

Oscar Oszlak \*\*

"Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la Sociedad Argentina" \*

---

*Desarrollo económico, v. 21, N° 84 (enero-marzo 1982)*

El propósito del presente trabajo es brindar una interpretación global del proceso de formación del estado nacional argentino. Por su extensión, no aspira a ofrecer un análisis exhaustivo de ese proceso y, por idéntica razón, no se ciñe a una cronología rigurosa ni pretende informar sobre sucesos históricos puntuales. Constituye más bien una reflexión general sobre un tema y una experiencia histórica que he explorado recientemente con mayor detenimiento en otro trabajo (Oszlak, 1981).

Aunque la historiografía argentina es densa y se dispone de innumerables estudios que han examinado minuciosamente los acontecimientos más salientes -y los menos salientes- de la vida nacional, así como la trayectoria de sus protagonistas, es escaso el número de trabajos verdaderamente interpretativos. En este sentido, el estudio de la formación del estado argentino no cuenta con una tradición historiográfica que permita señalar senderos potencialmente fructíferos para una profundización analítica del tema. Por ello, la perspectiva aquí adoptada no es estrictamente "histórica", al menos, no lo es en el sentido convencional de exposición cronológica de eventos. El énfasis será colocado en el análisis de algunas cuestiones centrales planteadas por el tema mismo. Correspondientemente, el interés girará en torno a actores y no a personajes, en torno a procesos y no a sucesos.

### Estatidad

La formación del estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Elementos tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales, contribuyen en diverso grado a su conformación.

Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores, incluido el estado- para resolverlos(1). Si el determinismo y el voluntarismo han dominado las interpretaciones sobre estos procesos, se ha debido en alguna medida a la dificultad de captar este simultáneo y dialéctico juego de fuerzas entre factores estructurales y superestructurales.

Dentro de este proceso de construcción social, la formación del estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la "estatidad" -la condición de "ser estado"-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la domina-

ción política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

Análiticamente, la estatidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 1978).

Conviene aclarar que estos atributos no definen a cualquier tipo de estado sino a un estado nacional. La dominación colonial o el control político de las situaciones provinciales dentro del propio ámbito local, son formas alternativas de articular la vida de una comunidad, pero no representan formas de transición hacia una dominación nacional. En este sentido, el surgimiento del estado nacional es el resultado de un proceso de lucha por la redefinición del marco institucional considerado apropiado para el desenvolvimiento de la vida social organizada. Esto implica que el estado nacional surge en relación a una sociedad civil que tampoco ha adquirido el carácter de sociedad nacional. Este carácter es el resultado de un proceso de mutuas determinaciones entre ambas esferas.

### Nación y Estado

El tema de la estadidad no puede entonces desvincularse del tema del surgimiento de la nación, como otro de los aspectos del proceso de construcción social. Del mismo modo en que la formación del estado argentino no resultó automáticamente de la guerra emancipadora, tampoco la nación argentina fue su necesario correlato. Varios fueron los factores que impidieron la organización nacional una vez roto el vínculo colonial con España: Al producirse el movimiento revolucionario, el Virreinato del Río de la Plata se extendía sobre un territorio prácticamente despoblado, cuyos dispersos habitantes conformaban una población sedentaria dedicada principalmente a actividades ganaderas y a una agricultura primitiva. A pesar de ello, los pueblos que habitaban ese vasto territorio no se fracturaron de inmediato luego de la revolución. La estructura política heredada de la colonia y su aparato burocrático continuaron proporcionando durante un tiempo un elemento aglutinante básico. Romper con las Provincias Unidas requería tener opciones: ser viable política y económicamente, tener ventajas comparativas en elegir la autonomía. Paraguay pronto halló la conveniencia de hacerlo: las rentas originadas en su territorio se lo permitían y el aislamiento lo justificaba.

Su posición geográfica no le había creado sólidos vínculos con el resto del territorio virreinal. Aunque en el caso de la Banda Oriental la separación se debió a un compromiso político, también sus recursos y estratégica ubicación geográfica hacían posible la secesión. En cambio, fue fortuito que se autonomizara el Alto Perú (Bolivia), al quedar desmembrado de hecho por la continuidad del dominio español durante los críticos años de las guerras de independencia.

Buenos Aires aspiró desde el mismo momento de la Revolución de mayo a constituir un estado unificado bajo su hegemonía. Si otros intentos separatistas no prosperaron se debió, especialmente a la enorme diferencia de fuerzas entre la provincia porteña y cualquier otra

coalición de provincias o proyectos de estado alternativos. La Confederación Argentina, constituida luego de la caída de Rosas sin la adhesión de Buenos Aires, no fue una excepción e ilustra el caso límite: la coalición de todas las provincias no consiguió imponerse a Buenos Aires.

Estas circunstancias no deben ser interpretadas en el sentido de que ningún otro tipo de configuración territorial o combinación política hubiera sido posible. Lo que sí señalan es una primera diferencia fundamental con otras experiencias de construcción del estado, sobre todo las europeas. En contraste con éstas, la experiencia argentina - y en buena medida, la latinoamericana - no se caracteriza por la necesidad de una determinada unidad política de absorber otras unidades (v.g. ciudades libres, principados, obispados) que ya ejercían significativos privilegios soberanos. Los constructores del estado argentino - fundamentalmente los sectores dominantes de Buenos Aires - no buscaron formar una unidad política mayor o más fuerte, sino evitar la disgregación de la existente y producir una transición estable de un estado colonial a un estado nacional. Lejos de guiarse por propósitos de conquista, aspiraron a extender un movimiento revolucionario local a la totalidad de las provincias del ex-virreinato y a heredar de la colonia el control territorial y político ejercido por España.

El que estos objetivos comenzaran a materializarse recién medio siglo más tarde abre nuevos interrogantes. Si, como planteaban Hegel, Hobbes, Weber y otros, la "sociedad civil" se constituye a partir de grupos cuya solidaridad depende de la convergencia de intereses materiales e ideales, ¿qué intereses fundamentales mantuvieron durante tanto tiempo la unidad formal de la sociedad argentina? Si el aislamiento y la guerra civil fomentaban la disgregación y las guerras de independencia no conseguían despertar del todo los sentimientos de pertenencia y solidaridad que cimentan la existencia de unidades nacionales, ¿por qué no operaron en toda su potencial consecuencia las tendencias centrifugas? ¿Qué significado tuvo la "provincia" como

instancia de articulación de relaciones sociales y a que se debió que -aisladamente o a través de pactos federativos- no pudieron llegar a constituir estados autónomos?

Aunque el tema merecería un tratamiento sistemático en futuros trabajos, quisiera avanzar algunas respuestas preliminares. Indudablemente, la unidad nacional argentina durante las primeras décadas de vida independiente se asentó más en elementos expresivos y simbólicos que en vínculos materiales plenamente desarrollados. Echeverría (1846) aludía en su Dogma Socialista a la unidad diplomática externa, a la unidad de glorias, de bandera, de armas; a una unidad tácita e instintiva que se revelaba al referirse sin mayor reflexión a "República Argentina", o "territorio argentino", "nación argentina", y no santiagueña, cordobesa o porteña. Pero a cada uno de esos atributos era posible oponer otros que contradecían la unidad: prolongados interregnos de aislamiento y absoluta independencia provincial, pactos de unión interrumpidos, viejas tradiciones municipales, formas caudillistas de ejercicio de la dominación. Además, el territorio "nacional" distaba de ser una unidad inseparable. Bien señala Alvarez (1910) que la mesopotamia, la Banda Oriental y el Paraguay, flanqueados por ríos, eran inabordables por tierra desde Buenos Aires, la altiplanicie oponía su barrera de piedra entre Jujuy y las provincias bolivianas; sobre la llanura desierta, los indios y las dificultades que planteaban las largas travesías incomunicaban a las pequeñas ciudades esparcidas por el vasto territorio. También los intereses económicos regionales eran contradictorios. El Interior, con sus viñas y tejidos, competía con productos extranjeros que importaba el Litoral. Incluso el vínculo del idioma no era tal en varias provincias, donde se preferían los lenguajes indígenas. Tampoco existía una total homogeneidad étnica, contrariamente a lo que se cree habitualmente. Eran pocos los descendientes de padre y madre españoles y muchos los extranjeros y los habitantes de razas negra, india y sus diversas miscelaneaciones.

Ni siquiera perduró un andamiaje institucional colonial suficientemente desarrollado. En otras experiencias latinoamericanas como en el Brasil, el Perú y México, este aparato sirvió a la continuidad institucional, compensando en parte los factores físicos, étnicos o culturales que dificultaban el proceso de integración nacional. En el Río de la Plata, en cambio, el aparato administrativo colonial no llegó a desarrollar un eficaz mecanismo centralizado de control territorial. Más aún, subsistieron en las diversas localidades órganos político-administrativos coloniales que tendieron a reforzar el marco provincial como ámbito natural para el desenvolvimiento de las actividades sociales y políticas. No alcanzaron de todos modos a conformar un verdadero sistema institucional, en tanto su autoridad y representatividad fueron reiteradamente desnaturalizadas por el caudillismo y la lucha facciosa. De este modo, así como la provincia fue una creación del proceso independentista -un sustituto del estado colonial desaparecido-, el caudillismo fue un sustituto de la democracia asociada al movimiento libertario. Fue la modalidad que asumió localmente la representación del pueblo, en un pueblo que desconocía la práctica democrática.

Paradójicamente, el aislamiento y el localismo, en condiciones de precariedad institucional, magros recursos y población escasa, impidieron el total fraccionamiento de esas unidades provinciales en estados nacionales soberanos. De nuevo, la formalización de un funcionamiento autónomo -que de hecho existía- no aparejaba mayores ventajas. En cambio, la posibilidad latente de negociar desde una posición de al menos formal paridad, la constitución de un estado nacional sobre bases más permanentes que las ofrecidas por los diversos pactos federativos, resultaba siempre más atractiva y conveniente que el horizonte de miseria y atraso que la gran mayoría de las provincias podía avizorar de persistir el arreglo institucional vigente. Sobre todo, existiendo plena conciencia de que la superación de ese estado de cosas pasaba por establecer alguna forma de vinculación estable al circuito económico que tenía por eje al puerto de Buenos Aires.

Estas posibilidades se vieron reforzadas en la medida en que la intensificación del comercio exterior produjo el debilitamiento de algunas economías regionales, replanteando los términos de su inserción en los primitivos mercados que se estaban conformando. Esto se vincula, por ejemplo, al surgimiento de nuevos intereses y sectores de actividad locales, integrados al circuito mercantil-financiero que se desarrollaba a impulsos del comercio exterior. Por otra parte el paulatino mejoramiento de las comunicaciones y la consecuente creación de un mercado interno para ciertas producciones del Interior que antes se orientaban hacia los países limítrofes, también contribuyeron al proceso de lenta homogeneización de los intereses económicos localizados en las diversas provincias.

Por último, no parece desdeñable como factor coadyuvante a la integración nacional, la experiencia comparada. Si bien estos pueblos que surgían a la vida independiente sólo podían mirar a un pasado de sometimiento y vasallaje, contaban en cambio con el ejemplo de otros países -como los Estados Unidos- también nacidos de un movimiento de emancipación, o de las naciones europeas, que estaban completando -en el que se llamaría "siglo de las nacionalidades"- un lento proceso de integración, y a la vez de diferenciación, territorial, social y política. Estos ejemplos no pasaban desapercibidos para la élite intelectual que asumió el liderazgo del proceso de organización nacional argentino.

#### Orden y progreso

Aunque las observaciones precedentes no agotan siquiera la mención de las múltiples vinculaciones entre el surgimiento del estado y la cuestión nacional, destacan no obstante un aspecto que se me ocurre central para nuestro análisis: sólo a partir de la aparición de condiciones materiales para la estructuración de una economía de mercado se consolidan las perspectivas de organización nacional; y sólo en presencia de un potencial mercado nacional -y consecuentes posibilida-

des de desarrollo de relaciones de producción capitalistas- se allana el camino para la formación de un estado nacional.

En la experiencia argentina, la expansión de la economía exportadora durante la primera mitad del siglo no se vio interrumpida por las guerras civiles. A partir de la caída de Rosas, su ritmo se vio fuertemente incrementado como consecuencia de una demanda externa que crecía a impulsos de lo que se llamó la segunda revolución industrial. Las nuevas posibilidades tecnológicas, sumadas a los cambios producidos en las condiciones políticas internas, crearon oportunidades e intereses cuya promoción comenzó a movilizar a los agentes económicos, produciendo ajustes y desplazamientos en las actividades productivas tradicionales. Sin embargo, pese a la intensa actividad despertada por la apertura de la economía, las posibilidades de articulación de los factores productivos se vieron prontamente limitadas por diversos obstáculos: la dispersión y el aislamiento de los mercados regionales; la escasez de población, la precariedad de los medios de comunicación y transporte, la anarquía en los medios de pago y en la regulación de las transacciones, la inexistencia de un mercado financiero, las dificultades para expandir la frontera territorial incorporando nuevas tierras a la actividad productiva. Pero sobre todo, por la ausencia de garantías sobre la propiedad, la estabilidad de la actividad productiva y hasta la propia vida -derivadas de la continuidad de la guerra civil y las incursiones indígenas- que oponían escollos prácticamente insalvables a la iniciativa privada. La distancia entre el "progreso indefinido", que los lúcidos observadores de la época anticipaban como meta de la evolución social, y la realidad del atraso y el caos, era la distancia entre la constitución formal de la nación y la efectiva existencia de un estado nacional. Recorrer esa distancia, salvar la brecha, implicaba regularizar el funcionamiento de la sociedad de acuerdo con parámetros dictados por las exigencias del sistema productivo que encarnaba la idea del Progreso.

Es importante observar que en la intención de los hombres de la organización nacional, "regularizar" -o, en sus términos, "regenerar"- no significaba restituir a la sociedad determinadas pautas de relación y convivencia ni regresar a un "orden" habitual momentáneamente disuelto por los enfrentamientos civiles, sino imponer un nuevo marco de organización y funcionamiento social, coherente con el perfil que iban adquiriendo el sistema productivo y las relaciones de dominación. Roto el orden colonial, el proceso emancipador había desatado fuerzas centrífugas que desarticulaban una sociedad que pretendía ser nación, sin que las diversas fórmulas ensayadas hubieran conseguido establecer un nuevo orden. Por eso, el orden se erigió en la agenda de problemas de la sociedad argentina como cuestión dominante. Resuelta ésta podrían encararse con mayor dedicación y recursos los desafíos del progreso. Encontrar la mejor forma de organización social -diría Fraguero (1850)- constituye el problema de fondo: resuelto éste. "La carrera del progreso" se efectuará al paso del vapor y de la electricidad". El "orden" aparecía así como la condición de posibilidad del "progreso", como el marco dentro del cual, librada a su propia dinámica, la sociedad encontraría sin grandes obstáculos el modo de desarrollar sus fuerzas productivas. Pero a su vez, el "progreso" se constituía en condición de legitimidad del "orden".

Por definición, entonces, el "orden" excluía a todos aquellos elementos que pudieran obstaculizar el progreso, el avance de la civilización, fueran estos indios o montoneros. Estas "rémoras" que dificultaban el "progreso" eran todavía en 1862 una amenazadora realidad presente, vestigios de una sociedad cuyos parámetros se pretendía transformar. Por eso, el "orden" también contenía una implícita definición de ciudadanía, no tanto en el sentido de quienes eran reconocidos como integrantes de una comunidad política, sino más bien de quienes eran considerados legítimos miembros de la nueva sociedad, es decir, de quienes tenían cabida en la nueva trama de relaciones sociales.

El "orden" también tenía proyecciones externas. Su instauración permitiría obtener la confianza del extranjero en la estabilidad del país y sus instituciones. Con ello se atraerían capitales e inmigrantes, dos factores de la producción sin cuyo concurso toda perspectiva de progreso resultaba virtualmente nula. Hasta entonces no se registraba un flujo significativo de capital extranjero y la corriente inmigratoria no había sido objeto de una deliberada política gubernamental.

Pero lo más importante para nuestro análisis es que la instauración del "orden", además de producir una profunda reconstitución de la sociedad, significaba dar vida real a un estado nacional cuya existencia, hasta entonces, no se evidenciaba mucho más allá de la formalidad de un texto constitucional. El desorden y sus diferentes manifestaciones (enfrentamiento armado, caos jurídico, precariedad institucional, imprevisibilidad en las transacciones) expresaban precisamente la inexistencia de una instancia articuladora de la sociedad civil que, en las nuevas condiciones históricas, sólo podía estar encarnada en el estado. Luego de cinco décadas de guerras civiles, los atributos del estado argentino, el conjunto de propiedades que le acordaban tal carácter, sólo tenían vigencia en la letra de la ley. De hecho, la Confederación Argentina compartía con Buenos Aires el reconocimiento externo de su soberanía política. A su vez, el control institucionalizado sobre los medios de coerción era compartido por los catorce gobiernos provinciales, que se reservaban celosamente este atributo de dominación. A esta dispersión de la autoridad se contraponía la inexistencia o precariedad de un aparato administrativo y jurídico con alcances nacionales, otra de las formas en que se materializa la existencia de un estado nacional. Bajo tales condiciones, tampoco podía esperarse que el estado confederado desarrollara la capacidad de generar símbolos reforzadores de sentimientos de pertenencia y solidaridad social, esencial mecanismo ideológico de dominación.

Cada una de estas propiedades remite a la existencia de un "orden" en los diferentes planos de la vida social organizada. Soberanía exter-

na indisputada, autoridad institucionalizada en todo el ámbito territorial, respaldada por el control monopólico de la coerción; diferenciación e integración del aparato institucional y centralización jurídico-legislativa; creación simbólica de consenso como fundamento legitimador de la supremacía del estado sobre toda otra instancia de poder alternativo; tales los senderos a recorrer, las cuestiones a resolver, en el simultáneo proceso de "ordenar" la sociedad y llenar de contenido a los atributos del estado".

#### Dominium

El triunfo de Pavón, que confirmó la hegemonía de Buenos Aires sobre el resto del territorio argentino, allanó -a partir de 1862- el camino para la definitiva organización del estado nacional. Sobre la base de una inestable coalición y a partir de los recursos y organismos de la provincia porteña, el gobierno surgido de Pavón comenzó a desplegar un amplio abanico de actividades que poco a poco afianzaban el dominio institucional del estado.

Desde un punto de vista analítico, la existencia y desarrollo de estas instituciones nacionales pueden ser observados como resultado de un proceso de "expropiación" social. Es decir, su creación y expansión implican la conversión de intereses "comunes" de la sociedad civil en objeto de interés general y, por lo tanto, en objeto de la acción de ese estado en formación. A medida que ello ocurre, la sociedad existente va perdiendo competencias, ámbitos de actuación, en los que hasta entonces había resuelto -a través de diferentes instancias y mecanismos- las cuestiones que requieren decisiones colectivas de la comunidad. O sea, el estado subroga -transformándolos en "públicos" y "generales"- intereses y funciones propios de los particulares (como la Iglesia) o de los gobiernos locales. En ese mismo proceso, la sociedad va alterando sus referentes institucionales y el marco habitual para el desarrollo de la actividad social.

Esta enajenación de facultades por el estado en ciernes adopta diversas modalidades. En parte, consiste en adquirir el monopolio de ciertas formas de intervención social reservadas a la jurisdicción de los gobiernos locales. En parte, también, en una invasión por el estado nacional de ámbitos de acción propios de los "particulares". En parte, finalmente, en la delimitación de nuevos ámbitos operativos que ningún otro sector de la sociedad está en condiciones de atender, sea por la naturaleza de la actividad o la magnitud de los recursos involucrados. Esta última modalidad no implica estrictamente una expropiación funcional, sino más bien la apertura de nuevos espacios de poder y recursos materiales, la existencia del estado nacional. Esta existencia, entonces, 1) exige replantear los arreglos institucionales vigentes desplazando el marco de referencia de la actividad social de un ámbito local-privado a un ámbito nacional-público; y 2) crea la posibilidad de resolver, mediante novedosas formas de intervención, algunos de los desafíos que plantea el paralelo desarrollo de la sociedad.

En la experiencia argentina, el estado nacional surgido de Pavón no adquirió automáticamente sus atributos como consecuencia del triunfo militar, sino que debió luchar por constituir un dominio en los diversos planos en que se verificaba su existencia. Al disolverse la Confederación Argentina, se retomó de hecho al arreglo institucional vigente antes de su creación. Con excepción de las relaciones exteriores, confiadas al gobierno provisional de Mitre; la resolución de los asuntos "públicos" siguió en manos de los gobiernos provinciales y de algunas instituciones civiles como la Iglesia o ciertas asociaciones voluntarias. Aún cuando la constitución nacional, vigente desde hacía una década, continuó proporcionando un esquema institucional y normativo imprescindible para la organización del estado nacional, su desagregación e implementación estaban todavía pendientes. Ello suponía materializar en acción lo que hasta entonces era poco más que una formal declaración de intenciones.

Sin duda, la transferencia -forzada o no- de funciones ejercidas de hecho por las provincias, concentró los mayores esfuerzos del gobierno nacional, que fueron dirigidos especialmente a la formación de un ejército y un aparato recaudador verdaderamente nacionales. Grandes fueron también los obstáculos hallados en la creación de otras instituciones destinadas a normativizar y/o ejercer control sobre las demás áreas que el gobierno nacional comenzaba a reivindicar como objeto de su exclusivo monopolio (v.g. emisión de moneda, administración de justicia de última instancia, nacionalización de la banca). Otras veces, en cambio, las provincias cederían prestamente la iniciativa, como en el caso de los esfuerzos por extender la frontera con el indio o la construcción de las grandes obras de infraestructura en todo el país.

Establecer su dominio también suponía para el gobierno nacional apropiarse ciertos instrumentos de regulación social hasta entonces impuestos por la tradición legados por la colonia o asumidos por instituciones como la Iglesia. Su centralización en el estado permitía aumentar el grado de previsibilidad en las transacciones, uniformar ciertas prácticas, acabar con la improvisación, crear nuevas pautas de interacción social. A diferencia de la apropiación de áreas funcionales bajo control provincial, no había en estos casos una clara lógica de sustitución. La variedad de ámbitos operativos en los que el gobierno nacional comenzó a reclamar jurisdicción señalan más bien un alerta pragmatismo, muchas veces reñido con la filosofía antiintervencionista del liberalismo que inspiraba su acción en otros terrenos. Este avance sobre la sociedad civil tuvo probablemente su más importante manifestación en la tarea de codificación de fondo.

A veces, la apropiación funcional implicó la invasión de fueros ancestrales. Por ejemplo, cuando años más tarde el estado tomó a su cargo el registro de las personas, la celebración del matrimonio civil o la administración de cementerios, funciones tradicionalmente asumidas por la Iglesia. Otras veces, supuso la incursión en ciertos campos

combinando su acción con la de los gobiernos provinciales y la de los particulares. El ejemplo que mejor ilustra esta modalidad es la educación, área en la que el gobierno nacional tendría una creciente participación y se reservaría prerrogativas de superintendencia y legislación general. El caso de los ferrocarriles también representa un típico campo de incursión compartida con las provincias y el sector privado -incluso bajo la forma de lo que hoy llamaríamos *joint ventures*. Mencionémos además, las áreas de colonización, negocios bancarios y construcción de obras públicas como otros tantos ejemplos de esta modalidad. A menudo el gobierno nacional utilizó la fórmula de concesión -con o sin garantía- para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios, contribuyendo a la formación de una clase social de contratistas y socios del estado frecuentemente implantada además en otros sectores de la producción y la intermediación.

Finalmente, el mismo desarrollo de las actividades productivas, la mayor complejidad de las relaciones sociales, el rápido adelanto tecnológico, entre otros factores fueron creando nuevas necesidades regulatorias y nuevos servicios que el gobierno nacional comenzó a promover y tomar a su cargo. En esta categoría se inscriben actividades tan variadas como la organización del servicio de correos y telégrafos, la promoción de la inmigración, la delimitación y destino de las tierras públicas, la exploración geológica y minera, el control sanitario, la formación de docentes y el registro estadístico del comercio y la navegación.

En general, las actividades hasta ahora mencionadas fueron apropiadas por el estado sustituyendo en su ejecución, a otros agentes sociales. Esta sustitución, casi siempre imperativa, implicaba una transferencia y concentración de ámbitos funcionales cuyo control representaría, a la vez, una fuente de legitimación y de poder. Asumiendo la responsabilidad de imponer un orden coherente con las necesidades de acumulación, el estado comenzaba a ballar espacio institucional y a reforzar los atributos que lo definían como sistema de

dominación. Las otras instancias articuladoras de la actividad social cedían terreno y se subordinaban a nuevas modalidades de relación que lentamente se incorporaban a la conciencia ordinaria de los individuos y a la rutina de las instituciones.

#### Penetración estatal

Si bien la apropiación y creación de ámbitos operativos comenzó a llenar de contenido la formal existencia del estado, también dio vida a una nueva instancia que sacudía en sus raíces formas tradicionales de organización social y ejercicio del poder político. Por eso, luego de la instalación del gobierno de Mitre, las reacciones del Interior no tardaron en producirse. Fundamentalmente, se manifestaron en pronunciamientos de jefes políticos dispuestos a cambiar situaciones provinciales adictas o contrarias al nuevo régimen, así como en la continuidad de prácticas autónomas lesivas para el poder central. A pesar de que el movimiento iniciado en Buenos Aires, contaba con aliados de causa en el Interior, fue la rápida movilización de su ejército armado más contundente para "ganar la adhesión" de las provincias y eliminar los focos de contestación armada. La centralización del poder y los recursos resultaban insuficientes. Para ser efectiva, debía ir acompañada por una descentralización, del control, es decir, por una "presencia" institucional permanente que fuera anticipando y disolviendo rebeliones interiores y afirmando la suprema autoridad del estado nacional.

Sin embargo, esta presencia no podía ser sólo coactiva. Los largos años de guerra civil habían demostrado la inviabilidad de varios experimentos de creación del estado, fundados en la fuerza de las armas o en efímeros pactos que cambiantes circunstancias se encargaban rápidamente de desvirtuar. Si bien durante la guerra de independencia la organización del estado nacional había tenido un claro sentido político, las luchas recientes habían puesto de relieve el inocultable contenido económico que había adquirido esa empresa. Por eso, la legitimidad del estado asumía ahora un carácter diferente.

Si la represión -su faz coercitiva- aparecía como condición necesaria para lograr el monopolio de la violencia y el control territorial, la creación de bases consensuales de dominación aparecía también como atributo esencial de la "estabilidad". Ello suponía no solamente la constitución de una alianza política estable, sino además una presencia articuladora -material e ideológica que soldara relaciones sociales y afianzara los vínculos de la nacionalidad. De aquí el carácter multifacético que debía asumir la presencia estatal y la variedad de formas de penetración que la harían posible.

A pesar de ser aspectos de un proceso único, las diversas modalidades con que se manifestó esta penetración podrían ser objeto de una categorización analítica. Una primera modalidad, que llamaré represiva, supuso la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente, con el objeto de prevenir y sofocar todo intento de alteración del orden impuesto por el estado nacional. Una segunda, que denominaré cooptativa, incluyó la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, a través de la formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas. Una tercera, que designaré como material, presupuso diversas formas de avance del estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico. Una cuarta y última, que llamaré ideológica, consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tendían a legitimar el sistema de dominación establecido. Cabe advertir, sin embargo, que tratándose de categorías analíticas excluyentes, su examen separado no debe hacer perder de vista la simultaneidad y compleja imbricación con que se manifestaron en la experiencia histórica concreta.

La penetración represiva implica la aplicación de violencia física o amenaza de coerción, tendientes a lograr el acatamiento a la voluntad de quien la ejerce y a suprimir toda eventual resistencia a su autoridad.

El mantenimiento del orden social se sustenta aquí en el control de la violencia, a diferencia de lo que ocurre con las otras formas de penetración, en que el orden se conforma y reproduce a partir de "contraprestaciones" o beneficios que crean vínculos de solidaridad entre las partes que concurren a la relación, consolidando intereses comunes y bases de posibles alianzas. Es decir, tanto la penetración material como la cooptativa o la ideológica tienen un común fundamento consensual, aún cuando apelan a distintos referentes: el interés material, el afán de poder o la convicción ideológica, fuerzas que movilizan el consenso facilitando una creciente presencia articuladora del estado.

En los críticos años de la organización nacional argentina, estas modalidades de penetración se manifestaron a través de muy diversos mecanismos. Pese al carácter fundamentalmente represivo que asumió la intervención estatal durante las dos primeras décadas, que siguieron a Pavón, también se ensayaron con variado éxito mecanismos de penetración más consensuales, que fueron configurando los atributos no coercitivos de la "estabilidad". La penetración material constituyó una modalidad de control social, basada en la capacidad de crear, atraer, transformar, promover y, en última instancia, ensamblar, los diferentes factores de la producción, regulando sus relaciones. Desde el punto de vista de la acción estatal, esto supuso la provisión de medios financieros y técnicos para la ejecución de obras de infraestructura o el suministro de servicios; el dictado de reglamentos que introdujeran regularidad y previsibilidad en las relaciones de producción e intercambio; o la concesión de beneficios y privilegios para el desarrollo de actividades lucrativas por parte de empresarios privados; y el acuerdo de garantías -tanto a empresarios como a usuarios- sobre la rentabilidad de los negocios emprendidos con el patrocinio estatal, la ejecución de las obras y la efectiva prestación de los servicios.

Mediante la cooptación, el estado nacional intentó ganar aliados entre fracciones burguesas del interior y gobiernos provinciales, a

través de la promesa cierta o efectiva concesión de diversos tipos de beneficios conducentes a incorporar nuevos grupos o sectores a la coalición dominante. Por ejemplo, el selectivo empleo de subsidios, el nepotismo en la designación de cargos públicos nacionales<sup>(2)</sup>, o la intervención federal dirigida a instalar o reponer en el gobierno de las provincias a aliados de causa de los sectores que ejercían el control del gobierno nacional fueron algunos de los mecanismos de cooptación de empleados.

Conviene señalar no obstante un rasgo que vinculaba a los diferentes modos de penetración. En tanto los beneficios y contraprestaciones se dirigieron a ciertos sectores de la sociedad, con exclusión de otros, implicaron a menudo privilegios que por oposición relegaban a estos últimos a una existencia económica, cultural o políticamente marginal. Por eso la represión y las formas más consensuales de penetración fueron procesos simultáneos y recíprocamente dependientes: ganar aliados dio lugar a muchas veces a ganar también enemigos, y el "progreso" en el que se enrolaron los unos exigió el "orden" que debió imponerse sobre los otros. De esta manera, mecanismos como la intervención federal a las provincias pueden considerarse, a la vez, como una modalidad de penetración represiva y como un medio de ganar la adhesión y afianzar las bases de poder de sectores aliados dentro del propio territorio provincial.

Por último, la penetración ideológica revistió la represión desnuda o los intereses individuales de un barniz legitimante, tendiente a convertir la dominación en hegemonía, el beneficio particular en interés general. La ideología sirvió como mecanismo de interpelación y constitución de sujetos sociales que, en medio de una situación de caos institucional y transformación de la estructura económica, debían reubicarse dentro de la nueva trama de relaciones que se estaba conformando. Desde esta perspectiva, la acción del estado se dirigió a instituir pautas educacionales congruentes con el nuevo esquema de organización social: establecer el "imperio de la ley" y sacralizar una

concepción de la justicia que fijaba minuciosamente las posibilidades y límites de la acción individual; secularizar prácticas sociales inveteradas que representaban serios obstáculos para la vigencia de instituciones liberales "progresistas"; desarrollar un discurso político que justificara el funcionamiento de una democracia restrictiva, contradictoria con el liberalismo impuesto en el plano de las relaciones de producción; instituir, en fin, creencias, valores y normas de conducta coherentes con un nuevo patrón de relaciones sociales y un nuevo esquema de dominación.

Al margen de su impacto específico, estas diferentes modalidades de penetración tenderían a producir diversas consecuencias. En el plano social, la creciente apropiación por el estado de nuevos ámbitos operativos y su activo involucramiento en la resolución de los distintos aspectos problemáticos de las dos cuestiones centrales -orden y progreso- que dominaban la agenda de la sociedad argentina. En lo que se refiere al propio estado, cada una de las formas de penetración se expresaría en cristalizaciones institucionales, es decir, en normas y organizaciones burocráticas que regularían y ejecutarían las actividades contempladas en los distintos ámbitos operativos. El estado nacional se convirtió en el núcleo irradiador de medios de comunicación, regulación y articulación social, cuya difusión tentacular facilitaría las transacciones económicas, la movilidad e instalación de la fuerza de trabajo, el desplazamiento de las fuerzas represivas y la internalización de una conciencia nacional. Estos correlatos institucionales de la penetración estatal serían de este modo, momentos en el proceso de adquisición de los atributos de la estatalidad. Al producir la descentralización del control constituirían, en esta etapa inicial, una condición inseparable de la centralización del poder.

#### Resistencias

Como la interpretación un tanto exitista de los avances del estado sobre la sociedad puede sugerir un desarrollo lineal poco fiel a los

hechos, quisiera dedicar algún espacio a las resistencias halladas en este proceso formativo. Retroyéndonos por un momento al movimiento de emancipación nacional, podemos observar que si bien la oposición de los españoles en el terreno militar fue doblegada en un término relativamente breve, los líderes revolucionarios porteños muy pronto debieron experimentar la resistencia de sectores sociales sometidos a levas, expropiaciones o contribuciones diversas; de autoridades locales, no resignadas a perder o compartir su poder; y de aspirantes rivales a monopolizar la soberanía del estado. En general, las provincias interiores se mostraron indiferentes -y hasta hostiles- a los intentos de Buenos Aires por dar un alcance nacional al movimiento revolucionario. Los sectores dominantes porteños no ofrecieron inicialmente -quizás no estaban en condiciones de hacerlo- compensaciones o ventajas suficientes a las clases dominantes del Interior como para que estas aceptaran incondicionalmente el liderazgo y las bases sobre las que aquéllos pretendían organizar el estado nacional. El largo período anárquico creó la ilusión de un empate entre Buenos Aires y el Interior, que estaba lejos de describir la real relación de fuerzas que se desarrollaba a la sombra del aislamiento "federalista". De hecho, Buenos Aires prosperaba mucho más aceleradamente que el resto del país.

A la caída de Rosas, el conflicto latente se hizo explícito. El Litoral, con el apoyo del Interior, intentó asumir el liderazgo del proceso de organización nacional en circunstancias en que Buenos Aires no había resignado sus pretensiones hegemónicas. El conflicto asumió la forma de un enfrentamiento entre unidades políticas (v. la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires) territorialmente delimitadas, cuando en realidad constituía el choque de dos concepciones diferentes sobre el modo de organizar políticamente una nación; pero especialmente, sobre las consecuencias económicas y sociales derivadas de imponer fórmulas políticas alternativas.

El triunfo de Buenos Aires abrió otras líneas de conflicto. A los que resistían desde mucho antes (v.g. por una parte, los indios, por otra, los caudillos del Interior que veían sus posiciones amenazadas en el propio ámbito local por los aliados provinciales de la causa porteña) empezaron a agregarse fracciones de las clases dominantes de Buenos Aires, para las cuales la existencia de un estado nacional comenzaba a crear contradicciones y enfrentamientos en una instancia institucional que no controlaban plenamente. Esto se vincula con el tema de la "autonomía relativa" del estado, e invita a hacer alguna reflexión sobre las posibles razones de estas contradicciones.

En primer lugar, si bien es difícil establecer distinciones claras entre los sectores sociales que tenían acceso a -y en definitiva controlaban- los gobiernos nacional y provincial de Buenos Aires, es evidente que sea a través del Congreso o del propio Poder Ejecutivo, un importante número de legisladores y funcionarios oriundos del Interior comenzó a sostener frente a cuestiones en debate, posiciones no siempre favorables a los intereses porteños. Esta actitud, de la que a veces participaban genuinos representantes de Buenos Aires con responsabilidades ejecutivas en el gobierno nacional, se vio reforzada por la necesidad de este último de extender sus bases sociales de apoyo ganando la adhesión de sectores dominantes del Interior. Sin su concurso, resultaba difícil asegurar la sucesión del régimen, ya que aún no se había logrado consolidar un firme pacto de dominación manifestado a través de una fórmula política consensualmente aceptada, en tanto que la representación del Interior en el Senado le otorgaba mayoría suficiente para desbaratar proyectos e iniciativas claramente opuestas a sus intereses.

En segundo lugar, buena parte de las posiciones de poder fueron ocupadas por miembros de una casta político-militar, un verdadero patriciado burocrático, que a pesar de sus lazos de parentesco y amistad con integrantes de los sectores terratenientes y mercantiles, no se manifestaron dispuestos a satisfacer pasivamente todas sus reivindi-

caciones y demandas. Es decir, aunque la política oficial no dejó de estar sesgada hacia los intereses porteños, ello no significó un compromiso incondicional con los mismos. Es probable que esta actitud estuviera vinculada con la lógica de reproducción del propio estado. No hay que olvidar que las exigencias de financiamiento y expansión de las actividades estatales resultaban a menudo contradictorias con los intereses de la incipiente burguesía porteña, por lo que muchas de las iniciativas del gobierno nacional (v.g. leyes de tierras, nacionalización del Banco de la Provincia de Buenos Aires, federalización de la Capital, tributación sobre el comercio exterior), lo enfrentaban a eses sector. Englobar estas complejas situaciones en la noción de "autonomía relativa del estado", no parece aportar demasiado a la tarea de conceptualización sobre la relación entre clases dominantes y estado.

Quizás corresponda también decir algo acerca de las resistencias sociales que no existieron en la experiencia argentina, a diferencia de otros procesos de formación de estados nacionales en los que diversas formas de rebeliones tributarias, alzamientos campesinos, protestas obreras o enfrentamientos étnicos y religiosos, se constituyeron en obstáculo. La gran concentración de la propiedad fundiaria, la ausencia de un extendido sector campesino, el poder ejercido por los grandes propietarios y la temprana y peculiar inserción del país en el mercado mundial -que convirtió a los impuestos sobre el comercio exterior en la principal fuente de recursos del estado-, permitieron reducir la presión tributaria directa sobre el capital, trasladando el mayor peso de la imposición sobre los sectores populares (3). La dispersión, reducido tamaño y escasa organización de los sectores obreros y campesinos impidieron -al menos hasta fines de siglo- el surgimiento de movimientos contestatarios de importancia. El pueblo, disgregado, analfabeto, férreamente dominado como productor y guerrero, sistemáticamente privado de derechos cívicos, no se alzó. Sirvió más bien como instrumento -apasionado o indiferente- de jefes ocasionales (4).

Pero no fue sólo la escasa educación o el estado de guerra casi permanente lo que facilitó el control de las clases subalternas y explica la falta de movilización popular. Las características que asumió la explotación agrícola-ganadera, los altos rendimientos, la feracidad y bajo precio de la tierra, la imposibilidad o dificultad de exportar cereales -debido a los altos fletes- o carne -por razones tecnológicas- permitió que las clases populares tuvieran acceso a una alimentación barata y abundante, aun en condiciones de vida semibárbara. Durante bastante tiempo, los bienes primarios exportables fueron otros (v.g. cuero, lanas y en menor medida, tasajo), y transcurrieron muchos años antes de que lo que ahora llamamos "bienes salario" (v.g. carne y trigo) se convirtieran en el origen de algunas de las contradicciones centrales de la economía y la política argentina.

#### Estado y clases

El análisis precedente pone de manifiesto otra arista poco estudiada del proceso de formación estatal: la vinculación entre este proceso y la constitución de clases sociales. La historiografía argentina aún carece de una adecuada caracterización de la estructura de clases -particularmente, de la clase dominante- y su evolución a través del extenso período que demandó la consolidación del estado nacional (5). Sin mayor pretección que aportar algunas reflexiones a esta importante temática, quisiera destacar dos aspectos diferentes, aunque íntimamente relacionados entre sí: 1) la composición y transformación de la clase dominante; y 2) el papel del estado en la estructuración de clases sociales.

Con relación al primer aspecto, Gaetano Mosca (1939), en su célebre "La clase gobernante", sostenía que en sociedades primitivas, que se hallan todavía en etapas tempranas de organización, el valor militar es la cualidad que más rápidamente abre acceso a la clase política o clase gobernante. Esta observación es particularmente aplicable, según este autor, a pueblos que recién entraron en la etapa

agraria y han alcanzado un cierto grado de civilización; allí, la clase militar es la clase gobernante. Pero a medida que avanza la "civilización del progreso" y aumenta la renta del suelo -con el correlativo incremento de la producción y el consumo- la riqueza, y no ya el valor militar, pasa a ser el rasgo característico de la clase gobernante: los ricos en lugar de los bravos son los que mandan.

Aunque esta observación no deja de ser pertinente para la experiencia argentina, la tajante dicotomía que propone requiere, en este caso, ser matizada. Históricamente, la clase dominante argentina se constituyó y reconstituyó a partir de miembros de diversos y cambiantes sectores de actividad. Durante la etapa de las guerras de la independencia, fue visible -tal como lo señala la proposición general de Mosca- el liderazgo ejercido por la casta militar, en los esfuerzos de centralización del poder. Sin embargo, los comerciantes criollos también tuvieron un papel destacable dentro del cambiante escenario político de esos años. Tampoco fue desdeñable la influencia de los hacendados y de los intelectuales (o elite letrada, como prefiere llamarlos Halperín), aunque su gravitación crecería en las décadas siguientes.

La terminación de las guerras de emancipación nacional redujo la significación del mérito militar y el comando de efectivos como base de poder. Guerreros desocupados y en disponibilidad se enrolaron en uno u otro bando durante la larga etapa de lucha facciosa, desdibujándose el papel de los militares como presencia corporativa dentro de la clase dominante. A la vez, con la lenta aunque creciente diferenciación de la sociedad fueron surgiendo grupos (v.g. comerciantes, saladeristas, laneros) cuyo poder económico llevó a muchos de sus miembros a ejercer influencia o asumir un papel protagónico en la escena política local y nacional. En una etapa más avanzada del proceso de organización nacional comenzaría a producirse una implantación de estos grupos económicos en múltiples sectores de actividad, lo cual -desde

el punto de vista de nuestro análisis- dificulta una caracterización en términos convencionales (6).

Hacia 1862, momento crucial en el proceso constitutivo del estado argentino, la alianza política que asumió el liderazgo de la organización nacional fue una compleja coalición que cortaba a través de regiones, de "partidos", clases, actividades y hasta familias. El centro de la escena política fue ocupado por diversas fracciones de una burguesía en formación, implantada fundamentalmente en las actividades mercantiles y agroexportadoras que conformaban la todavía rústica aunque pujante economía bonaerense- a este núcleo se vinculaban 1) por origen social, un nutrido y heterogéneo grupo de intelectuales y guerreros que por su control del aparato institucional -burocrático y militar- de la provincia porteña, constituía una auténtica clase política, y 2) por lazos comerciales, diversas fracciones burguesas del litoral fluvial y el Interior, cuyos intereses resultaban crecientemente promovidos a través de esta asociación. Sin embargo, al integrar en sus filas sectores sociales tan variados, distaba mucho de ser una coalición fuerte o estable. Sus latentes diferencias, que pronto comenzarían a manifestarse, determinaron que el liderazgo inicial de Buenos Aires se diluyera en un complejo proceso de recomposición de la coalición dominante, cuyos rasgos esenciales serían el descrédito y la posterior crisis de su núcleo liberal nacionalista y el ensanchamiento de sus bases sociales a través de la gradual incorporación de las burguesías regionales. Transcurrirían todavía dieciocho años hasta que se consolidara un "pacto de dominación" relativamente estable. A lo largo de este período, la existencia de un estado nacional no sólo contribuiría a transformar la composición de la clase dominante (v.g. a través de las diversas modalidades de penetración ya analizadas), sino también a transformar la propia estructura social.

Esto nos lleva al segundo aspecto que quería destacar. Frente a una estructura social de las características descritas y a una clase dominante cuyas contradicciones abrían espacio a la progresiva diferencia-

ción y autonomía del aparato institucional del estado, cabe preguntar de qué modo se relacionaron los procesos constitutivos de la estructura social y del estado. En otras palabras, estoy planteando el problema del rol del estado en la construcción de la sociedad y el desarrollo del capitalismo argentino.

No es fácil ponerse de acuerdo sobre el tipo de indicadores que permitirían "medir" -o evaluar- el peso de la intervención estatal en estos procesos. No es difícil en cambio, perderse en el laberinto de las múltiples formas de intervención a través de las cuales el estado moldea a la sociedad. En última instancia, quizás, la esencia de estas "intervenciones" consiste en la articulación y garantía de reproducción de relaciones sociales capitalistas (Cfr. O'Donnell, 1977). En este sentido, la evaluación del papel del estado en la formación de sectores económicos y sociales exige considerar aspectos eminentemente cualitativos: la apertura de oportunidades de explotación económica, la creación de valor, la provisión de insumos críticos para el perfeccionamiento de la relación capitalista o la garantía, material o jurídica, de que esta relación se reproducirá. Además de su impacto específico, estos mecanismos contribuyeron sin duda a la configuración de la estructura social argentina.

Por ejemplo, la construcción de ferrocarriles y otras obras de infraestructura física con el patrocinio y/o la garantía estatal, permitieron dinamizar los circuitos de producción y circulación, abrieron nuevas oportunidades de actividad económica, generando a la vez una intensa valorización de tierras y propiedades. ¿Cómo medir este impacto sobre la creación de una clase terrateniente y propietaria?. Tampoco resulta fácil cuantificar el peso que tuvo en el desarrollo de las relaciones de producción la provisión de insumos críticos por parte del estado. Poner en producción la pampa húmeda y establecer vínculos neocoloniales con el exterior exigía conquistar extensos territorios en poder de los indígenas, distribuir la tierra, atraer y afincar a la fuerza de trabajo inmigrante, obtener y facilitar los capitales necesarios para

la producción y la circulación. La relación social capitalista podía perfeccionarse en tanto estos insumos se hallaran disponibles, su articulación fuera facilitada y la reproducción de la relación fuera garantizada.

Como hemos visto, estas diversas formas de intervención del estado contribuyeron a la configuración estructural de la sociedad argentina. Subsidiando a las provincias, el estado promovió la formación de un importante sector de profesionales y burócratas provinciales, a cargo de actividades docentes, legales, administrativas y religiosas. Mediante la contratación directa y/o la garantía de las inversiones, contribuyó a conformar un estrato de contratistas del estado dedicados a la construcción de caminos, puentes, diques, o la prestación de servicios de transporte, postas, mensajerías, mensura de tierras, etc. A través de la creación y afianzamiento de un ejército nacional, favoreció el proceso de institucionalización de las fuerzas armadas, componente esencial en cualquier pacto de dominación. Abriendo nuevas oportunidades económicas a través de la conquista de nuevas tierras, su delimitación, mensura y adjudicación; la atracción y garantía del capital extranjero; la promoción de la inmigración y el establecimiento de colonias crearon condiciones propicias para el desarrollo y homogeneización de una burguesía implantada en diversos sectores de actividad, y hasta propició -como en el caso de la Sociedad Rural Argentina- la formación de sus organizaciones corporativas. Y mediante el disciplinamiento y capacitación de la fuerza de trabajo (v.g. institucionalización del aparato jurídico para la regulación de las relaciones civiles y comerciales, promoción de la educación gratuita y obligatoria, emprendimiento de obras de infraestructura), elevó las calificaciones técnico-profesionales de diversos estratos de la clase asalariada (v.g. obreros industriales y de la construcción, empleados, funcionarios públicos).

### Reflexiones finales

La brevedad del presente texto no ha permitido más que plantear algunas cuestiones fundamentales vinculadas al tema de la formación histórica del estado argentino. Naturalmente, el tema admite otras perspectivas, otras categorías analíticas, otros datos, cifras y hechos anecdóticos. Pero más allá de los enfoques, variables e información, quedan las preguntas. Aquellas que justifican el abordaje de un tema y permiten evaluar si el conocimiento se ha enriquecido por una interpretación plausible que satisface nuestras dudas e inquietudes intelectuales. Estas preguntas no tienen fronteras disciplinarias ni se interesan demasiado por los eventos puntuales. Sirven más bien para estructurar un campo de indagación, suministrando los pilares que debe respetar toda construcción teórica o interpretativa sobre el tema explorado. Reúne además la condición de ser universales, en tanto los fenómenos a los que se refieren han sido registrados en la experiencia histórica de otras sociedades.

Planteadas en los términos más generales posibles, la pregunta central en relación a nuestro tema podría formularse de este modo: ¿fue la construcción del estado nacional argentino el resultado de la voluntad de hombres predestinados de una lógica ineluctable del devenir histórico o de una azarosa combinación de fenómenos?. Es la misma pregunta que se planteara Sarmiento en los últimos años de su vida; la misma que despertaría la atención de Alvarez algunos años más tarde. Así formulada, la pregunta no tiene respuesta. Pero a partir de ella se abre un abanico de cuestiones más puntuales sobre las cuales este trabajo se propuso sugerir algunas interpretaciones, efectuar tentativamente ciertas comparaciones con otras experiencias y señalar aspectos que merecerían futuras investigaciones. A modo de resumen, cabe destacar algunos de los principales puntos desarrollados.

De acuerdo con la interpretación presentada, la guerra de la independencia argentina fue el primer capítulo de un largo proceso

caracterizado por cruentos enfrentamientos y variadas fórmulas de transacción, mediante los cuales los sectores que pugaban por prevalecer en la escena política intentaron sustituir el orden colonial por un nuevo sistema de dominación social. El origen local del movimiento emancipador y las resistencias halladas por Buenos Aires para constituirse en núcleo de la organización nacional, pronto dieron lugar a movimientos separatistas y guerras civiles que, durante cuatro décadas, impidieron la formación de un estado nacional. El resurgimiento de la provincia como ámbito de lucha por la dominación local y actor institucional en el escenario político más amplio que integraban las Provincias Unidas del Río de la Plata, tendió a otorgar a los enfrentamientos un carácter "territorial" que ocultaba sus más determinantes motivaciones económicas. Las precarias coaliciones de provincias, que a través de pactos y tratados intentaron erigirse en estados, fueron prontamente desbaratadas por disidencias internas y fracasos militares. De hecho, las provincias funcionaron como cuasi-estados dentro de una federación cuyos vínculos de nacionalidad radicaban esencialmente en la aún débil identidad colectiva creada por las guerras de la independencia.

Por inspiración y acción de Rosas, Buenos Aires alentó durante dos décadas esta organización federal del sistema político-institucional, postergando la constitución de un estado nacional que, en las condiciones de la época, poco hubiera beneficiado a los intereses de los sectores terratenientes pampeanos que sostenían al régimen rosista. La coalición de fuerzas del litoral, que con apoyo extranjero y de sectores disidentes de Buenos Aires derrotó a Rosas en Caseros, se constituyó -no casualmente- en circunstancias en que las oportunidades de progreso económico abiertas por el sostenido aumento de la demanda externa y los nuevos avances tecnológicos, disponibles al promediar el siglo, ponían crudamente de manifiesto las restricciones a que se hallaban sometidos la producción y el intercambio de las provincias litoraleñas.

Sobre las cenizas de Caseros se realizó entonces el primer intento orgánico de creación de un estado nacional, que al no contar con la adhesión legitimante ni los recursos de la autoexcluida provincia porteña, sobrevivió tan sólo una década. Debilitada por los enfrentamientos con Buenos Aires, la Confederación Argentina, resignó en Pavón su efímero liderazgo del proceso de organización nacional.

Sobre las cenizas de Pavón se hizo un nuevo intento a partir del apoyo de las instituciones y recursos de Buenos Aires y la subordinación económica y política de las provincias interiores. A partir de allí, el nuevo pacto de dominación se basó en cambiantes coaliciones intraburguesas, en las que se alternaban las fracciones políticas dominantes de Buenos Aires y a las que gradualmente se incorporaban sectores de las burguesías del interior. La falta de acuerdo sobre una fórmula política que asegurara el control de la renovación de autoridades se manifestó entonces en la persistencia de la lucha entre facciones y el recurrente surgimiento de fuerzas contestatarias. Aunque estas circunstancias pusieron a menudo a prueba su viabilidad, el estado nacional, pudo consolidar su presencia institucional a través de diversos mecanismos de penetración en la sociedad que, al tiempo que aumentaban su legitimidad y poder, tendían a la institución de un nuevo orden.

No vale la pena reiterar las diversas modalidades con que se manifestaron la represión y control de las situaciones provinciales, la cooptación de aliados políticos, la articulación y garantía de las actividades económicas o la fusión de mecanismos de control ideológico. Solo importa destacar que a través de ellas, el estado fue apropiando nuevos ámbitos operativos, redefiniendo los límites de la acción individual e institucional y ensanchando sus bases sociales de apoyo, desprendiéndose poco a poco de la tutela de Buenos Aires. La consolidación definitiva sobrevino, precisamente, cuando el estado consiguió "desporteñarse", purificando en el fuego de las armas el

estigma de una tutela ya inadmisibles. Por eso puede decirse que sobre las cenizas de Puente Alsina y Corrales (8), el presidente Roca intentaría una "tercera fundación" del estado (9).

Hay un sino trágico en este proceso formativo. "La guerra hizo al estado y el estado hizo la guerra". La "unión nacional" se construyó sobre la desunión y el enfrentamiento de pueblos y banderías políticas. La unidad nacional fue siempre el precio de la derrota de unos y la consagración de privilegios de otros. Y el estado nacional, símbolo institucional de esa unidad, representó el medio de rutinizar la dominación impuesta por las armas.

#### Notas

\* Trabajo presentado al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, San Juan, Puerto Rico, 5 al 9 de octubre de 1981. El documento es producto de una investigación que he dirigido en el CEDES, y que contó con la colaboración de Andrés Fontana y Leandro Gutierrez.

\*\* Director e investigador titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) e investigador del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), ambos de Buenos Aires, Argentina.

(1) Me refiero a "actores", en un sentido genérico, para aludir a individuos, grupos, sectores y organizaciones a los que es posible imputar comportamientos económicos y políticos que permiten ubicarlos en el cambiante y crecientemente complejo-escenario de una estructura social en formación.

(2) Hasta 1862, la presencia del estado nacional en el interior se limitaba prácticamente a las aduanas y receptorías existentes en diversos puntos fronterizos y a las oficinas de rentas que funcionaban vinculadas al tráfico aduanero. Sólo quince años después, una

elevadísima proporción del personal civil y militar del gobierno nacional se hallaba radicada o se desempeñaba en forma itinerante en el interior del país. De acuerdo con un censo de funcionarios que construido para el año 1876, sobre una dotación total de 12.835 personas alrededor de 10.956 se desempeñaban de uno u otro modo en el Interior. Si bien gran parte de este personal era militar, también la dotación civil (y el clero a cargo del gobierno central) era ampliamente mayoritario respecto al radicado en Buenos Aires. Se trataba de una situación verdaderamente excepcional, por cuanto la centralización de la dotación y recursos del estado en jurisdicción federal sería posteriormente la regla.

(3) Para un tratamiento más detenido de este tema, véase el capítulo IV ("El costo del progreso y la reproducción del estado") en el libro antes citado (Oszlak, 1981).

(4) Como señala Alvarez (1910), ni siquiera el movimiento independentista tuvo el carácter de un levantamiento popular. Apenas un 2% de la población fue destinado al servicio armado, incluyendo en esa cifra los que ya eran soldados al producirse el movimiento y los negros esclavos que fueron incorporados luego. Esta situación persistió al menos hasta 1816.

(5) La inadecuada caracterización de la clase dominante argentina ha sido destacada en un reciente artículo de Roberto Etchepareborda (1978). Entre los trabajos producidos en los últimos años, que intentan cubrir parcialmente este vacío, se cuentan los de Tulio Halperín Donghi (1980), Jorge Federico Sabato (1979), María del Carmen Angueira (1978) y Waldo Ansaldi (1978).

(6) Sabato (1979), por ejemplo, señala a éste como el rasgo distintivo de la burguesía argentina, destacando su control del capital financiero como su principal base de poder económico y político. Milcíades Peña la denomina "suboligarquía gestora", mientras que Etchepareborda