

# El valor de cosechar el consenso

El profesor y economista Juan Llach analiza la trama de acuerdos y divisiones que marcan la historia y el presente de la Argentina. Un extracto del libro que publica Editorial Temas junto a IAE Press.

En busca de los acuerdos perdidos

Juan J. Llach



**T**uvo alguna vez la Argentina acuerdos relevantes y duraderos? Tal era la duda que merodeaba en torno al título del libro. No es su objetivo ni su tema desentrañar nuestra historia para determinar hasta qué punto ello ocurrió y cuáles fueron las características, la duración y los resultados de esos acuerdos. Pero algo debe decirse al respecto, al menos para estar un poco más seguros de no arar en el mar en pos de otra utopía como las que fugazmente aparecen y desaparecen entre nosotros. Sería efectivamente utópico tratar de encontrar en el pasado “acuerdos” entendidos como consensos, es decir, como unanimidades según la acepción canónica. El conflicto es inherente a toda organización social y, por ello, solo excepcionalmente puede verificarse la existencia de acuerdos que abarquen a todos los actores sociales y políticos. En cambio, si pensamos más funcionalmente en acuerdos entre los principales grupos políticos y sociales que dan como resultado políticas de Estado perdurables, parece claro que ellos efectivamente existieron en algunos momentos de nuestra historia. Es frecuente que tales acuerdos se limiten a las fuerzas políticas más relevantes y, por lo tanto, puede entenderse que tienen efectiva vigencia cuando hay poder suficiente para ponerlos en marcha durante un período largo de tiempo,

sin que haya coaliciones alternativas capaces de quebrarlos. También hay que subrayar que no es necesario para la existencia de un acuerdo que haya sido explícito, y menos aún que haya sido firmado con pompa y circunstancias.

Recorriendo nuestra historia, pueden encontrarse ejemplos relevantes que caben en esta definición. Tales son el Acuerdo de San Nicolás y su resultado, la Constitución de 1853, entendidos como un proceso que culmina con la federalización de Buenos Aires en 1880; las políticas de integración al mundo emprendidas a partir de entonces y vigentes en parte hasta 1930 y en parte hasta la Segunda Guerra, y las políticas de inmigración y de educación concurrentes. Más





**ANÁLISIS.** Juan Llach señala al golpe de Estado de 1930 como el comienzo de "un largo proceso de decadencia" y divisiones.

adelante, y a pesar de los intensos conflictos políticos que le fueron propios, puede encontrarse un acuerdo tácito en torno al llamado "consenso de posguerra", que tuvo vigencia en buena parte del mundo, y también en la Argentina, desde la Segunda Guerra hasta 1976. Este acuerdo se centraba en distintas formas de economía mixta y legislación social y en la industrialización y el desarrollo de las economías regionales, orientadas sobre todo al mercado interno. Ya muy cerca de nosotros, también hubo un acuerdo mayoritario en recuperar la democracia en 1983 y, aunque esto resulta polémico, también fue amplio el acuerdo inicial sobre la convertibilidad en tanto instrumento para derrotar la inflación, aunque no como programa económico integral.

Por cierto, hubo también notorios desacuerdos. En el plano político sobresalen los conflictos entre Buenos Aires y el Interior, o entre unitarios y federales, casi desde 1811, pero sobre todo desde 1820 hasta 1880, y aún no resuelto cabalmente; la ruptura del orden constitucional en 1930 y el fraude subsiguiente; la alternancia de golpes y gobiernos militares y gobiernos civiles –algunos de estos con legitimidad limitada por la proscripción del peronismo– que se desarrolló desde entonces hasta 1983; la profunda y compleja división del país en peronismo y antiperonismo –a veces concurrente con conflictos internos del peronismo– con puntos culminantes en 1955-56, en los movimientos guerrilleros desde la década del sesenta y en el terrorismo de Estado, iniciado en 1974-75 y cualitativamente agravado desde 1976.

En el orden económico, aunque frecuentemente se lo soslaye, encontramos la inflación que asoló la economía y la sociedad argentinas desde poco después de la Segunda Guerra, y especialmente desde 1975 hasta 1991, clara expresión de la profunda crisis de los acuerdos sociales básicos. En fin, desde 1976, cuando hace crisis el consenso de posguerra, puede decirse que el país solo muy esporádicamente ha vuelto a encontrar acuerdos que lo reemplazaran en cuanto a su perfil productivo, su inserción externa y la división del trabajo entre el Estado y el mercado. [...]

**ESCENARIO.** Partimos del gran proyecto modernizador

de la Argentina, simbolizado en la generación del ochenta del siglo XIX, pero con obvias raíces anteriores y posteriores, entre las que sobresale la Constitución de 1853. Sus pilares bien conocidos fueron la integración productiva y comercial al mundo, centrada en la región Pampeana, y una apertura casi sin igual a la inmigración, en ambos casos con sello predominantemente europeo; un claro e intenso proyecto educador; la vigencia de las instituciones constitucionales, inicialmente las republicanas y luego también las democráticas a partir de la ley Sáenz Peña de 1912. Estos pilares se asentaron en acuerdos que, aunque lejos de la unanimidad o de la ausencia de cuestionamientos, gozaron de un sustento social y político significativo, al menos en el sentido antes mencionado de no

haber enfrentado coaliciones políticas exitosas para quebrarlos, salvo la que llevó a la sanción de aquella gran ley general electoral.

Todo cambió a partir de 1929 cuando, en virtud de la Gran Crisis, finaliza la integración productiva y comercial al mundo tal como se la conoció hasta entonces, y en 1930, cuando se rompe integralmente el orden constitucional por primera vez desde la sanción de la Constitución de 1853. El proyecto modernizador en su versión original llegó así a su fin. Para explicar y entender lo ocurrido desde entonces no bastan los hechos puntuales de 1929 y 1930, sino que es necesario enmarcarlos en estructuras y procesos subyacentes,



**CONFRONTACIÓN.** El conflicto con el campo y la disputa interna entre el ex ministro Lousteau y Guillermo Moreno, reflejan la continua tendencia al desacuerdo en la Argentina.



anteriores y posteriores a esas fechas críticas. Estos procesos y estructuras son los que fundan las hipótesis que se presentan luego como aportes a la explicación de los "acuerdos perdidos" o la "crisis del consenso social" mencionada por Samuelson.

Como veremos, estos fenómenos están muy vinculados entre sí y viven hasta nuestros días. Ellos son: 1) la dotación de tierras fértiles en la Pampa Húmeda, capaces de producir lo que el mundo demandaba y muy abundantes en relación con la población; 2) la muy desigual distribución de este recurso; 3) el retraso relativo del Interior desde la etapa de integración a la economía mundial hasta aproximadamente las décadas del 1860 y 1870; 4) una urbanización prematura y exuberante, resultante de las dificultades para acceder a la propiedad de la tierra, de la transición demográfica y del subdesarrollo del Interior; 5) una temprana e intensa modernización de las aspiraciones que, a la larga, resultó excesiva respecto de la posibilidad efectiva de satisfacerlas; 6) el surgimiento del populismo, como práctica recurrente que comprometió el futuro y que fue practicado por gobiernos de diverso cuño, civiles y militares; 7) los subsidios y el proteccionismo agroalimentario aplicados por los países desarrollados desde la Segunda Guerra; 8) la tendencia a la alta inflación, a intensas pujas distributivas y a la insolvencia fiscal casi crónica; 9) errores, limitaciones y algunos resultados de las políticas de la década de 1990; 10) en fin, los complejos desacuerdos políticos cuya clave última es la ruptura del orden constitucional en 1930 [...]

**DECADENCIA.** Rara vez es posible fechar con día y hora un largo proceso de decadencia. Si lo es, a nuestro juicio, en el caso de la Argentina. Más allá de partidismos es realmente muy difícil concebir la intensidad de los dramas posteriores en ausencia del fatídico 6 de septiembre de 1930. Aun con aciertos en sus políticas económicas, muchas de ellas de mayor intervención estatal, a tono con los tiempos, el régimen excluyente y fraudulento entonces instalado no era, por cierto, el adecuado para procesar conflictos tan complejos como los emergentes de la crisis del modelo de economía abierta, la creciente urbanización y la incipiente industrialización. Es cierto que ya desde la primera posguerra comenzaron a proliferar en buena parte del mundo regímenes autoritarios o totalitarios, en su mayor parte, mucho peores que el nuestro. Pero cada país tiene su propia historia, sus propias secuelas,

y entre nosotros, los hechos se dieron de tal forma que todo culminó en un nuevo golpe militar, el de 1943, y en el surgimiento del peronismo.

Se suceden a partir de allí complejas interacciones entre los hechos y las épocas políticas, cuyo rasgo en común fue el creciente desprecio por las instituciones de la Constitución. Cada paso dado en tal sentido se pretendió justificar en las "excepcionales condiciones" creadas por el régimen anterior, y fue presentado con una lógica que lucía impecable para la mayoría de la sociedad o buena parte de ella, pese a desenvolverse

cada vez más en clave de tragedia griega. Así como sin 1930 muy probablemente no hubiera habido 1943, sin la profunda cisura peronismo vs. antiperonismo que nace entonces, es difícil concebir el prolongado ciclo de alterancias entre gobiernos civiles frecuentemente ilegítimos y gobiernos militares cada vez más violentos en el contexto de una sociedad en la que muchos de sus miembros encontraban también en la violencia su modo de expresión, participación o resolución de conflictos. En ausencia de los gobiernos militares, los movimientos guerrilleros difícilmente hubieran alcanzado la convocatoria y la virulencia que los caracterizó. Sin semejante crescendo difícilmente hubiéramos sufrido el atroz terrorismo de Estado que, cabe recordarlo, empezó en 1974-75, aunque empeoró cualitativamente desde el golpe de 1976. La secuencia podría extenderse y recorrer cada recoveco de nuestra historia desde 1930 hasta 1983. Pero quizás lo dicho baste para entender la clave del asunto. Una sociedad como la argentina, que mostraba estructuralmente una propensión a la conflictividad, fue destruyendo paso a paso y sistemáticamente las instituciones imprescindibles para encontrar vías más pacíficas, y probablemente también más fructíferas, de procesar esa conflictividad, acordar y albergar un desarrollo económico y social sostenido.

Todos los procesos y estructuras que generaron nuestros desacuerdos básicos siguen vivos y presentes hasta hoy. Pueden encontrarse casi a diario tanto en las mentes como en los corazones de muchos actores protagónicos -sociales y políticos-, y viven también en las culturas de casi todos, las que se nos imponen conscientemente o no en nuestras vidas cotidianas. Se actúa, se valora, se reacciona en función de imágenes del pasado, muchas veces borrosas. Y así el pasado se nos reaparece una y otra vez como la piedra con la que hemos de tropezar reiteradamente.

## DIAGNÓSTICO



### ESTALLIDO.

*La crisis del 30 y sus implicancias en el país fueron un punto de inflexión en la armonía nacional.*

### UNO A UNO.

*Aunque transitoriamente, la convertibilidad gozó de una amplia aceptación inicial. Luego generó más divisiones.*



**TRASPASO.** *El regreso a la democracia en 1983 tuvo el consenso de la población y los sectores políticos.*