

## LINEAMIENTOS CONCEPTUALES E HISTÓRICOS

El propósito de este capítulo introductorio es desarrollar brevemente algunos conceptos y referencias empíricas sobre la formación del Estado. El análisis trata de ubicar las coordenadas teóricas e históricas del tema, que luego servirán para enmarcar la experiencia argentina. Como marco conceptual, no tiene en consecuencia un propósito interpretativo sino meramente heurístico. En la primera parte se tratarán algunos aspectos conceptuales, para luego introducir ciertos parámetros históricos comunes a la experiencia argentina y latinoamericana.

### ESTADO, NACIÓN, ESTADO NACIONAL:

#### ALGUNAS PRECISIONES

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 con-

fluyen 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.<sup>1</sup> 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.

↓ En parte, la dificultad deriva del hecho de que las categorías analíticas que habitualmente empleamos para designar diferentes componentes o dimensiones de una sociedad compleja (v.g. nación, Estado, mercado, relaciones de producción, clases) suponen que éstos se hallan plenamente desarrollados. ¿Cómo proceder entonces cuando nuestro tema de estudio es el proceso a través del cual alguno de estos componentes fue adquiriendo los atributos con que lo definimos *ex-post*? No se trata de preguntarse tan sólo cuándo una nación (o un mercado, o un Estado) se convierte en tal, sino además qué otra cosa va siendo a lo largo de su proceso constitutivo. Tampoco se trata únicamente de un problema semántico o categorial; por sobre todo, se trata de un problema analítico.

Dentro de este proceso de construcción social, la conformación 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 "estabilidad" —la condición de "ser Estado"—, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

Def. ↓  
⊕ Analíticamente, la estatidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo re-

⊕ Ao invés, de "relación social", sistema constitucional-legal

a. conocimiento 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.<sup>2</sup>

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 con 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.

El tema de la estatidad no puede entonces desvincularse del tema del surgimiento de la nación, como otro de los aspectos del proceso de construcción social. En este sentido, el doble carácter del Estado —abstracto y material a la vez— encuentra un cierto paralelismo en el concepto de nación. En efecto, en la idea de nación también se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con el desarrollo de intereses resultantes de la diferenciación e integración de la actividad económica dentro de un espacio territorialmente delimitado. En las experiencias europeas “clási-

cas" esto supuso la formación de un mercado y una clase burguesa nacionales. Los segundos implican la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración, que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico.<sup>3</sup>

Una opinión generalizada sostiene que la construcción de las naciones europeas se produjo después de la formación de estados fuertes.<sup>4</sup> Sin duda, esta afirmación alude más al componente ideal de la nacionalidad que a su sustrato material. Definido el Estado como instancia de articulación de relaciones sociales, es difícil pensar en relaciones más necesitadas de articulación y garantía de reproducción que las implicadas en una economía de mercado plenamente desarrollada, es decir, en un sistema de producción capitalista. La existencia del Estado presupone entonces la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del espacio económico (mercado) y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación. Esto significa que la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único, aunque cronológica y espacialmente desigual. Pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al Estado un carácter nacional.

En este punto la experiencia latinoamericana no se aparta del "clásico" patrón europeo. Es decir, el surgimiento de condiciones materiales que hacen posible la conformación de un mercado nacional es condición necesaria para la constitución de un Estado nacional. Pero más allá de esta semejanza, la historia de América Latina plantea diversos interrogantes cuya respuesta contribuiría a explicar la especificidad de sus estados. ¿Cuál es el carácter de los estados surgidos del proceso de emancipación nacional? ¿Qué significa-

Def.   
 (x)   
 Estado é muito vago

ción diferencial tuvieron los aparatos burocráticos heredados de la colonia y en qué sentido podrían considerarse objetivación institucional del Estado? ¿Qué clase de orden económico o modalidades productivas debieron superarse para instituir otras, congruentes con la implantación de un Estado nacional? ¿Respecto de qué patrón de relaciones sociales se conformó dicho Estado? ¿Qué agenda de cuestiones debió enfrentar y en qué medida la resolución de las mismas afectó su proceso constitutivo?

Algunos de estos interrogantes serán explorados en los próximos capítulos de este trabajo. Entre tanto, quisiera resumir lo expresado hasta ahora señalando que la formación del Estado nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y un sistema de dominación. La constitución de la nación supone —en un plano material— el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimiento de pertenencia que —para usar la feliz imagen de O'Donnell— tienden un arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada por la nación. Este arco de solidaridades proporciona a la vez el principal elemento integrador de las fuerzas contradictorias surgidas del propio desarrollo material de la sociedad y el principal elemento diferenciador frente a otras unidades nacionales. Por su parte, la constitución del sistema de dominación que denominamos Estado, supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido de que “alguien” formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Es en este sentido como hablamos de “estatidad” para referirnos al grado en que

*Un proceso formativo*

Proceso de adquisición de atributos de dominación política!

un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado.<sup>5</sup>

Ahora bien, si aceptamos la idea de que la formación del Estado es un gradual proceso de adquisición de los atributos de la dominación política —los que suponen la capacidad de articulación y reproducción de cierto patrón de relaciones sociales— la pregunta que surge naturalmente es: ¿qué factores confluyen en la creación de condiciones para que dichos atributos se adquieran? Lo cual equivale a plantear el tema de los determinantes sociales de la formación del Estado.

Distintos modelos o interpretaciones han sido propuestos para explicar este proceso.<sup>6</sup> Sintéticamente, el acento ha sido colocado alternativamente en el legado colonial, la relación dependiente establecida en la etapa de “expansión hacia afuera” y la dinámica interna propia del Estado mismo. Sin duda, estos factores explican, parcial pero concurrentemente, buena parte de las características que fue asumiendo el Estado en los países de la región. Pero es importante trascender el listado de factores puntuales y establecer en qué sentido las variables identificadas por cada enfoque influyeron en el proceso que estamos analizando, cómo se afectaron mutuamente y de qué manera se vieron interferidas o mediadas en cada caso por circunstancias —económicas, geográficas, demográficas, culturales— específicas a cada sociedad. Este es el enfoque que intentaré desarrollar en este libro.

Quizás el plano material del Estado nos proporcione una clave para adentrarnos en el análisis de sus determinantes sociales. En su objetivación institucional, el aparato del Estado se manifiesta como un actor social, diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida —y a veces contradictoria— en el conjunto de relaciones sociales. El referente común de su diversificado comportamiento, el elemento homogeneizador de su heterogénea presencia es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad.

El ámbito de competencia y acción del Estado puede ob-

O elemento homogeneizador de una realidad de heterogénea e invocación legítima de

servarse entonces como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes. De esta forma el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales resultarían de intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de la sociedad.

A lo largo de este simultáneo proceso constitutivo, las instituciones estatales tienden a apropiarse de ámbitos y materias de actuación creados por el propio proceso de diferenciación social que tiene lugar paralelamente. En otras palabras, la ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses "civiles", "comunes", en objeto de su actividad, pero revestidos entonces de la legitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad como interés general. Además, este proceso conlleva —como contraparte material— la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán, en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. La expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o "cuestiones") de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación.

El grado de consenso o coerción implícito en estos actos de apropiación depende de la particular combinación de fuerzas sociales que los enmarcan. Pero en todo caso, siempre se hallan respaldados por alguna forma de legitimidad, derivada del papel que el Estado cumple como articulador de relaciones sociales, como garante de un orden social que su actividad tiende a reproducir. *No taxation without representation*, la clásica fórmula de la democracia liberal norteamericana, supedita justamente la capacidad extractiva del Estado al reconocimiento de reglas del juego político que aseguren la representación —y eventual conversión en "interés general"— de los intereses "comunes" de la sociedad civil. Qué intereses resultan representados y satisfechos depende, obviamente, del contenido de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas cuya vigencia sostiene, y cuya resolución influye, la particular estructura de dominación impuesta en

Como (1) articulador de estructura de dominación  
e como (2) arena... , o Estado expresa as contra-  
dicções...

la respectiva sociedad. Como <sup>(1)</sup> principal articulador de esta estructura de dominación y como <sup>(2)</sup> arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, el aparato institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. La metamorfosis del aparato del Estado se ajusta así a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones.<sup>7</sup>

Estas reflexiones suministran el marco conceptual mínimo para explorar nuestro tema. Sin embargo, antes de internarnos en el estudio de la experiencia argentina, sería conveniente discutir brevemente los procesos de formación estatal en América Latina, a fin de que nuestro posterior análisis pueda ser ubicado en un plano de especificidad histórica propia de la región.

#### EMANCIPACIÓN, ORGANIZACIÓN Y ESTADOS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Al ubicarnos en el plano concreto de los procesos históricos, se nos plantea la dificultad de precisar un momento a partir del cual podamos advertir la existencia, aún embrionaria, de un Estado nacional. Si bien señalé que nuestro referente analítico presume la condición independiente de la nación, ¿sería posible llamar estados nacionales a los precarios sistemas de dominación establecidos durante los primeros años del período independentista?<sup>8</sup> Ciertamente, el proceso de emancipación constituye un punto común de arranque en la experiencia nacional de América Latina, pero el acto de ruptura con el poder imperial no significó la automática suplantación del Estado colonial por un Estado nacional.<sup>9</sup> En parte, ello se debió a que en su origen, la mayoría de los movimientos emancipadores tuvieron un carácter municipal, limitados generalmente a la localidad de residencia de las autoridades coloniales. Gradualmente, en la medida en que consiguieron suscitar apoyos, se fueron extendiendo

hasta adquirir un carácter nacional.<sup>10</sup> Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones —administrativas y judiciales— locales.<sup>11</sup> A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (v.g. juntas, triumviratos, directorios), con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un Estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en largos períodos de enfrentamientos regionales y lucha entre fracciones políticas, en los que la existencia del Estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política.

No pocas veces, el fracaso se debió a la escasa integración territorial, derivada de la precariedad de los mercados y agravada por la interrupción de los vínculos con la vieja metrópoli. La integración política de las colonias con la metrópoli —que el proceso emancipador interrumpió— había sido una condición necesaria de su explotación económica.<sup>12</sup> Con la independencia, las tendencias hacia la autonomización regional se vieron reforzadas por el debilitamiento de los antiguos ejes dinámicos de la economía colonial (v.g. los centros proveedores de metales preciosos) y el creciente aislamiento, que dificultó el desarrollo e integración de nuevos circuitos económicos.<sup>13</sup> El período independentista se caracterizó así por tendencias secesionistas que desmembraron los virreinos y modificaron drásticamente el mapa político de América Latina. En tales circunstancias —como señala Furta-  
do— la estructuración de los nuevos estados se vio condicionada por dos factores: la inexistencia de interdependencia real entre señores de la tierra, que se ligarían unos a otros o se someterían a uno de ellos en función de la lucha por el poder; y la acción de la burguesía urbana, que mantendría con-  
tactos con el exterior y exploraría toda posibilidad de expansión del intercambio externo al cual se irían vinculando segmentos del sector rural. Así, en la medida en que surgían posibilidades para una u otra línea de exportaciones, el grupo urbano tendería a consolidarse al mismo tiempo que se integraba con algún subgrupo rural, creándose de ese modo con-

Celso Furtado: dois fatores condicionaram a formação do Estado na A.L. . . .

diciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder.<sup>14</sup>

Sin duda, la efectividad del sistema de poder estructurado —o sea, la concreta posibilidad de constitución de un Estado— dependió fundamentalmente del grado de articulación logrado entre los intereses rurales y urbanos, lo cual a su vez estuvo relacionado con las condiciones existentes para la integración económica del espacio territorial. La relativa homogeneidad regional de los valles centrales de los actuales Chile y Costa Rica —a cuyo ámbito se reducían prácticamente las manifestaciones de vida social organizada— podría explicar así la temprana consolidación de un Estado nacional en esos países. El desarrollo en los mismos de una pujante y diversificada economía y la acomodación de los grupos locales más tradicionales a las nuevas posibilidades productivas, contribuyeron a un rápido afianzamiento del poder centralizado del Estado, evitando la anarquía y el caudillismo que conocieron la mayoría de los países de la región.

En el caso de Brasil, fue el aparato burocrático y militar de la Corona, heredado por el imperio, el agente social que contribuyó a la constitución del orden nacional, dando contenido a un Estado débilmente asentado en los sectores productivos.<sup>15</sup> La alianza de este estamento burocrático militar con la surgente burguesía paulista del café, soporte de la República Velha, permitió crear un sistema de dominación relativamente estable, aun cuando la subsistencia de poderes regionales fuertes exigió mecanismos equilibradores y políticas de compromiso que otorgaron características peculiares al régimen oligárquico instituido. En otros países donde la extensión territorial también creó dificultades para la articulación interregional (*v.g.* Perú, México, Bolivia), el control de la actividad minera, predominante desde la época colonial, suministró en general una base de poder suficiente como para ejercer el control del Estado nacional y desbaratar eficazmente otras fuerzas contestatarias. Naturalmente, esto no siempre condujo a una efectiva integración nacional ni a la conformación de un Estado que tuviera tal carácter. En México, estas condiciones recién comenzaron a plasmarse con el Porfiriato, después de medio siglo de intentos más o

do nacional: (a) a possibilidade de implevaçõs econõmi-

ca, e (b) a preservaçãõ das instituições coloniais. 25

LINEAMIENTOS CONCEPTUALES E HISTÓRICOS

menos frustrados, mientras que en el Perú aún se discute la existencia misma de una nación y un Estado nacional.<sup>16</sup> En Brasil, muchos aún sostienen que sólo a partir de los años 30 puede hablarse de un Estado verdaderamente nacional.

Estas breves referencias históricas, por su misma insuficiencia, señalan que cualquier intento de interpretación más afinado debe incorporar necesariamente variables tales como el grado de diversificación del sistema productivo, en términos de la persistencia de monocultivos, sucesivas sustituciones de exportables, etc.; la existencia de enclaves o el control nacional del principal sector productivo, la continuidad del aparato burocrático de la colonia o la creación de un aparato institucional *ex-novo*; o el peso de los poderes locales, y sus respectivos intereses económicos, frente a las posibilidades de concentración y centralización del poder.

Como gruesa generalización, podríamos aceptar al menos que la efectiva posibilidad de creación de una economía más integrada y compleja, sumada —en algunos casos— a la preservación de ciertas instituciones coloniales como instrumentos de control político, suministraron el cemento que amalgamaría a la sociedad territorialmente asentada y al incipiente sistema de dominación, en un Estado nacional. Esto explicaría por qué, en casos como los de la Argentina o Colombia, la precariedad de las economías regionales, la extensión territorial, las dificultades de comunicación y transporte, el desmantelamiento del aparato burocrático colonial y las prolongadas luchas civiles que reflejaban la falta de predominio de una región o de un sector de la sociedad sobre los otros, demoraron por muchos años el momento en que tal amalgama se produciría. En la experiencia latinoamericana, los largos períodos de guerras civiles, que se extendieron entre la independencia y la definitiva organización nacional, pueden visualizarse así como aquella etapa en la que se fueron superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes —economía, nación y sistema de dominación— que conformarían el Estado nacional. Economía regional *versus* economía abierta; ámbito local *versus* ámbito nacional de relaciones sociales; y sistemas de dominación localista *versus* centralización del poder en un siste-

Dois  
||

guerras  
civis

Três componentes se articularam para conformar o Estado nacional: economic (alguma integrada), nação e sistema de dominação.

ma de dominación a nivel nacional, constituyeron los términos de los antagonismos que los profundos cambios producidos en la economía internacional de mediados de siglo contribuirían a resolver.

#### CUESTIONES CENTRALES EN LA ETAPA FORMATIVA DEL ESTADO

Hacia mediados del siglo pasado tenían lugar en Europa profundas transformaciones sociales. El continente vivía la era de las nacionalidades. La integración de mercados en espacios territoriales más amplios había sido en buena parte resultado de la posibilidad de condensar alrededor de un centro el poder necesario para forzar nuevas identidades nacionales. Simultáneamente, se producían la extensión de la revolución industrial, la revolución en los transportes y el alza continuada de la demanda de bienes primarios, tanto para alimentar el proceso productivo de una economía crecientemente capitalista como para satisfacer las necesidades de consumo de una población crecientemente urbana. Todo esto es suficientemente conocido.

También se han estudiado extensamente las consecuencias de estos procesos sobre el desarrollo de las economías y sociedades latinoamericanas.<sup>17</sup> La extraordinaria expansión del comercio mundial y la disponibilidad e internacionalización del flujo de capitales financieros, abrieron en América Latina nuevas oportunidades de inversión y diversificación de la actividad productiva e intermediadora. No es tampoco desconocida la estrecha correlación entre el crecimiento de la demanda externa, las grandes corrientes migratorias que proporcionaron a algunas de las nuevas naciones abundante fuerza de trabajo, las inversiones en infraestructura y el auge de las exportaciones. Todos estos procesos se vinculaban al contagioso optimismo respecto del “progreso indefinido” que la experiencia norteamericana y europea generaba en la región.

Lo que es menos conocido es el papel que los nuevos estados nacionales desempeñaron frente a estas transformaciones; bajo qué condiciones y empleando qué mecanismos afrontaron e intentaron resolver sus múltiples desafíos. Es indudable que la propia existencia de dichos estados —así

como el nuevo sentido que la misma adquiriría— estuvo ligada a la aparición de condiciones en el ámbito internacional que modificaron profundamente la extensión y calidad del abanico de oportunidades de actividad económica potencialmente desarrollables en la región. Aun cuando las nuevas oportunidades de desarrollo capitalista movilizaron a los agentes económicos y produjeron ajustes y desplazamientos en las actividades productivas tradicionales, tal movilización encontraba prontamente límites objetivos. Con mercados muy localizados, población generalmente escasa, rutas intransitables, anarquía monetaria, inexistencia de un mercado financiero y vastos territorios bajo control indígena o de caudillos locales, las iniciativas veían comprometidas sus posibilidades de realización. Para los sectores económicos dominantes que encontraban en la apertura hacia el exterior creciente terreno de convergencia para la homogeneización de sus intereses, la superación de tales restricciones pasaba por la institución de un orden estable y la promoción de un conjunto de actividades destinadas a favorecer el proceso de acumulación. “Orden y progreso”, la clásica fórmula del credo positivista, condensaba así las preocupaciones centrales de una época: aquella en la que comenzaban a difundirse en América Latina relaciones de producción capitalista. La garantía de expansión y reproducción de estas relaciones no podía quedar librada a las propias fuerzas sociales que las engendraban. La dominación celular<sup>18</sup> ejercida en el ámbito de la producción, resultaba insuficiente frente a la creciente “nacionalización” e internacionalización de la vida económica. Ante los sectores dominantes de la época, el Estado nacional aparecía como la única instancia capaz de movilizar los recursos y crear las condiciones que permitieran superar el desorden y el atraso. Resolver estas cuestiones exigía, necesariamente, consolidar el “pacto de dominación” de la incipiente burguesía y reforzar el precario aparato institucional del Estado nacional.

¿Qué significaba la institucionalización del “orden”? Uno de los aspectos más notables de la etapa histórica que estamos considerando es la diversidad y simultaneidad de manifestaciones de “desorden” que el Estado nacional debía

*Imponer a orden implicaba más que controlar es levantamiento de caudillos locales, rebeldes campesinos, de indios.*

afrontar. Por una parte, las múltiples instancias de enfrentamiento armado, que en las distintas experiencias nacionales se expresaron en levantamientos de caudillos locales, rebeliones campesinas, incursiones indígenas, intentos secesionistas y otras formas de contestación a la pretensión de concentrar y centralizar el poder de acuerdo con un determinado esquema de dominación. Por otra parte, la tradición conspiraba contra la centralización en el Estado de ciertos instrumentos de control social: registro de las personas, aparato educacional, prácticas comerciales uniformes, etc. A la vez, las unidades subnacionales (estados, provincias, departamentos) continuaban manteniendo fuerzas regulares propias, emitiendo su propia moneda, estableciendo aduanas internas o administrando justicia sobre la base de normas constitucionales y legales dispares. Imponer el orden implicaba regularizar el funcionamiento de la sociedad, hacer previsibles las transacciones, regular los comportamientos.

El "orden" aparecía entonces, paradójicamente, como una drástica modificación del marco habitual de relaciones sociales. No implicaba el retorno a un patrón normal de convivencia sino la imposición de uno diferente, congruente con el desarrollo de una nueva trama de relaciones de producción y de dominación social.

En consecuencia, durante la primera etapa del período independentista los esfuerzos de los incipientes estados estuvieron dirigidos a eliminar todo resabio de poder contestatario, extendiendo su autoridad a la totalidad de los territorios sobre los que reivindicaban soberanía. La reiterada y manifiesta capacidad de ejercer control e imponer mando efectivo y legítimo sobre territorio y personas, en nombre de un interés superior material e ideológicamente fundado en el nuevo patrón de relaciones sociales, es lo que definía justamente el carácter nacional de esos estados. Esa capacidad se veía jaqueada por el enfrentamiento con intereses regionales, con tradiciones de administración localista, con formas caudillistas de ejercicio del poder local y con variables proyectos federativos y tendencias disolventes que amenazaban la integridad de los territorios pretendidamente acotados por la nación. De aquí que en esta primera etapa los nuevos estados

exteriorizaran su presencia fundamentalmente como aparatos de represión y control social, lo cual se reflejaba en el mayor peso relativo de aquellas instituciones destinadas a la consolidación y legitimación del poder central (v.g. constitución y mantenimiento de milicias, apertura y mejoramiento de vías de comunicación, desarrollo de instituciones y mecanismos jurídicos de regulación social).

Queda claro pues que la cuestión del "orden", suscitada y privilegiada por sectores dominantes de la sociedad que al mismo tiempo estaban definiendo el carácter de su inserción en la nueva estructura de relaciones sociales, acaparó la atención y recursos del Estado nacional desde el momento de su constitución. "Resolverla" representaba para el Estado una condición básica de su supervivencia y consolidación. Pero además, constituía una premisa elemental para el establecimiento de formas estables de relación social, compatibles con las oportunidades y expectativas que surgían con la lenta pero creciente integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial. Por eso, la cuestión del "progreso" surgió como contracara del "orden", como su natural correlario.<sup>19</sup> La fórmula que las reunía señalaba un orden de prelación que adquiría el carácter de condición necesaria para la plena realización de sus dos términos. Orden y progreso, pero primero orden, luego progreso.<sup>20</sup>

Sin embargo, la coexistencia de ambas cuestiones en la agenda de las sociedades latinoamericanas de la segunda mitad del siglo pasado planteaba no pocas contradicciones desde el punto de vista de las instituciones estatales. Un Estado capaz de imponer el orden y promover el progreso era, casi por definición, un Estado que había adquirido como atributos la capacidad de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Ello suponía un grado de "presencia" en estos diversos planos que la precariedad de los nuevos estados no estaba en condiciones de institucionalizar. Asignar sus escasos recursos al "orden" restaba posibilidades de facilitar el "progreso", con lo cual su legitimación tendía a fundarse en la coacción, resintiéndose su viabilidad institucional. Pero por otra parte, imponer "orden", efectivizarlo, creaba condiciones mate-

Os estados que emergiram da inserção do sistema econômico nos mercados internacionais mostraram (1) débil capacidade de impor e arrecadar impostos, (2) forte dependência

30 LA FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO  
do financiamento externo.

riales para impulsar el progreso, libraba recursos para su promoción, aumentaba la capacidad extractiva y viabilidad del Estado y tendía a fundar su legitimación en su condición de agente fundamental del desarrollo de relaciones sociales capitalistas. A lo largo de un proceso en el que los términos de esta ecuación fueron modificando alternativamente sus valores, el Estado se convirtió en eje para la consolidación de nuevas modalidades de dominación política y económica. De aquí que tomar activa parte en el proceso de resolución de estas cuestiones representó para el Estado el medio de adquirir "estatidad". Este es el sentido de la simbiótica constitución de Estado y sociedad como esferas distinguibles de un único y nuevo orden social capitalista.

Por supuesto, los ritmos que observaron en los diversos casos nacionales tanto el desarrollo capitalista como la expansión y diferenciación del aparato estatal, fueron muy diferentes. Los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en los nuevos mercados internacionales y a la trama de relaciones sociales resultante. En general, los estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores, mercantiles y financieros, reforzaron las características de un sistema productivo y un orden social subordinado frente a los centros del capitalismo mundial.

Dependiendo principalmente de la naturaleza de los bienes primarios exportables que constituyeron la base de inserción en el mercado internacional, se fueron conformando relaciones de producción e intercambio que condicionaron las modalidades de intervención del Estado. Su actividad y recursos se dirigieron hacia la creación de condiciones que favorecieran la expansión de la economía exportadora y mer-

cantil. A su vez, estas actividades y recursos reforzaron, modificándola, una dinámica de explotación económica que otorgaba especificidad a la estructura social y a la modalidad de desarrollo capitalista que se iban configurando. Durante el último tercio del siglo se llevaron a cabo importantes obras de infraestructura física —caminos, puentes, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación postales y telegráficos—, especialmente en aquellos países cuya producción (agropecuaria o minera), para ser competitiva, requería un fuerte abaratamiento de los costos de transporte. Con la expansión económica se produjo un acentuado incremento en el valor y la compra-venta de tierras, el volumen de las importaciones y las operaciones financieras. Ello dio origen a nuevas actividades intermediadoras (comerciales, bancarias, de transporte, etc.), lo cual exigió a su vez el perfeccionamiento de la legislación y la regulación de las transacciones. La acción del Estado resultó crucial para la materialización de estos cambios. A través de la inversión directa, el crédito oficial, la legislación y la creación de unidades administrativas a cargo de la producción de bienes, regulaciones y servicios, el Estado pudo ofrecer seguridad a personas, bienes y transacciones, facilitó las condiciones para el establecimiento de un mercado interno, extendió los beneficios de la educación y la preservación de la salud y contribuyó a poblar el territorio y a suministrar medios de coacción extraeconómica para asegurar el empleo de una fuerza de trabajo a menudo escasa.

Las observaciones efectuadas sugieren que los estados latinoamericanos, en su etapa formativa, fueron desarrollando sucesivamente sus aparatos de represión, de regulación y de acumulación de capital social básico. Sus cristalizaciones institucionales —en forma de legislación, organismos públicos, mecanismos administrativos y pautas de asignación de recursos— reflejaron las diversas combinaciones a través de las cuales el Estado procuró resolver los problemas del “orden” y el “progreso”. Pero todo esto exigía recursos. Es decir, el Estado debía desarrollar paralelamente una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que aseguraran su propia reproducción, de modo

de consolidar su poder, legitimarse y continuar sosteniendo las condiciones de expansión económica.

Naturalmente, el desarrollo de esta capacidad extractiva y la estructura de su aparato burocrático se ajustaron, en cada caso nacional, a la importancia relativa de las diversas fuentes de recursos existentes y al tipo de mecanismos requerido para su apropiación. Sin embargo, es posible observar ciertos rasgos comunes en la estrategia de viabilización generalmente empleada, resultantes de la subordinada incorporación de los países latinoamericanos al nuevo orden capitalista mundial. Las condiciones de funcionamiento de una economía abierta, cuyas actividades productivas e intermediadoras debían alentarse sin gravar excesivamente el excedente económico, imponían parámetros bastante rígidos. Los recursos "genuinos", derivados de rentas ordinarias, resultaban a menudo insuficientes para superar los apremios creados por la fuerte vulnerabilidad de una economía dependiente, y por lo tanto, inestable como fuente regular de recursos.

La fuerte expansión de los mercados financieros en Europa —especialmente en Inglaterra— que tuvo lugar después de mediados de siglo, aumentó extraordinariamente la disponibilidad de capitales ávidos por encontrar colocaciones más rentables que las que podían hallarse localmente.<sup>21</sup> Esta circunstancia proporcionó el eslabón necesario para completar la fórmula de viabilización estatal. La inversión directa en obras de infraestructura y actividades productivas fuertemente garantizadas por el Estado, así como los empréstitos contraídos por el mismo, suministraron los recursos adicionales necesarios para asegurar el funcionamiento de su aparato institucional. Al constituirse en activo agente de la acumulación, el Estado pudo dinamizar los circuitos económicos y contribuyó a aumentar el excedente social. De este modo, consiguió apropiarse de una moderada (aunque creciente) proporción de este excedente a medida que se expandía la actividad económica, lo cual le permitió atender el servicio de la deuda pública. Ello reafirmó su capacidad de crear y garantizar las condiciones de tal expansión, afianzando sus posibilidades de un nuevo endeudamiento exter-

no. Ambas condiciones aseguraron la reproducción y crecimiento del aparato estatal.

#### CUESTIONES DOMINANTES EN LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

A pesar de sus limitaciones, el intento de generalización efectuado en la sección anterior cumple al menos con dos condiciones que le otorgan cierta validez: (1) se basa en reflexiones que, desde la investigación en profundidad de un caso nacional, busca establecer similitudes y diferencias con otros casos; y (2) se refiere a un período en el que el grado de complejidad de la estructura social y del aparato estatal de los países es suficientemente bajo como para captar con pocas dificultades sus procesos y cuestiones más salientes. En cambio, un intento similar para el período de consolidación del Estado, coincidente con la larga etapa histórica que se extiende desde fines del siglo pasado hasta nuestros días, enfrenta problemas no superables en un trabajo como el presente. Por lo tanto, las observaciones que siguen deben entenderse como ilustración de una modalidad de análisis y no como el planteamiento de una rigurosa interpretación histórica.

En el nivel de generalidad en el que nos hemos colocado hasta ahora, no es casual que “orden” y “progreso” hayan aparecido como las cuestiones centrales del período formativo del Estado. En cierto modo, ni los problemas del “orden” ni los del “progreso” acabaron por resolverse nunca. Lo fueron sólo en el estricto sentido de que —con la intervención protagónica del Estado durante una crucial etapa histórica— se eliminaron las diversas fuentes de contestación a la implantación de un sistema capitalista, se regularizaron y garantizaron las condiciones para que las relaciones implicadas en este sistema se desarrollaran y se asignaron recursos a la creación del contexto material que facilitara el proceso de acumulación. No lo fueron en el más amplio sentido de que la reproducción del capitalismo como sistema implicó, recurrentemente, nuevas “intervenciones”<sup>22</sup> estatales para resolver otros tantos aspectos problemáticos de las mismas cuestiones, planteados por el contradictorio desarrollo

de ese sistema. Sucesivamente rebautizadas, estas cuestiones reemergieron en la acción e ideología de otros portadores sociales, pero en su sustrato más profundo seguían expresando la vigencia de aquellas dos condiciones de reproducción —admitidamente metamorfoseada— de un mismo orden social.

Cuando a comienzos de este siglo empezó a agitarse la llamada "cuestión social", cuando décadas más tarde el redistribucionismo populista debilitó las bases de acumulación de los sectores económicos dominantes, o cuando más recientemente los movimientos subversivos amenazaron la propia continuidad del capitalismo como sistema, la cuestión del "orden" fue una y otra vez reactualizada: necesidad de estabilizar el funcionamiento de la sociedad, reprimir los focos de contestación armada, hacer previsible el cálculo económico, interponer límites negativos a las consecuencias socialmente destructivas del propio patrón de reproducción de las relaciones sociales capitalistas.<sup>23</sup> A su vez, cuando la Gran Depresión obligó a acelerar el ritmo de la industrialización sustitutiva en América Latina; cuando luego del *boom* de la posguerra, los signos de una nueva crisis alentaron fórmulas desarrollistas que postulaban una profundización de la industrialización sustitutiva; o cuando en la actualidad se debaten las consecuencias de la transnacionalización del capital sobre las economías locales, lo que está en juego nuevamente es la cuestión del "progreso"; lo que en última instancia se plantea es la viabilización "técnica" del capitalismo, la búsqueda de fórmulas que superen las profundas contradicciones generadas tanto en su desarrollo a escala mundial como en el ámbito más acotado de las economías nacionales. Seguridad-desarrollo, estabilidad-crecimiento, nuevos rótulos —entre otros tantos— que condensan un mismo y viejo problema: garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducción del capitalismo a través de su despliegue histórico.

En este sentido, los sucesivos sinónimos del "orden y progreso" no serían más que eufemísticas versiones del tipo de condiciones que aparecen como necesarias para la vigencia de un orden social que ve amenazada su continuidad por las

mismas tensiones y antagonismos que genera. Pero su utilización en el discurso político está expresando, además de su necesidad, el carácter recurrentemente problemático que tiene el mantenimiento de estas condiciones. Por eso, no parece desatinado erigirlas en cuestiones sociales dominantes también durante la etapa de consolidación de los estados nacionales en América Latina.

Más allá de señalar una continuidad que expresa las principales tensiones permanentes del sistema capitalista, estas cuestiones resultan excesivamente abstractas como para que en el análisis de situaciones históricas concretas puedan utilizarse como ejes de procesos sociales. Es decir, los sucedáneos de "orden" o "progreso" son categorías demasiado agregadas, y por lo tanto inadecuadas para iluminar el tipo de proceso histórico del que suponemos puede emerger una explicación que vincule la formación del Estado a la constitución de otros sujetos o el desarrollo de otros fenómenos sociales. Su propósito es darle, analíticamente, un sentido unificador que trasciende la motivación puntual, a subconjuntos de acciones caracterizables como parte de un proceso social más profundo. Pero para no caer en un crudo reduccionismo y recuperar la especificidad histórica de las diferentes experiencias nacionales, la investigación empírica exigiría concentrar esfuerzos en la desagregación de esas cuestiones. Desde este punto de vista, los procesos históricos concretos serían la modalidad particular que en cada caso nacional adoptó el desarrollo capitalista; y la desagregación —analítica e histórica— de dichas cuestiones, vistas ahora sí como ejes de procesos que convocan la acción y recursos de distintos sujetos sociales (incluido el Estado), permitiría explicar en qué medida y a través de qué mecanismos se consiguió, en cada caso, articular y reproducir ese orden social.

Esta última afirmación cierra mi argumento. Si el Estado es el principal garante y articulador de las relaciones capitalistas, la adquisición o consolidación de sus atributos estarían íntimamente ligadas a las vicisitudes de los procesos desarrollados en torno a las cuestiones más desagregadas, ya que éstas expresarían las modalidades concretas que asumen las tensiones estructurales del capitalismo. Las inicia-

tivas y respuestas del Estado —sus políticas en el amplio sentido de tomas de posición frente a las cuestiones socialmente problematizadas— manifestarían, en un sentido inmediato, intentos de resolución de las cuestiones planteadas, y en otro plano, intentos renovados de superación de las tensiones más profundas del orden social vigente. Pero iniciativas y respuestas son, a su vez, una forma de alusión genérica a las múltiples modalidades de acción estatal, un modo de englobar las distintas manifestaciones de su presencia institucional, que se expresan en el desarrollo de una capacidad extractiva, en una estructura orgánica diferenciada, en funciones especializadas, en tendencias sistemáticas en la asignación de recursos, en ciertos comportamientos rutinizados o en una determinada capacidad de producción de símbolos. Todos éstos no son otra cosa que los atributos de la “estatidad”, adquiridos o consolidados como consecuencia —pero también como condición necesaria— de los procesos enhebrados alrededor de la agenda de cuestiones socialmente vigentes. Es en este sentido como el aparato estatal es un producto contradictorio del desarrollo de un patrón, también contradictorio, de relaciones sociales.

Claro está que así como el capitalismo no se desarrolló de igual manera en todas partes, tampoco los aparatos institucionales del Estado evolucionaron siguiendo un patrón único. La especificidad de estos aparatos fue un reflejo (y uso el término con plena conciencia de sus riesgos) de la especificidad de los respectivos capitalismos. Y esta última fue, a su vez, producto de las fuerzas desatadas por este sistema de producción, apropiación y dominación; de las clases y sectores surgidos de estas relaciones; de sus respectivas bases de recursos; y de su movilización, a través de alianzas y enfrentamientos, en torno a las cuestiones suscitadas por el contradictorio desarrollo de ese complejo sistema.

Desde esta perspectiva adquieren nuevo sentido ciertos rasgos comunes observables en la evolución histórica del aparato estatal en América Latina. Uno es la correspondencia entre el tipo de cuestión social suscitada y el tipo de mecanismo institucional apropiado para resolverla.<sup>24</sup> Los organismos de seguridad social surgieron como intentos de resol-

ver parcialmente la llamada "cuestión social". Los organismos de expropiación de tierras y desarrollo agrario fueron habitualmente creados como unidades especializadas para atender las necesidades creadas por la reforma agraria. Y los mecanismos de regulación cambiaria, tributaria, arancelaria y crediticia creados en la década del 30 constituyeron formas de paliar los efectos locales de la crisis mundial. Otro rasgo común, vinculado con el anterior, es el crecimiento del aparato estatal a través de tandas de organismos y recursos funcionalmente especializados, lo que en parte señala la vigencia alternada de cuestiones de determinado signo y especie. No casualmente hay "épocas" en que se crean masivamente empresas públicas de servicios, organismos de inteligencia y seguridad, institutos de ciencia y tecnología o aparatos de planificación. Estos casos ponen particularmente de manifiesto el papel "iniciador" del Estado en la problematización social de ciertas cuestiones, frente a las que su posición se traduce muchas veces en la creación o apropiación de nuevos ámbitos operativos. Un tercer rasgo común es el carácter conflictivo que adquiere el propio proceso de expansión estatal, como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación y enfrentamiento. Es habitual que ciertas cuestiones sociales den lugar a posiciones incongruentes o contradictorias del Estado, en parte porque su acción se expresa a través de múltiples unidades, y en parte porque éstas tienden a asumir o representar intereses muchas veces encontrados.<sup>25</sup> Este fenómeno está en el origen de las "dificultades" en los "procesos de implementación", de las repetidamente señaladas "superposiciones" institucionales, y de otras manifestaciones de organización o funcionamiento burocrático presuntamente patológicas.

#### RECAPITULACIÓN

Estamos ahora en condiciones de recapitular y enhebrar algunos de los puntos planteados. En su origen, la formación de los estados nacionales latinoamericanos implicó la sustitución de la autoridad centralizada del Estado colonial y la subordinación de los múltiples poderes locales que eclosionaron, luego de la independencia, como consecuencia de las

fuerzas centrífugas desatadas por el proceso emancipador. La identificación con la lucha emancipadora, precario componente idealista de la nacionalidad, fue insuficiente para producir condiciones estables de integración nacional. La base material de la nación recién comenzó a conformarse con el surgimiento de oportunidades para la incorporación de las economías locales al sistema capitalista mundial y el consecuente desarrollo de intereses diferenciados e interdependientes generados por tales oportunidades.

Al margen de las complejas mediaciones que intervinieron en cada caso nacional, la articulación de los mercados internos y su eslabonamiento con la economía internacional, se vieron acompañados por la consolidación del poder de aquella clase o alianza de clases que controlaba los nuevos circuitos de producción y circulación de bienes en que se basó la expansión de la economía exportadora. Pero las nuevas formas de dominación económica, a cuya sombra se consolidaban nuevas relaciones sociales, requerían políticamente la paralela constitución y control de un sistema de dominación capaz de articular, expandir y reproducir el nuevo patrón de relaciones sociales.

Este sistema de dominación —el Estado nacional— fue a la vez determinante y consecuencia del proceso de expansión del capitalismo iniciado con la internacionalización de las economías de la región. Determinante, en tanto creó las condiciones, facilitó los recursos, y hasta promovió la constitución de los agentes sociales, que favorecerían el proceso de acumulación. Consecuencia, en tanto a través de estas múltiples formas de intervención se fueron diferenciando su control, afirmando su autoridad y, en última instancia, conformando sus atributos.

Las “leyes de movimiento” de este recíproco proceso constitutivo podrían discernirse a partir del análisis de aquellas cuestiones sociales que, al convocar a los protagonistas —civiles y estatales— centrales de aquel proceso, condensaron sucesivamente la problemática que acaparó sus recursos y acciones. Los problemas relativos al “orden” y al “progreso” concentraron la atención de estos actores, resumiendo la agenda de cuestiones socialmente vigentes durante la etapa

formativa del Estado. Las modalidades que históricamente asumió su resolución, fueron definiendo la naturaleza y significación de los sectores sociales y de las instituciones estatales generados por el propio proceso de resolución. La identificación en la experiencia argentina de las cuestiones más desagregadas, permitirá entonces circunscribir un campo analítico e histórico en el que, recrear el proceso de resolución de las mismas, servirá a la vez para reconstruir los hitos fundamentales y las modalidades específicas del proceso formativo del Estado.

Sobre la base de estas ideas preliminares, el presente volumen desarrolla, en otros tantos ensayos, tres aspectos fundamentales de este proceso: la organización nacional, la institucionalización del Estado y la política de recursos que permitió su viabilización. Aunque no se establecen límites cronológicos precisos, los trabajos se concentran en el período histórico que se inicia con la batalla de Pavón —episodio militar que allanó el camino para la definitiva organización nacional— y culmina con la crisis de 1890. No obstante, hubiera resultado difícil interpretar muchos de los sucesos que tuvieron lugar durante ese período sin antes aclarar qué alianzas y enfrentamientos habían producido este desemboque en la nueva etapa institucionalizadora, qué antecedentes doctrinarios e ideológicos fijaban el rumbo de la sociedad y el Estado, qué nuevas fuerzas sociales se perfilaban y, sobre todo, qué circunstancias confluían para producir la definitiva eclosión de un Estado nacional. A esclarecer alguno de estos aspectos está dedicado el primer capítulo.

En el segundo se examina la cuestión del “orden”, entendido como la institucionalización de patrones de organización social que crearon condiciones favorables al desarrollo de relaciones de producción y dominación capitalistas. Cobra aquí especial relevancia el tema de la constitución del aparato represivo y burocrático, la creación y apropiación por el Estado de ámbitos operativos, las modalidades con que se manifiesta la penetración estatal en la nueva trama de relaciones sociales que paralelamente se estaba conformando y las consecuencias de estos procesos sobre la constitución y desplazamiento de actores políticos. El análisis se ubica en

la etapa posterior a Pavón que culminó alrededor de 1880 con el afianzamiento del Estado nacional, la instauración de una dominación oligárquica y la decantación de la fórmula política que aseguraba la continuidad del régimen. Esos dieciocho años —uno de los períodos quizá menos estudiados de la historia argentina<sup>26</sup>— encierran las claves para interpretar la dimensión y el significado de la problemática del orden en la formación de una sociedad y un Estado nacionales.

En el tercer capítulo se incorpora al análisis la cuestión del “progreso”, vinculándola a los mecanismos de reproducción del propio Estado. Es decir, en relación con la extraordinaria movilización de recursos que tuvo lugar en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX, se intenta establecer cuáles fueron las modalidades de participación y apropiación de excedentes por parte del Estado nacional, y de qué manera —asegurada su viabilidad— éste se constituyó en acelerador del progreso. También en este caso se incluyen referencias a la etapa anterior a la organización nacional, con el fin de comprender los condicionamientos políticos y fiscales que enmarcaron la acción del Estado en su etapa formativa.

Un último capítulo incluye algunas reflexiones en torno a ciertos temas que no son suficientemente desarrollados en el texto pero que plantean importantes interrogantes sobre el proceso de construcción de la sociedad argentina: la cuestión nacional, las resistencias enfrentadas en el proceso de organización nacional y la relación entre la formación del Estado y la estructura de clases.

#### NOTAS

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Oscar Oszlak, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, *Estudios CEDES*, vol. 1, N° 3, 1978.

<sup>3</sup> Cf. Tom Nairn, “The Modern Janus”, *New Left Review*, 94, nov.-dic., 1975.

<sup>4</sup> Cf. Charles Tilly, "Reflections on the History of European State-Making", en su compilación *The Formation of the Western European States*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

<sup>5</sup> Tal como lo sugiere J. P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, N° 20, julio 1968, págs. 559-592. Este enfoque también está implicado en la literatura sobre "crisis y secuencias" en la formación del Estado, algunos de cuyos aportes han sido recogidos en Charles Tilly, *op. cit.*

<sup>6</sup> Philippe C. Schmitter, John H. Coatsworth y Joanne Fox Przeworski, "Historical Perspectives on the State, Civil Society and the Economy in Latin America: Prolegomenon to a Workshop at the University of Chicago, 1976-1977", *mimeo.*

<sup>7</sup> Una discusión más extensa de estos temas puede hallarse en Oscar Oszlak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", *Desarrollo Económico*, N° 74, vol. 19, julio-setiembre 1979, pp. 211-250; también publicado en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 60:30, julio-setiembre 1978, pp. 881-926.

<sup>8</sup> Sobre la relación entre la independencia de las colonias hispanas en América Latina y la iniciación del proceso de mundialización del Estado, véase Henry Lefebvre, *De l'État dans le Monde Moderne*, París, Union General d'Éditions, 1976.

<sup>9</sup> Debo reconocer que la expresión "Estado colonial" puede resultar equívoca. Para una interpretación que considera al imperio español como una simple extensión del Estado monárquico, véase Arnaldo Córdoba, "Los orígenes del Estado en América Latina", *CELA*, cuaderno N° 32, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1977.

<sup>10</sup> Sobre los movimientos latinoamericanos de independencia y su vinculación con los problemas de integración nacional y formación del Estado, véase Tulio Halperin Donghi, *The aftermath of Revolution in Latin America*, New York, Harper and Row Publishers, 1973; Leon Pomer, "Sobre la formación de los estados nacionales en la América Hispano-India", *mimeo.* Para el desarrollo de este tema con relación a casos nacionales específicos, puede consultarse Edelberto Torres Rivas, "En torno a los problemas de la formación del Estado: la experiencia centroamericana de 1821-1840", Costa Rica, Icap, 1979, *mimeo.*; Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra*, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina, 1972 (hay versión inglesa de Cambridge University Press); Fernando Uricoechea, "A formação do Estado Brasileiro no Século XIX", *Dados*, N° 14, 1977; Anna Macías, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, México, SepSetentas, 1973; y Carlos M. Vilas, "Notas para el estudio de la formación histórica del Estado en la República Dominicana", Santo Domingo, 1979, *mimeo.*

<sup>11</sup> La misión de estas instituciones —en su mayoría heredadas del período colonial— consistía en asegurar el abasto a las ciudades, la seguridad de bienes y personas, proveer algunos servicios de salubridad

e higiene, las obras públicas, la recaudación aduanera, la administración de justicia y el registro público de ciertas transacciones.

<sup>12</sup> Sobre este punto véanse Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1969; y Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la Conquista ibérica hasta la Revolución cubana*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

<sup>13</sup> Cf. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969. Para el caso argentino, véase Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, *La formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires, Paidós, 1967. Sobre el aislamiento regional, pueden también consultarse los clásicos *Las bases* de J. B. Alberdi y *Facundo* de D. F. Sarmiento.

<sup>14</sup> Furtado, *op. cit.*, p. 38.

<sup>15</sup> Cf. Fernando H. Cardoso, *O Estado Na América Latina*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1977. También, del mismo autor, *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, pp. 236-37. Una interpretación sistemática de la experiencia brasileña puede hallarse en Fernando Uricoechea, *O Minotauro Imperial: A burocratização do estado patrimonial brasileiro*, Río de Janeiro, São Paulo, Difel, 1978 (hay versión inglesa de University of California Press, 1980).

<sup>16</sup> Cotler, *op. cit.*, *passim*.

<sup>17</sup> En particular, la densa literatura "dependentista" desarrollada a partir de los pioneros trabajos de Cardoso y Faletto, Sunkel, Dos Santos, Frank y otros. Para una reciente crítica a esta literatura, que cuestiona su valor interpretativo, véase D. C. M. Platt, "Dependency in Nineteenth-Century Latin America: An historian objects", *Latin American Research Review*, vol. XV, N° 1, 1980.

<sup>18</sup> El concepto de dominación celular está desarrollado en Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, London, New Left Review Books, 1975. Una interesante contraposición con el de dominación estatal, en relación con una experiencia histórica latinoamericana, puede hallarse en Marcelo Cavarozzi, "La etapa oligárquica de la dominación burguesa en Chile", Documento CEDES/G.E. CLACSO/N° 7, Buenos Aires, 1977.

<sup>19</sup> Es interesante observar que la conjunción de estas cuestiones no fue un hecho casual, sino que correspondió a una definida etapa del desarrollo histórico. En efecto, si bien el "orden" como exigencia de la vida social organizada aparece planteado ya en la obra de Platón, la idea de "progreso" y su problematización social tiene un origen mucho más reciente, coincidente con los comienzos de la revolución industrial y la difusión del capitalismo. Sobre este punto, véase J. B. Bury, *The Idea of Progress*, New York, Dover Publications, 1932. También puede consultarse el clásico ensayo de Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957.

<sup>20</sup> Como sugiere E. Bradford Burns, "a lo largo del siglo, las elites destilaron una visión filosófica que aprobaba el 'progreso' europeo en

términos latinoamericanos. Políticamente, requirieron orden para implementarlo. Económicamente, adoptaron el capitalismo...". Véase E. Bradford Burns, "Ideology in Nineteenth-Century Latin American Historiography", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 58, N° 3, agosto 1978. Como veremos enseguida, la consolidación del capitalismo replanteó reiteradamente, con otros apelativos y manifestaciones, las cuestiones del "orden" y el "progreso", con lo que en cierto modo tendieron a convertirse en tensiones permanentes de este modo de organización social.

<sup>21</sup> H. S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968.

<sup>22</sup> El entrecomillado destaca el carácter ambiguo del término, su insuficiencia para caracterizar las formas de acción del Estado y, sobre todo, la errónea connotación de respuesta o acción reactiva que sugiere. Como en el contexto de esta discusión no me resulta fácil reemplazarlo, propongo que al menos se tengan en cuenta sus limitaciones.

<sup>23</sup> Sobre este último punto, Cf. O'Donnell (1977), *op. cit.*

<sup>24</sup> Esto no implica ninguna relación mecánica, ya que la naturaleza de los mecanismos utilizados puede depender, desde el grado de problematicidad de la cuestión, la índole de los intereses afectados y la posición del Estado hacia los mismos, hasta consideraciones menos sustantivas tales como modas organizacionales, tecnología y recursos disponibles, etc.

<sup>25</sup> Esto se vincula al tema de los "anillos burocráticos" planteado por Fernando H. Cardoso, Cf. *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.

<sup>26</sup> Tal como señala Tulio Halperin Donghi en un reportaje periodístico con particular referencia al tema de este trabajo, *Clarín*, Buenos Aires, 10-4-80.