

La corrupción política en Argentina y Uruguay entre 1860 y 1920

Proyecto de investigación

Dr. Stephan Ruderer, Universidad de Münster

Este texto es la presentación de un proyecto posdoc sobre la corrupción política en Argentina y Uruguay entre 1860 y 1920, que se está llevando a cabo en la Universidad de Münster, Alemania.

1. Enfoque y definición

Por mucho tiempo, el tema de la corrupción ha estado dejado de lado por los historiadores. Esto, porque, por un lado, “corrupción” es algo muy difícil de definir, lo que hace complicado su investigación, y, por otro lado, el término contiene una carga moral, que hacía que los historiadores se abstuvieron de utilizarlo como categoría analítica. Lo único inequívoco es el uso del término para describir un comportamiento desviado, incorrecto que merece un juicio moral negativo, lo que significa que la descripción como corrupto solamente existe como una descripción ajena, para el otro, nunca como auto-descripción.

Una definición mínima, que es aceptada por la mayoría de los investigadores también hoy en día, se refiere al *abuso de un puesto público para el beneficio privado*. Ya en esta definición hay categorías, cuyo significado cambia a través de la historia, por lo que merecen la atención de historiadores, como *abuso* o la diferencia entre *público* y *privado*. Pero es recién a partir de la definición de James C. Scott que se abre el campo de la corrupción también para la investigación de historiadores. Scott menciona tres aspectos de la corrupción: un abuso de un puesto público, la discusión pública y la existencia de reglas y normas establecidas, que se quebraron para beneficio propio. Estos factores hacen de la corrupción un fenómeno de la modernidad, ya que recién ahí están dadas las condiciones para la existencia de reglas y leyes específicas que rigen la sociedad compleja y para el surgimiento de un debate público a través de medios de comunicación masivos. Decisivo aquí está el debate público, ya que corrupción se define como un “delito de percepción”, algo que recién en la “comunicación sobre corrupción” se vuelve tangible, por lo que se constituye como un fenómeno inherente de la modernización, ya que funciona como un círculo vicioso: la comunicación sobre corrupción (los escándalos de corrupción) lleva al establecimiento de nuevas reglas y normas, lo que lleva a más comunicación sobre corrupción (por la posibilidad de quebrar las nuevas reglas). Esto significa que el contenido del término corrupción es algo cambiante que depende del

estado actual de las normas y reglas que rigen una sociedad. Por esta razón, el historiador tiene que usar el término corrupción de manera anti-esencialista, lo que significa, tratar de entender corrupción en su contexto histórico y no proyectar los criterios morales actuales a la interpretación de fenómenos históricos.

Por otro lado, “corrupción” también es una categoría semántica, que experimentó transformaciones durante los siglos. Utilizado para describir algo en decadencia, perecedor, nocivo, se entendía siempre en el contexto de su contracara, la perfección. La crítica de algo como corrupto siempre implica la idea de que existe la perfección. En el ámbito político, en la edad moderna, la idea de la perfección se transformó desde un orden natural o dado por Dios a un sistema hecho por los hombres, que está sujeto a transformaciones y cambios, pero que mantiene el ideal de la perfección. La corrupción deviene una desviación culpable, que hay que combatir y que se puede erradicar. Esta noción semántica puede transformarse en una pista interesante para el historiador que analiza la comunicación sobre corrupción.

Esto nos lleva al potencial de explicación de la historia de corrupción, si se entiende la acusación de corrupción como un elemento base de la comunicación política.

La investigación de la corrupción puede arrojar explicaciones acerca de las normas y valores de una sociedad, de la competencia entre distintos valores y del cambio histórico de valores y normas. La comunicación sobre corrupción se puede entender como una descripción del estado moral de una sociedad, en donde se puede determinar la diferencia entre la imagen ideal y la práctica real de la política. Al mismo tiempo, el debate sobre la corrupción da pistas acerca de la percepción del sistema político: un sistema político corrupto se percibe como decadencia de la sociedad ideal, donde el mal de la corrupción puede ser visto como inherente al sistema político (por ejemplo, la democracia corrupta). En este caso, la acusación de corrupción sirve de legitimación para un régimen político distinto (por ejemplo, un sistema autoritario).

Aquí, la discusión teórica distingue dos maneras de usar la acusación de corrupción: En los dos casos, la acusación puede venir de personas o grupos que cometieron y cometen los mismos hechos de corrupción de los que acusan a otros. En el caso de la acusación *táctica*, la meta se dirige fundamentalmente a un cambio en el poder sin por eso tener en mente cambios profundos a las estructuras y reglas del juego. En el caso de la acusación *estratégica*, en cambio, la meta se dirige justamente a un cambio más profundo en el ordenamiento y las reglas de la sociedad para, de esta manera, evitar en el futuro los posibles casos de corrupción. Para el historiador puede ser importante detectar estas diferencias en la comunicación sobre la

corrupción, para determinar si en una sociedad existe un clima de cambio profundo de estructuras o si se trata “solamente” de un lucha por el poder intraélite.

Este punto muestra otra faceta del potencial de explicación de la historia de corrupción. El análisis de la comunicación sobre corrupción puede aportar a entender el surgimiento de nuevos actores o grupos políticos. La acusación de corrupción, que contiene una carga moral fuerte, es un instrumento poderoso para delegitimar la elite en el poder y para representarse a sí mismo como moralmente superior. Por esta razón, la comunicación sobre corrupción es clave para entender el empuje de nuevo actores hacia el poder. Al mismo tiempo, la historia de la corrupción sirve para seguir las transformaciones en las prácticas del poder. Los escándalos de corrupción llevan (o pueden llevar) al establecimiento de nuevas reglas y normas, lo que trae consigo una adaptación de los mecanismos del poder, ya que los gobernantes tienen que adaptarse a una opinión pública cada vez más crítica con prácticas percibidas como corruptas. Además los escándalos de corrupción remiten al potencial de movilización y a los límites de tolerancia de una sociedad. La reacción de la opinión pública a hechos de corrupción demuestra el grado de apatía o interés político y puede entregar pistas acerca del dinamismo político de una sociedad.

Si estos puntos del potencial de explicación de la historia de corrupción se combinan con una investigación comparada que abarca un período de tiempo más prolongado (como en este caso casi 60 años), se permitiría detectar ciertas etapas o ciclos de la corrupción y analizar las transformaciones y cambios en el concepto de corrupción que experimentan una sociedad. Por esta razón, la idea (y esperanza) de este proyecto es poder aportar algún grado de conocimientos nuevos tanto al debate alemán y europeo acerca de la historia de la corrupción, como al debate argentino y uruguayo acerca de la época de la formación del Estado en los dos países. Esto, porque, por un lado, las conclusiones generales del debate europeo se basan exclusivamente en ejemplos europeos, y el estudio de casos latinoamericanos puede ayudar a ver diferencias y similitudes y cuestionar críticamente los resultados obtenidos hasta ahora. Por otro lado, la nueva historia política de América Latina ha obtenido resultados impresionantes cuestionando el enfoque antiguo de ver en las elecciones del siglo XIX solamente el resultado del fraude con poca importancia para la vida política. En el mismo sentido en que las nuevas investigaciones desde hace algunos años se preguntan “qué significaban las elecciones en el siglo XIX? (a pesar del fraude)”, este proyecto quiere preguntar – y en esto veo el aporte nuevo - “qué significaba la acusación del fraude y de la corrupción?”. Esto, no en el sentido de preguntar si hubo fraude o no, o si por eso las elecciones tenían sentido o no, sino con un

enfoque centrado en la comunicación política que pregunta por el significado de la acusación de corrupción en el debate político.

2. Países y período de tiempo de la investigación

En la historiografía existe bastante acuerdo de que a partir de 1860, en los dos países, empieza el proceso de formación de Estado, en donde un grupo de elite liberal deja atrás la época de los caudillos y trata de formar un Estado “moderno”. Esto significa que se empieza a imponer el monopolio de poder (militar, económico y político) de un gobierno centralizado, que vence la resistencia de aspiraciones provinciales, y que trata de construir estructuras nacionales.

En Argentina, la época de investigación se puede dividir en tres etapas: Con la presidencia de Mitre empieza la época de los gobiernos “liberales”, donde las elecciones tenían un carácter más inclusivo (pero también más violento), donde la opinión pública (constituido por la prensa y las asociaciones) fue aceptada como base de legitimación del poder y donde la idea de la revolución siguió jugando un papel importante como medio de la lucha política. A partir del gobierno de Roca (1880) empieza la etapa del “orden conservador”, donde un grupo de elite logra, a través de acuerdos y maquinarias electorales, un control del acceso al poder más exclusivo y donde, al mismo tiempo, surgen grupos y actores políticos nuevos que critican los mecanismos del poder justamente a través de la acusación de corrupción. La reforma electoral de 1912 y la victoria de Yrigoyen en 1916 lleva a una nueva etapa que se caracteriza por una inclusión más masiva y una democratización de la sociedad argentina, que también significa un término del proceso de formación del Estado argentino. En todas estas etapas (también en la última) los hechos y escándalos de corrupción juegan un rol importante en la vida política.

En Uruguay, el proceso de formación de Estado empieza con el gobierno de Venancio Flores en 1865, que trata de formar las primeras estructuras de un gobierno central. Sin embargo, el proceso es mucho más inestable que en la Argentina. En 1872, tras una guerra civil entre Colorados y Blancos, se crea el característico sistema de coparticipación, el cual permite a los dos partidos compartir el poder. A partir de 1876 empieza la fase de las dictaduras militares con el gobierno de Lorenzo Latorre, que al mismo tiempo es un primer hito en la formación del Estado, ya que se imponen estructuras de un gobierno central. Con la vuelta a la democracia en 1890 comienza otra etapa caracterizada por las elecciones fraudulentas y rebeliones violentas hasta que a partir de 1903, el gobierno colorado de Batlle y Ordoñez inicia un proceso de democratización con reformas políticas y sociales, que se interpreta – de manera parecida al gobierno de Yrigoyen - como un primer término al proceso de formación

del Estado, que – por lo menos en el caso de Batlle – tuvo una influencia bastante prolongada en el siglo XX.

Entonces, se eligió la época entre 1860 y 1920 para la investigación, no solamente porque en estos años se formaron las instituciones, normas y estructuras de Estado en los dos países, sino que, además, en esta época se puede encontrar el origen de un discurso y un clima de corrupción que tiene repercusiones hasta la actualidad.

La comparación se vuelve interesante, porque más allá de algunas diferencias (por ejemplo el tamaño del país, el desarrollo histórico) existen bastante similitudes entre ambos países (el mismo origen en el Virreinato de la Plata, el mismo idioma y la misma religión, una proyección de las elites liberales hacia los países europeos y hacia los Estados Unidos parecida, el rol dominante de las capitales Buenos Aires y Montevideo) que pueden constituir el marco para una reflexión crítica acerca del concepto de corrupción. Sin embargo, en el ámbito político existe una diferencia importante que hay que analizar en sus consecuencias para el discurso de la corrupción. En Argentina cada representante político tenía la idea de representar la sociedad entera, la Nación “una e indivisible”, lo que llevó, ante cualquier oposición, disputa o fracción política, a la acusación de traición y de corrupción. Mientras tanto, en Uruguay siempre existían los dos “partidos” Colorados y Blancos, lo que supone un entendimiento distinto de la democracia: los políticos pueden representar distintas partes de la sociedad. Este hecho, hay que tomarlo en cuenta en el análisis de la corrupción, ya que puede significar una carga moral distinta en la acusación de corrupción.

Además, la comparación parte de la base de que la percepción actual de la corrupción en ambos países es muy distinto (en los parámetros con que los mide *Transparency International*), y, aunque no se puede trazar una línea directa entre la corrupción en el siglo XIX y la situación actual, el proyecto tiene la intención de corregir los juicios generales sobre América Latina como continente corrupto. La comparación trata de examinar las diferencias y similitudes en el discurso de la corrupción entre ambos países y, de esta manera, evitar la idea de una “disposición natural” hacia la corrupción y entregar una base empírica más sólida para las conclusiones generales sobre la corrupción.

3. Metas y preguntas concretas del proyecto

Las preguntas de la investigación se estructuran en tres niveles: En el primer nivel, que abarca las preguntas más “amplias”, se trata de ver la relación entre corrupción, el proceso de formación de Estado y el sistema de valores y normas que rige la sociedad. Aquí también se

pregunta por la percepción de democracia y dictadura y de la participación política, por la formación de nuevas instituciones y leyes y por el entendimiento y la aplicación de normas en la sociedad y la elite política.

La idea es, analizar, por ejemplo, hasta qué grado el escándalo del fraude electoral, el abuso de un puesto de gobierno o el clientelismo en la obtención de puestos en la administración estatal influyeron en los cambios en la tolerancia pública acerca de la corrupción, o trajeron consigo cuestionamientos acerca del sistema político (la democracia corrupta?). También se analiza la relación de estos hechos corruptos con el surgimiento de nuevos actores políticos, que con sus discursos y actitudes (quizás) cambiaron las prácticas políticas. Concretamente se podría preguntar: Qué influencia tuvieron escándalos de corrupción y la comunicación sobre corrupción en la percepción de la democracia, de las elecciones y de la dictadura? Qué consecuencias a mediano y largo plazo para la aceptación de la democracia se dejan entrever? En qué manera estos escándalos de corrupción llevaron a la formación de instrumentos de control del poder o a la constitución de nuevas instituciones y leyes? Qué conclusiones se pueden sacar acerca de los valores y normas de la sociedad y de la elite política analizando la comunicación sobre corrupción? Como cambiaron estos valores en el transcurso de los años de la investigación?

En el segundo nivel se trata de analizar más concretamente la percepción de la corrupción, las prácticas, métodos y canales de la corrupción, las transformaciones en la percepción de la corrupción, las inscripciones normativas de hechos corruptos, y el significado de la acusación de corrupción en el debate político. Aquí se puede preguntar: Cuando describió quién qué acciones como corruptas? Qué características se les dió a los hechos y personas descritos como corruptos? Qué significado tuvo la acusación de corrupción? Como se justificó un hecho descrito como corrupto? Qué ciclos y etapas en la comunicación sobre corrupción se dejan entrever, en qué actores se cristalizan los reproches de corrupción?

El tercer nivel de preguntas se refiere a los hechos históricos concretos en ambos países. En este caso, la investigación sigue una tesis que viene del debate historiográfico acerca de la corrupción. La tesis se refiere a que justamente en momentos de crisis o tensión política o durante los cambios de gobierno o de transiciones de un sistema político a otro, los escándalos y la comunicación sobre corrupción pueden llevar a una adaptación o transformación de normas, prácticas y instituciones. Por esta razón, el análisis prioriza los momentos de crisis política o de cambio de gobierno (también por razones pragmáticas de limitar el período de

investigación). En estos casos, las preguntas podrían variar según la situación histórica concreta. De esta manera, en algunos casos, podría ser más importante preguntar por el actor que dirige el reproche de corrupción o, al contrario, más importante preguntar por el acusado. A veces podría ser más interesante ver si la acusación sirve para legitimar el rol propio o para delegitar al enemigo político.

Quiero mencionar brevemente algunos posibles ejemplos dentro del desarrollo histórico de ambos países.

Argentina

En Argentina, la investigación empieza con el Gobierno de Mitre. Aquí se prestan las elecciones reñidas de 1864 y de 1866 para determinar ciertos modelos y patrones de argumentación en el debate sobre la corrupción. También puede ser interesante investigar las legitimaciones para combatir las rebeliones en las Provincias acerca del uso de la acusación de corrupción.

En las siguientes elecciones de Avellaneda y de Roca se puede preguntar por el uso del reproche de corrupción en la legitimación de las rebeliones armadas. Al mismo tiempo, se puede analizar la percepción como corruptos de los acuerdos de la “liga de gobernadores” que garantizaban las elecciones y la “estabilidad y el orden”. Los escándalos de corrupción que afectaban la denominada “conquista del desierto” de Roca también se prestan para el análisis. El gobierno de Juárez Celmán y la crisis económica de 1890 marcan la culminación de escándalos de corrupción, por lo que aquí se puede analizar el debate público tomando como ejemplo algunos de los escándalos más comentados. También hay que preguntarse por la función de la comunicación sobre corrupción en el surgimiento de nuevos actores que cuestionaron el “orden conservador”, como los radicales, pero, al mismo tiempo y en este contexto, también hay que preguntarse por qué la oligarquía logra mantenerse en el poder hasta la segunda década del siglo XX a pesar de tantos reproches de corrupción.

Durante el gobierno de Yrigoyen se puede analizar la relación entre la comunicación sobre corrupción y la legitimación de las elecciones y de las reformas sociales, la influencia de la corrupción en la percepción de la democracia, y preguntarse por posibles cambios (o no) en el sistema de valores propagado por las elites políticas.

Uruguay

En Uruguay, la investigación comienza con la rebelión de Venancio Flores. Aquí el análisis puede tematizar las acusaciones de corrupción que se dirigieron en contra de los socios brasileños de Flores, entonces, en contra de intereses “extranjeros”.

Después de la paz de abril de 1872, que termina con la “revolución de la lanzas”, se puede interrogar acerca de las consecuencias que tuvo la coparticipación en la percepción de las elecciones, cuyo resultado ya estaba arreglado de antemano, y que por eso, se prestaban a reproches de corrupción (o quizás no?). También hay que analizar el rol de los *principistas*, un grupo de intelectuales que acusaron la corrupción de la elite política de los dos partidos.

Durante la dictadura militar de Lorenzo Latorre se puede preguntar por la relación entre las reformas políticas y las sospechas de corrupción hacia un sistema dictatorial, pero también por el rol de la acusación de corrupción en la legitimación y delegitimación del régimen.

La transición a la democracia bajo el gobierno de Julio Herrera y Obes a partir de 1890 se presta para preguntas acerca de los debates sobre la corrupción y la percepción del sistema político y acerca de la función de la corrupción en la legitimación de rebeliones armadas.

En la época de Batlle y Ordoñez, que determina la política uruguaya hasta bien entrado el siglo XX, el análisis se puede centrar en preguntas parecidas a las del gobierno de Yrigoyen en Argentina, o sea, preguntar por la relación entre reformas democráticas y debate sobre la corrupción, ver la percepción de la democracia con relación a la corrupción y analizar los posibles cambios en el sistema de valores de la elite política.

Obviamente, todos los niveles de preguntas están interconectados entre sí, por lo que no se analizan de manera independiente. Al mismo tiempo, tampoco hay que analizar todas las preguntas en cada situación histórica específica, sino espero que el material empírico determina las preguntas concretas en cada caso.

4. Fuentes y métodos

El proyecto se limita a analizar primordialmente la comunicación sobre corrupción, lo que significa que no tiene como meta principal el análisis de hechos y prácticas de corrupción per se. No se trata de averiguar delitos de corrupción, sino se basa en los debates y discursos de la corrupción. Esto, porque se parte de la idea de que es la comunicación sobre corrupción la que entrega pistas sobre las metas principales de la investigación, como son la percepción de la democracia, la formación de instituciones, el surgimiento de actores nuevos y las transformaciones en el sistema de valores de la política. Sin embargo, también estoy consciente de que a través del análisis de la comunicación de la corrupción se llega muchas veces también a una descripción de los hechos corruptos.

El material de las fuentes es extenso y diverso. En un primer paso, se trata de proponer una clasificación semántica del término “corrupción” en su contexto histórico. Hay que analizar el campo semántico (incluyendo términos como “fraude”, “abuso”, “clientelismo”, etc.) por su contenido concreto en la situación histórica. Por esta razón, hay que revisar diccionarios de la época, pero también documentos de prensa y textos políticos. Para la investigación de la comunicación sobre corrupción, las fuentes más importantes se dividen en artículos de prensa y los debates parlamentarios. Además hay que consultar los discursos políticos, las proclamas de revoluciones y rebeliones y los manifiestos de partidos y grupos políticos. También los libros de observadores intelectuales de la época (argentinos y viajeros) y los documentos diplomáticos, que hacen muchas veces referencia al tema de la corrupción, se pueden utilizar como una fuente importante. Para acercarse al tema de la percepción de la corrupción por los actores mismos, se requiere consultar también cartas y manuscritos archivados de los políticos importantes.

En general, existe un material abundante para el estudio empírico, por lo que resulta imperativo limitar la investigación a casos ejemplares.

5. Posibles tesis del proyecto

Estas tesis no abarcan todo el rango de posibles resultados y conclusiones de la investigación, sino constituyen solamente una primera propuesta para demostrar por donde existe la posibilidad de que el proyecto aporte algún grado de conocimiento nuevo tanto a la historia de la corrupción como a la historia de ambos países.

1. La primera tesis se refiere al hecho de que en los países de la investigación (Argentina y Uruguay) no siempre han sido actores nuevos o actores que se opusieron al régimen imperante – como lo dice la teoría sobre la historia de la corrupción, (véase el punto 1) – los que han articulado la acusación de corrupción. Sino, bien al contrario, muchas veces han sido los mismos actores de la elite, que, una vez perdido el proceso de elección, después hablan de elecciones fraudulentas y de corrupción, a pesar de que hayan cometido los mismos fraudes y hechos de corrupción (y que los van a cometer en las próximas elecciones de nuevo!). Esto significa, que la corrupción y la comunicación sobre corrupción se volvió parte de los mecanismos de negociación, con los cuales la elite dirige el acceso al poder. Esto tiene dos consecuencias: A nivel político, significa que los escándalos de corrupción no llevan necesariamente a una

inclusión más amplia, y a nivel normativo, significa que los escándalos de corrupción sean percibidos como parte “normal” de la política, algo que no necesariamente es condenable moralmente, o, por lo menos, que se percibe la diferencia entre el discurso (moralista) y las prácticas (corruptas) de la política. Este hecho permite conclusiones sobre la manera de ver la política por parte de la elite de la época.

2. La segunda tesis se refiere al hecho de que justamente contra este discurso ambiguo de la corrupción se oponen los actores nuevos (como los radicales o los socialistas), que sí quieren terminar con la corrupción como instrumento del poder, pero no en el sentido de crear nuevas leyes y instituciones de control (como lo pasó muchas veces en Europa) sino con la exigencia de “volver” a las leyes ya existentes (en este caso la Constitución) que ya son “perfectas”, pero que se corrompieron por las actitudes de los políticos. Esto significa que la acusación de corrupción no sirvió para justificar la creación de nuevas leyes o instrumentos de control, sino para exigir el funcionamiento “correcto”, “verdadero” de las leyes ya existentes. Esto implica que la comunicación sobre corrupción no llevó a una modernización de Estado en el sentido de evitar la corrupción a futuro con nuevas reglas, sino que tenía una intención más bien “restauradora”.
3. La tercera tesis tiene relación con la anterior, ya que dice que la acusación de corrupción sirvió para legitimar la violencia. En la interpretación del perdedor de la elección, el acceso libre y democrático al poder está bloqueado por una elite corrupta, por lo que el único camino hacia una sociedad sin corrupción y verdaderamente democrático es la rebelión armada. La democracia real es “corrupta”, pero la democracia “perfecta” sí existe (manifestado en la Constitución), pero es necesario la violencia para llegar a ella. De esta manera, el alto grado de carga moral que conllevaba el discurso de la corrupción puede aportar a explicar el fenómeno de tantos conflictos violentos internos en ambos países.
4. La cuarta tesis se basa en la comparación y se refiere al hecho de que en Argentina, los escándalos de corrupción nunca llevaron a un cuestionamiento serio de la democracia (por lo menos formalmente no existían dictaduras), lo que se explica seguramente también con las dos primeras tesis. Pero este hecho llevo a la situación de que la democracia siempre tuvo una mala reputación – como corrupta. En Uruguay, al contrario, la comunicación sobre corrupción se relacionó de manera más fuerte con la pregunta por el sistema político. Esto, porque las dictaduras militares también se legitimaron con la idea de terminar con la democracia corrupta. Como estas

dictaduras, en el desarrollo histórico, terminaron de ser percibidas como igualmente corruptas, la democracia siguiente, que se consolida con el gobierno de Batlle, tenía la posibilidad de obtener una reputación mejor, ya que se diferenciaba de las dictaduras corruptas. Estas ideas distintas sobre la relación de corrupción y democracia podrían haber tenido influencia en el rol que jugó la democracia en el siglo XX en ambos países.