baja participación, no debe satisfacer grandes demandas de gasto de su base política y tiene una expectativa de siglos de vida. En el otro, el pretorianismo de masas tiende a manejarse con alto déficit pues, en virtud de la alta participación, debe satisfacer grandes demandas de gasto de su base política y tiene una expectativa de vida que se reduce a tan solo años. En la cabeza del primero no entra la posibilidad de dejar al gobierno que sigue el “costo político del ajuste fiscal”; en la del segundo, sí. Entonces, por naturaleza, el pretorianismo oligárquico tendería a ser largoplacista y el de masas, cortoplacista.

Tabla N° 3: Aproximación al Riesgo Argentino 1915-2006

Régimen Político	Período	Déficit Fiscal % de PBI	Volatilidad del Tipo Real de Cambio
Civil Transicional	1916-1930	1.5	13
Pretorianismo Rad./Olig.	1931-1945	3.4	81
Pretorianismo de Masas	1946-1955	9.3	1358
Pretorianismo	1956-1972	3.7	767
Pretorianismo de Masas	1973-1976	11.4	1456
Pretorianismo Radical	1977-1983	12.5	1283
Civil Transicional	1984-2006	5.1	734

Fuente: Ávila (2015 III, apéndice estadístico).
Aclaraciones: 1) Déficit fiscal: promedio simple del desequilibrio anual del sector público consolidado. 2) Volatilidad: varianza de la serie del tipo real de cambio. 3) El sistema político a partir de 1984 no podría caracterizarse como un orden civil moderno pues la sociedad argentina no cuenta aún con un Estado moderno; además de una burocracia eficiente, le falta para ello desarrollar un sistema de partidos eficaz.

Un alto déficit fiscal genera un tembladeral jurídico del cual la propiedad privada es una víctima de muchas maneras. El default de la deuda, la estatización de empresas y la

licuación de depósitos son ejemplos de maneras directas. La inflación sumada al control de precios, el congelamiento tarifario y los bloqueos de exportaciones e importaciones son ejemplos de maneras indirectas, pues provocan considerables pérdidas del valor de mercado de las empresas sujetas a estas regulaciones.

Además, el déficit fiscal tiene un impacto de orden macroeconómico que no siempre se considera. Una regresión entre déficit (variable independiente) y volatilidad (variable dependiente) indica que la primera es importante para explicar la segunda. Por caso, un incremento del déficit de un punto del PBI eleva la volatilidad en 18% (Ávila 2015, III). Este resultado está respaldado por la buena correlación que midieron Nogués y Grandes (2001) entre déficit fiscal y prima de riesgo argentino para la década de 1990.

Vale la pena dedicar un párrafo al mecanismo por el cual el déficit fiscal provoca la volatilidad del tipo real de cambio. En Argentina, el déficit se financia con deuda o emisión inflacionaria y la evidencia informa que cuanto más elevado es el déficit mayor es la rotación entre una forma de financiamiento y otra. Cuando el déficit se cubre con deuda externa, sigue un aumento del gasto agregado y una suba del precio de los bienes internos para racionar su oferta. O sea que esta política reduce el tipo real de cambio. Cuando el déficit se cubre con emisión inflacionaria, sigue una disminución del gasto agregado y una baja del precio de los bienes internos. O sea que esta política eleva el tipo real de cambio. Este ciclo presupuestario explica en buena medida la volatilidad del tipo real de cambio sobre todo desde 1973.

En líneas generales, la tabla confirma la hipótesis sobre la intrínseca inestabilidad del pretorianismo de masas. Al primero (1946-55) corresponden los niveles de déficit y volatilidad más altos hasta la década de 1960 y al segundo, los más altos hasta 1976. El pretorianismo radical de 1977-1983 es excepcional: el déficit es el más alto de la serie y la volatilidad es la tercera más alta; parte de este comportamiento podría deberse a los ajustes que hizo el gobierno militar para corregir los desbalances que había heredado del gobierno anterior (cuenta de regulación monetaria). A su vez, podemos afirmar que los órdenes civiles y pretorianos (oligárquico y radical) se caracterizarían por niveles para ambas variables más bien bajos. Surge así una relación decreciente entre la duración o la estabilidad del orden político y la prima de riesgo país. A mayor estabilidad, menor prima.

IV. Conclusiones

La evidencia histórica argentina corrobora el modelo de Huntington. En otras palabras, el modelo puede explicar los sucesivos cambios que experimentó el sistema político, así como su creciente inestabilidad en el camino que va desde el orden civil tradicional de 1862-1912 al orden pretoriano de masas de 1946-1955. La inestabilidad política del último es alta por el típico personalismo del régimen y la acción directa que practican los diversos grupos sociales. El personalismo y la acción directa son manifestaciones de rechazo a los procedimientos institucionales.

De acuerdo con nuestra hipótesis, el riesgo argentino (medido como la volatilidad del tipo real de cambio) habría sido alto en los pretorianismos de masas y relativamente bajo en los pretorianismos radicales y los órdenes civiles. La variable que relacionaría el riesgo argentino con el régimen político es el déficit fiscal.

Una observación o conclusión secundaria del ensayo es que los dos grandes partidos políticos argentinos son consecuencia de shocks económico-demográficos. Es difícil explicar el surgimiento de la UCR sin el milagro económico de 1880-1910 y la inmigración masiva. Todavía más difícil es explicar el surgimiento del Peronismo sin la rápida industrialización de 1932-1943 y la migración masiva del Interior al Gran

Buenos Aires. Habría sido necesario, de este modo, que la sociedad argentina atravesara grandes cambios económicos y sociales para estar en condiciones de alumbrar el partido radical y el movimiento peronista.

Nos permitiremos finalmente una pregunta contra-fáctica. Si en vez de experimentar un milagro económico con inmigración masiva más una industrialización con migración masiva en tan solo 60 años, el país hubiera experimentado una industrialización clásica de 100 años, ¿constituiría Argentina una singularidad? Tal vez no, pues cabe presumir que habría tenido el tiempo necesario para desarrollar un sistema de partidos eficaz y, sobre esta base, un orden político moderno de bajo riesgo país.

Referencias Bibliográficas

Ávila, J. (2015): Macroeconomía del Riesgo Argentino, Grupo Unión.

Bunge, A. (1984): Una Nueva Argentina, Hyspamerica.

Cantón, D., J. L. Moreno y A. Ciria (1980): Argentina. La Democracia Constitucional y su Crisis, Paidós.

Gallo, E. y R. Cortés Conde (1984): Argentina. La República Conservadora, Paidós.

Halperin Donghi, T. (1983): Argentina. La Democracia de Masas, Paidós.

Huntington, S. (1972): El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Paidós.

IEERAL (1986): “Estadísticas de la Evolución Económica Argentina 1913-84.” Estudios, Julio-Septiembre.

Nogués J. and M. Grandes (2001): “Country Risk: Economic Policy, Contagion Effect or Political Noise?” Journal of Applied Economics, May.

Zanatta, L. (2014): El Populismo, Katz Editores.