

PROPOSICIONES SOBRE LA LEGITIMIDAD EN LA ARGENTINA

Por Rafael Vargas Gómez
Profesor Titular de Sociología

I – INTRODUCCION Y FINES DE LA INVESTIGACION

1. Las cuestiones que planteamos en estas proposiciones apuntan al esclarecimiento de la formación y del alcance de la legitimidad política en la Argentina durante el período situado entre la institucionalización definitiva del Estado Nacional y los primeros desarrollos de la democracia de masas (1862–1930).

2. Los temas que vamos a considerar tienen que ver con las relaciones establecidas entre la estructura económica, el orden político y el “sistema” sociocultural. De esta forma, nuestra averiguación sobre la legitimidad del régimen trata de dar algunas respuestas convincentes sobre las fuerzas, tendencias y déficits producidos en cada uno de aquellos niveles.

3. Dicho con más propiedad, aspiramos a aprehender de una manera significativa la forma propia a la estructura capitalista de entonces con relación a las demandas de legitimidad suscitadas dentro del contexto del sistema global mismo, tarea en la cual asignamos una especial importancia al rol vicario del mundo socio cultural.

II – EL CONTEXTO HISTORICO

4. A lo largo de estos 70 años de historia nacional, que se inician con la conclusión de la guerra civil y terminan con la ruptura del orden constitucional el Estado Nacional había sido organizado, definiéndose sus instituciones y las relaciones entre el poder central y las provincias; la economía fue estructurada de acuerdo a un modelo liberal; las condiciones para el funcionamiento de la democracia pluralista fueron cumplidas; y se realizó un extenso esfuerzo para secularizar los valores institucionales e imponer nuevos patrones de vida “racionales” y “universalistas”.

5. De una manera muy general, se puede sostener que la Argentina había tenido éxito en realizar, a través del Estado modernizador, un proyecto de

organización tanto de la economía como del mundo político y de la cultura. Su éxito socializador fue tan amplio —y el crecimiento económico tan notable— que bien se pudo creer que la Argentina había colocado los fundamentos irrevocables de una sociedad capitalista y democrática.

6. La profunda ruptura de los años treinta, y la historia de la sociedad argentina hasta el presente, muestran que las esperanzas de entonces no han sido, al menos en parte, sino hijas de una gran ilusión. Esta historia posterior, extraña a nuestro asunto de hoy, es, sin embargo, la que nos incita a la búsqueda. Entre los usos de la historia y los roles de la teoría que nosotros admitimos como válidos, están aquellos que permiten arreglar las interpretaciones ya hechas del pasado, aunque más no fuera para lograr una visión más inteligible y más plausible de la crisis del presente.

III — EL ORDEN POLITICO Y LA LEGITIMIDAD

7. El orden político definitivamente impuesto después de la batalla de Pavón estableció un régimen de poder nacional que recorrió tres etapas o fases donde los problemas de legitimación se escalonan de una manera diferenciada:

1. De 1862 a 1880, el punto de conflicto estuvo nominalmente colocado en la cuestión de la Capital de la República, y con eso, en la nacionalización efectiva del poder político.

Los disturbios y levantamientos de provincia (Peñaloza, Varela, López Jordán), lo mismo que las oposiciones armadas a las candidaturas presidenciales de Avellaneda (1874) y Roca (1880), señalan que la legitimidad republicana y federal no había encontrado aún su fórmula de composición. Con esta fase coincide la puesta en marcha, acelerada desde 1880, del crecimiento económico que habría de establecer las relaciones hegemónicas de Buenos Aires y la Pampa Húmeda sobre el resto del territorio nacional.

2. En la segunda fase (1880—1912), hubo una suerte de legitimidad de notables apoyada en un mecanismo del tipo “alianza oligárquica” de las provincias (“Liga de Gobernadores”, etc) con una forma de arreglo donde los notables provinciales obtienen su parte.

En la base de este mecanismo de legitimación, acceso y formación del poder, encontramos las relaciones y situaciones siguientes:

- * A nivel del régimen político, da sustentación al “pacto federal” consagrado por la Constitución como forma de Estado.

- ** Establece un sistema específico de transacciones y combinaciones entre el orden nacional, cada vez más representado por Buenos Aires, y el orden local de las provincias.
- *** Es una suerte de mecanismo de cooptación que al mismo tiempo esconde el ordenamiento del conjunto de los intereses del país al predominio de Buenos Aires y de la Pampa Húmeda.

A lo largo de esta fase de “alianza oligárquica”, la legitimidad de la “República restrictiva” (que ha sido, según dicen algunos, el ideal político de Alberdi) es compuesta desde el poder, extrayendo sus valores legitimantes de aquellos del antiguo pacto federal retenidos por hombres y fuerzas políticas de provincia que no podían ampliar sus lealtades sino a condición de perder identidad.

El fermento ideológico fue la idea del Estado “modernizador”, el pensamiento positivista y liberal del progreso masivamente incorporado del mundo europeo y un sincero esfuerzo por ampliar y “secularizar” las instituciones.

3. La tercer fase, nacida quizá con la crisis de 1890, podríamos colocarla hacia el Centenario (1910), con la sanción de la ley Sáenz Peña y el triunfo radical en la Capital Federal y en la provincia de Santa Fe (1912). Ella se caracteriza por la formación de una legitimidad “nacional” comunicable por medio de la lealtad de partido que no depende sino indirectamente de asentamientos geográficos. Este proceso de legitimación se formó tanto desde fuera del poder como del desprendimiento de los antiguos troncos partidarios, y su técnica fundamental ha sido el encuadramiento por el “comité”. Frente a él, el sistema de alianza oligárquica habría de sucumbir, incluso como mecanismo de confrontación, sin producir un nuevo módulo de encuadramiento que pudiera reemplazarla en el futuro.

IV – LA ESTRUCTURA ECONOMICA

8. El desarrollo de la modernización en Argentina muestra algunos rasgos que nos interesa destacar aquí:

1. La concentración de la principal fuente de riqueza, la propiedad terrateniente, en manos del mismo grupo que detenta el poder político. Sus valores económicos e incluso culturales pueden ser percibidos como un arreglo entre prácticas preburguesas y fines modernizadores y liberales propios de una cultura intelectualizada.

2. Separación de los agentes económicos: aquellos que tienen la propiedad terrateniente y aquellos que invierten en o para el sector más dinámico, sea que se trate de inversiones reproductivas directa, o de puesta en valor del capital, mediante inversiones en capital de uso social (especialmente, grupo inglés). Esta segmentación del circuito no se modifica pese a la importancia de los negocios de comercialización que religan a los dos grupos.

3. Separación, e incluso indiferencia (relativa, y en términos de ajuste recíprocos) entre las variables precio de venta del producto final y costo de los factores productivos. Como se sabe, este esquema ha demandado muy poco capital y mano de obra, al menos hasta la implantación de un amplio sector agrícola.

Es así que la organización del más importante del circuito económico excluía la concurrencia del mercado de los factores.

4. Falta de integración económica vertical acarreada por la división de las funciones productivas con el extranjero. Naturalmente, aludimos aquí a la “división internacional del trabajo” (Retenemos por nuestra cuenta la integración de la industria textil, explotaciones carboníferas e industria del hierro al tiempo del “take off” del capitalismo inglés).

5. Formación de una demanda urbana solvente por los excedentes locales de la economía:

* Inversión en bienes de infraestructura (camino, ferrocarriles, puentes, etc) satisfecha por el grupo inglés, principalmente.

* Demanda de bienes de complejidad tecnológica y considerable valor agregado; y de bienes y servicios que formaban parte de un modelo de consumo impuesto culturalmente, normalmente satisfechos por el extranjero.

* Una parte de la demanda solvente fue canalizada hacia el mercado local, lo que permitió la aparición de actividades de transformación en pequeña escala y acentuó la intermediación.

* Liberación de recursos por vía del gasto público para la creación de servicios administrativos, educativos y culturales en general. Esta tarea, cumplida a lo largo del período, debe ser destacada en razón de la mediación política que participa en esta asignación de recursos excedentarios.

9. El hecho crucial ha sido, sin duda, la ausencia de un verdadero esfuerzo de industrialización, tanto en el centro como en la periferia del poder. Se

debe apuntar aquí la falta de incentivos, tantos externos (como sería la competencia con el extranjero, política internacional de prestigio, etc.) como internos (la importación de productos terminados era una condición del crecimiento vertiginoso del mercado exportador de carnes y agrícola; hemos ya destacado, además la ausencia de concurrencia en el mercado de factores, y la escala reducida de otros sectores, que no suscitaban objetivos de reducción de coste por vía, por ejemplo, de la incorporación de tecnología).

Si se pudiera hablar de condiciones negativas que pusieron obstáculo al desarrollo industrial, señalaríamos:

1. La prolongación de la tradición tutelar del Estado y de la Administración que muy temprano coloca al poder en condiciones de hacer transferencia de bienes económicos a través de mecanismos políticos substitutivos de las clásicas funciones del mercado.
2. La progresiva desaparición de prácticas artesanales —que eran, quizá, parte de una cultura “preburguesa” mas no por ello menos capitalista en el sentido de producción para el mercado— a medida que se desarrollaba el modelo exportador. No puede olvidarse que la importación había naturalmente debilitado a los artesanos locales y que tal debilitamiento alimentaba de nuevo la importación.
3. Quizá sea posible añadir aquí el “clivage” económico y cultural de la inmigración con relación a los componentes “nacionales” de la sociedad argentina. Las prácticas industriales bastante frecuentes en algunos grupos inmigrantes no han sido muy comunicables al resto de la sociedad. A más del rechazo que pudo originalmente ser parte de un rechazo cultural general, no se puede exagerar el apoyo público (aparte del fracaso de la política de tierras, por la vía de apoyo financiero, por ejemplo) y siempre es necesario señalar la indiferencia de los objetivos partidarios —destacamos en éste punto los de la Unión Cívica Radical, especialmente— respecto de los debutantes industriales.
4. La ausencia, quizá, de valores sociales corrientemente asociados o ligados a la acumulación, organización y fines típicos de las actividades industriales. Esto se suma a la ausencia de grupos técnicos e ingenieriles; y el propio sistema educativo que esquivo una enseñanza práctica de la ciencia.

V – EL ORDEN POLITICO Y LAS DEMANDAS DE LEGITIMIDAD.

10. En lo que hace al orden político y a la confrontación del grupo oligárquico con el radicalismo —que obtuvo la presidencia de la República en

1916— nos interesa señalar:

1. La yuxtaposición de los centros de decisión y control económico y político, y su separación posterior con la formación de una verdadera “clase política”.
2. La asignación restrictiva de valores propiamente políticos (cargos , privilegios por la lealtad, carrera en ciertas actividades, etc) —distinto a la transferencia política de valores económicos y culturales de carácter impersonal— , creó una franja de contestación que se alimentaba:
 - * Del éxito en la tarea de imponer nuevos valores culturales (aparición de una cultura de “clase media”).
 - * Del crecimiento económico y de la forma urbana de distribución de los excedentes (en lo que se deben computar los gastos del Estado), que hicieron buen trabajo para la emergencia de clases medias inclinadas a la participación y sin encuadramiento (el fenómeno de la “disponibilidad”).
 - * Del crecimiento económico, que creó posibilidades de comunicación e integración geográfica entre estratos cada vez más homogeneizados.
 - * De la existencia de problemas de participación e integración, lo que amplió el rol socializador de los partidos (especialmente, el radicalismo y el socialismo).
11. En cuanto a la forma del conflicto, y su solución a través del voto universal y secreto y de elecciones saneadas por la Ley Sáenz Peña de 1910, se debería destacar:
 1. Que la “lucha política” no nació de “posiciones de clase” correlativas de un modelo liberal industrial, ni la ideología radical tuvo que ver con la “representación” de estratos “burgueses”.
 2. La efervescencia de las consignas anarquistas y socialistas parecen no haberse alimentado en una cultura política auténtica (la inexistencia de un “mundo” industrial y el origen claramente europeo de las ideologías se reclamarían parte del fenómeno de la “doble” ideologización).
12. Los componentes que se hallan en la base de la “apuesta” de 1916 e incluso de la sanción de la Ley Sáenz Peña, nos parecen ser los siguientes:
 1. Un déficit de legitimidad en el sistema político (visible a partir de 1890 y de la política de “acuerdos” posterior), cuya causa debe ser buscada en la rigidez y clausura del régimen de poder y el fraude sis-

temático, de un lado; y del otro, en la maduración sociocultural (y económica) lograda por el sistema global.

2. Quizás, una crisis de identidad que pudo ser progresivamente resuelta por la participación en una cultura política partidaria de alcance nacional. (Con ello aludimos indirectamente a los efectos traumáticos de la inmigración y a la ruptura provocada por la "Generación del 80" de los valores espontáneos de la sociedad argentina).
3. La necesidad de ampliar las transacciones entre el "sistema" nacional de poder y los "sistemas provinciales", ya que las demandas habían superado la capacidad de los aparatos burocráticos y de los partidos "provinciales".

VI – CONCLUSIONES

13. Este conjunto de situaciones y de condiciones había conducido a una quiebra progresiva de los apoyos de la República oligárquica en los fundamentos políticos del régimen que la sostenía, y, consecuentemente, a un déficit o penuria de legitimación que coincide con el Centenario.

14. En cuanto al origen de la larga crisis, ésta no surgió de un déficit de estructura económica o de una forma de reajuste dialéctico, sino al contrario, de su éxito, pese a que las contradicciones propias a un modelo dependiente hayan alimentado las posibilidades críticas. Tal como lo habría de testimoniar la historia posterior con el peronismo, el fenómeno de masas ha comenzado por alimentarse del desfase entre un aparato político restringido y una economía en expansión.

En lo que hace a nuestra tesis, nosotros creemos que la causa de la crisis estaba colocada en los riesgos de incomunicación y ruptura entre el sistema político y el sociocultural, razón por la cual la solución fue dada con un reajuste de las transacciones entre ambos. El alcance es seguro: en 1930, ahí será el turno de la economía, cuya crisis hará temblar todo el edificio, con un monopolio sin igual de la política por el fraude y la aparición desnuda de la "norma de ilegitimidad".

15. Así, pues, hablamos de un déficit de legitimación que ha sido reparado por el radicalismo. Este déficit se colocaba, no en el nivel de las instituciones constitucionales sino en el del régimen u orden político efectivo. La "reparación" significó:

1. La provisión de legitimidad política (fundada en la Constitución, el

“programa” de Yrigoyen) a cambio de una disociación de los centros de decisión y control económico y político, como una suerte de reparto funcional.

2. La “politización” en la distribución de algunos excedentes y valores económicos, a cambio de la intangibilidad de la estructura económica misma. Esta sobrevaluación del papel distribuidor de la política excluía la otra posibilidad: la puesta en marcha de una estructura de mercado (“nacional” o “interno”) impulsada desde el centro político lo que—dicho sea de paso— hubiera sido más de acuerdo con la Constitución. Los riesgos de esta solución son evidentes: se habría necesitado hacer una revisión fundamental de los lazos económicos que ligaban la economía nacional a la del extranjero.
3. La ampliación de la participación en la cultura y sus aparatos propios (la Reforma Universitaria puede ser un ejemplo de ello), con lo que se universalizó en bloque las aspiraciones ideológicas de clase media.

16. Finalmente, es necesario destacar algunos aspectos que conciernen a la forma que tomó esta penuria de legitimación y su solución. Inevitablemente hay lugar para la evocación de las experiencias europeas clásicas, donde la “apropiación” del poder ha sido el punto final de una lucha nacida en la periferia, después de la cual el poder es dispersado y debilitado a nombre del liberalismo. Contrariamente a ello, en Argentina el empuje político de las capas de clase media comandadas por algunos segmentos desprendidos del tronco común de los viejos partidos —y provocado ésto, ya fue dicho, por una sobrealimentación de los niveles culturales y por el orden político restringido— ha conducido a mantener fortificado —cierto, dentro del cuadro constitucional del “Estado de Derecho”— el grado de concentración del poder, para lo que pudo ser esencial el carisma de Hipólito Irigoyen y la importancia de la estructura de su partido.

En resumen, en lo que hace tanto al rol distribuidor de valores del orden político más allá de la economía, como a la forma asumida por este orden mismo, se tiene la impresión de estar frente a una formación típica de los regímenes llamados “populistas”.