

Oscar Oszlak: una interpretación estadística

Introducción

*Princesa Bala: La colonia se enterará de sus planes
y se rebelarán en su contra
General Mandíbula: La historia me dará la razón.*

Antz, Dreamworks Films

Nacido en Buenos Aires en 1936, Oscar Oszlak es egresado de las carreras de Contador Público y Economía en la Universidad de Buenos Aires. Más tarde, completa un Programa Internacional de Tributación en la Universidad de Harvard y luego obtendría una maestría en Administración Pública y un Doctorado en Ciencias Políticas, estos últimos dos en la Universidad de Berkeley, EEUU. Por último, más de dos décadas después obtendría su último título de Doctorado, en Ciencias Económicas, en la Universidad de Buenos Aires.

Ha sido profesor y titular de cátedra en la Universidad de Buenos Aires, El Salvador, Catamarca, Jujuy, Salta, San Martín, Nacional de la Patagonia y San Andrés, en Argentina. También ha colaborado como profesor y director en diferentes maestrías y doctorados en dichas universidades, además de tener puestos similares en la OEA, FLACSO, Universidad de Quito (Ecuador), INAP (México) y Universidad de Berkeley (EEUU). Trabajó en el CEDES y el CONICET como investigador de Políticas y Gestión Pública y trabajo activamente en la política durante la presidencia de Alfonsín, como Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial.

Oszlak se considera a sí mismo como un investigador del Estado Nacional Argentino. Podríamos afirmar que para él, hacer historia de la Argentina es hacer, en un punto, historia del Estado Nacional Argentino. Ubicándose en la posición de Estado, sus trabajos intentan responder a dos preguntas: ¿Cómo y por qué? Basando sus investigaciones en observar las políticas públicas, Oszlak tiene la intención de poder encontrar fundamentos históricos-políticos para explicar esos dos interrogantes que él mismo se plantea. Para ello trata de ubicarse en la época en que vive y comprender, a partir de ello, el por qué de los movimientos estatales respecto a las situaciones, problemas y condiciones que en ese momento suceden. Él usa tres fuentes de exploración: las investigaciones hechas por otros historiadores, los discursos políticos y periodísticos de la época que se estudia y (la fuente más importante) las estadísticas.

Primero, este autor demuestra un conocimiento extensísimo respecto a investigaciones anteriores al tema que trata en cada escrito. Sus citas van desde autores argentinos hasta pensadores de la edad media o investigadores sobre el mismo tema que pertenecen a otros países y contextos políticos. Sin embargo, la mayoría de sus citas se dividen en dos figuras: Guillermo O'Donnell y Tulio Halperín Donghi. A pesar de ello, la pretensión más grande que tienen los escritos de Oszlak es el de ser originales. Es decir, que siempre y cuando un contexto histórico y socio-político lo permita, pueden vivir dentro de una misma época, diferentes puntos de vista y conclusiones respecto a los acontecimientos del pasado. Oszlak no intenta ni quiere ser dueño de la Verdad, sino que intenta decir “su” verdad, y su mayor aspiración es tener un punto de vista que sea diferente y tan valedero como el de otros autores.

Segundo, los discursos políticos y, en menor medida, los periodísticos que usa Oszlak le permite observar el lenguaje de una época: ¿Quién habla o quién puede hablar? ¿Qué se dice? ¿Cuáles son las pretensiones políticas que tiene alguien que gestiona el poder público? Los discursos, textos políticos y periodísticos de cada época que se analiza son de gran ayuda para responder los anteriores interrogantes.

Tercero, siendo un especialista en las ciencias económicas y teniendo como objetivo principal de sus investigaciones las políticas públicas, Oszlak encuentra en las cifras estadísticas el principal elemento que lo ayuda a descifrar el por qué de diferentes acciones gubernamentales. Es decir, estos cuadros permiten observar la situación en que se encuentra un Estado Nacional Capitalista respecto a una cuestión o problema específico y también, permite leer la efectividad o no que ha tenido una acción política por parte del Estado. También, esta fuente permite pensar de la misma manera que quien gestiona el poder público, ya que usa la misma fuente de información. Sin embargo, el simple uso de las estadísticas no revela ni explica el por qué de las acciones políticas, sino que además es necesaria una interpretación de ellas.

De esta manera, en su afán por investigar el Estado Nacional Argentino y ser original en el intento, Oszlak propone una nueva metodología de estudio para llegar a ello. La misma se plasma en un escrito que hace con su compañero Guillermo O'Donnell, titulado “Estado y políticas Estatales: hacia una nueva estrategia de la

investigación’* . En este texto los dos intentan proponer una nueva forma de observar al Estado Latinoamericano, su creación, forma y análisis político.

Un proto-modelo de análisis

En texto anteriormente mencionado Oszlak y O’Donnell crean una nueva metodología de análisis del Estado Latinoamericano. Sin embargo, ellos mencionan que este sería el primer paso hacia la construcción de una nueva metodología de análisis del Estado, por ello no es una metodología firme ni acabada, sino que hay que seguir trabajando sobre el tema, por eso es un proto-modelo.

¿Cuál es el objeto de análisis que pretenden tener estos autores? Ellos mencionan la diferencia que tienen en el idioma inglés (no en el castellano) las palabras *politics* y *policies*. Las dos en el castellano se traducen como políticas. Ahora, las *politics* son las políticas en sentido ideológico, lo que se piensa, los objetivos, los medios que se usan para ello, a favor de qué sector social se ponen, etc. Por otro lado, las *policies* son las acciones por parte del Estado, quien pone en movimiento sus brazos o capacidades estatales, para solucionar un problema. En resumen, las *policies* son las políticas públicas. El punto que observan estos autores es que será un análisis diferente y comprenderemos mejor a un Estado Capitalista, quien tiene como objetivo ser efectivo y eficaz cada vez que pone en movimientos sus capacidades, si analizamos el total de gestiones públicas que se han desarrollado a través de un Gobierno.

Pero ¿cuál es el ciclo que esos problemas a solucionar tienen? Un Gobierno llega a obtener el poder estatal de un país mediante discursos y promesas que dicen solucionar problemas sociales a futuro. Todo Gobierno es incapaz de solucionar todos los problemas que tiene presentes. Tampoco todo problema es solucionable desde las capacidades que tiene el Estado en ese momento. No todo problema le concierne al Estado, como tampoco todo problema es problema del Estado. Según la posición de estos autores, sólo algunos problemas (pocos) merecen la atención del Estado para su solución. Ellos se pueden materializar por presión social, por interés interno del Estado o por ambos, en una situación dinámica. También, la selección por parte del Estado a la solución de ese problema y no de otro, tiene mucho que ver con la estrategia que tiene cada gobierno, es decir, si le conviene al Estado solucionar ese problema porque será conveniente a su imagen, si no tomarlo en cuenta puede tener graves consecuencias, si

* Trabajo que se encuentra dentro del libro *Para Investigar la Administración Pública*, Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José comp., INAP, Madrid, 1984

se cuenta con los medios para proyectar soluciones, si la relación costo-beneficio será en su favor, si su acción no lo opone a aliados políticos, si su solución lo acercaría a nuevos grupos de poder, etc. Entonces, cuando un Estado decide tomar posición respecto a un problema, primeramente lo define. En ese momento el problema deja de ser problema, para convertirse en una *cuestión social*. De esta manera, cada Gobierno tiene una agenda de cuestiones sociales a solucionar durante su mandato. El estudio de las acciones materiales por parte del Estado, la formación de problemas y cuestiones, la elección de esas cuestiones y no de otras o la intervención en esos problemas y no en otros, dará para estos investigadores un nuevo y original punto de vista histórico-político para con los Gobiernos a analizar. El estudio de las políticas públicas será el estudio de las relaciones de poder, de los intereses estatales del momento, de la utilización de sus recursos, etc. Lo único que puede llegar a cambiar este ciclo vital de las cuestiones públicas es la aparición de una *urgencia*. Siempre todo gobierno tiene que confrontarse con urgencias: ellas son cuestiones sociales que no se las tomaba como tales pero, sea por fuerza social, política, natural, etc., requieren de una solución inmediata por parte del Estado, tenga o no los recursos para solucionarlas. Ejemplos de ello puede ser una catástrofe natural (una inundación, por ejemplo), problemas a nivel internacional, levantamientos políticos o de trabajadores, etc.

Siempre que un Estado toma posición estratégica respecto de una cuestión social, tiene que ver con el costo político y económico que puede tener a futuro (el cual puede observarse en las estadísticas como he dicho anteriormente), con los recursos que cuenta para solucionar esas cuestiones y con la autonomía relativa con la que cuenta. Un Estado que vive aquejado por las urgencias, es uno que prácticamente no tiene autonomía relativa, por lo tanto será un Estado débil que poco le quedará de vida. También, si un Estado tiene pocos recursos para solucionar las cuestiones que él mismo define o introduce dentro de su agenda de cuestiones, también será un Estado débil. Un Estado fuerte, por lo tanto, no tiene que ser necesariamente uno con una extrema capacidad de recursos, como tampoco uno una infinidad de aliados. Un Estado fuerte es aquel que tenga poder por sobre sus recursos y, al mismo tiempo, sea efectivo a la solución de cuestiones que se ha impuesto.

Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas, para estos autores, demostrará un mayor y mejor panorama de análisis histórico respecto a un contexto histórico-político determinado. Por ello, el estudio de la toma de posición respecto a diferentes cuestiones sociales nos darán una fina lectura acerca de cuáles eran los objetivos de ese

Estado, los aliados que tenía o quería tener, a quiénes tomaba en cuenta y a quiénes no, la capacidad y autonomía estatal con la que contaba, etc.

Oszlak muchas veces a lo largo de su obra menciona que cada vez que se le pide al Estado la solución de una cuestión es, por un lado, el reconocimiento de un enmarañado institucional que se consolida como el poder máximo y al mismo tiempo contradictorio dentro de un territorio específico pero, por otro lado, el riesgo de una pérdida política o la oportunidad de un beneficio. ¿Qué quiere decir esto? Cuando aparece social y políticamente una cuestión que debe solucionarse se propone o impone al Estado como responsable de su solución, es para Oszlak un riesgo y una oportunidad. Un riesgo porque puede fallar en su intento y generar pérdidas políticas, económicas, ideológicas, etc. Por otro lado, es una oportunidad para solucionar ese problema y generar beneficios políticos y económicos a través de ello. Cada vez que un Estado se enfrenta a una cuestión social utiliza los recursos que tiene a su disposición o crea nuevos recursos: puede generar nuevas instituciones que se puedan encargar y solucionar esa cuestión social o expandir las capacidades de instituciones ya creadas. Pero además, el Estado cuando soluciona una cuestión social se encarga de desarrollar su dominación política. Frente a una solución efectiva, se puede observar, mediante a esta metodología de análisis, tanto la sumatoria de los recursos estatales como también la fortificación o expansión de dominio por parte del Estado frente a la población que domina. Según Oszlak, la efectiva solución de una cuestión social no sólo es beneficiosa al Gobierno de turno en razón de imagen o la conservación de poder, sino que expande su territorio de poder y dominación.

Por lo tanto, según la metodología que proponen estos autores la historia de un Estado será la historia de sus políticas públicas. Encontrar el por qué y el cómo de su toma de posición es el desafío que se proponen como investigadores para encontrar la manera en que ese Estado se ha estrategizado para la solución de elegidos problemas sociales. También esto permite ver en qué medida y cómo un Estado ha expandido o no su dominio social, al igual que su capacidad institucional y autonomía relativa.

Pero existe otro interrogante en el horizonte. Como he mencionado, no existe según Oszlak mejor y mayor ejemplo de dominación que el pedido o la exigencia de la solución de una cuestión social por parte de la población que domina, al Estado. ¿Por qué? Porque ese pedido demuestra que dicha telaraña institucional, que es el máximo poder dentro de un territorio, ha sido efectivo ininidad de veces en el pasado a la hora de solucionar cuestiones sociales. De esa manera ha acrecentado su poder y dominio

dentro del territorio como en relación a la población que domina a cada paso o movimiento que ha dado. La imposición de ser quien debe solucionar una cuestión social es la demostración histórica-política de infinitas victorias en el pasado, que justifican y legitiman al Estado Nacional Capitalista como el gran dominador dentro del territorio. Sin embargo, no siempre el Estado, y mucho menos el Estado Nacional Capitalista, ha existido. Oszlak se pregunta: ¿Por qué este tipo de formación institucional es el que domina hoy y no otro? Lejos de intentar hacer una historia de la esencia estatal, Oszlak explica cómo se formó ese enmarañado institucional que es el gran dominador dentro del territorio argentino, qué lo hizo ser lo que es, por qué un Estado Nacional, cómo entender al Estado actual sin conocer su origen ni su historia, etc. En suma las dos preguntas que se responden en los textos de Oszlak son ¿Por qué el Estado? Y ¿Cómo? No se puede comprender el poder presente sin mirar el pasado.

La formación de un Estado Nacional en América Latina

Los Estados Nacionales, tanto en América Latina como en cualquier parte del mundo, han tenido un proceso y un contexto histórico, social y político que los han hecho posibles. La formación de cada Estado no es unívoca, sino que se entrecruzan otros factores o elementos, que si bien pueden no desarrollarse a la misma velocidad ni precisión que lo hace el Estado, son necesarios para su origen. Un Estado no puede vivir ni formarse sin una Nación, como tampoco sin un Mercado.

El Estado nace y se desarrolla según Oszlak en dos sentidos: uno material y el otro abstracto. El material es el conjunto de instituciones que lo forman y condensan su poder y recursos de dominación política. Cada desarrollo material tiene que ver, casi siempre, con una victoria económica. Por otro lado, el sentido abstracto del Estado es la construcción de una Nación en sentido ideológico, unificado, creando una identidad colectiva que produce un sentimiento de pertenencia. Aquí son importantes los símbolos, el lenguaje, etc. En suma, el Estado Nacional es una construcción paulatina de una Nación, un Mercado y un sistema de dominación. Este proceso no es ni fácil ni rápido de hacer, sino que depende que las condiciones contextuales permitan su desarrollo y formación. La construcción de una Nación es la creación de un conjunto de individuos o una población que se sienta parte (con la ayuda de símbolos ideológicos y materiales) de un mismo grupo y bajo un mismo sistema de dominación: el Estado Nacional, que es el gran articulador de las relaciones sociales.

Oszlak toma dos conceptos de Phillipe Schmitter para explicar el proceso y las conquistas que un Estado Nacional debe conseguir para ser el articulador de las relaciones sociales y el poder máximo en un territorio. Por un lado, debe conseguir cuatro capacidades o atributos de estatidad. Ellas son: institucionalizar la autoridad, externalizar su poder, diferenciar su control y generar una identidad colectiva. Oszlak también toma del mismo autor, los tres modelos por los que pasaron los Estados Latinoamericanos para convertirse en Estados Nacionales. Primero, un Estado Colonial Mercantilista, donde abunda el nepotismo que no está demasiado interesado ni abierto a la experiencia comercial. Segundo, un Estado Liberalista que todavía usa instituciones Coloniales, pero se abre al mercado mundial. Por último, el Estado Nacional Intervencionista quien reconoce los estímulos externos sociales, sabe leer estratégicamente las cuestiones sociales, que a cada paso refuerza su autonomía y capacidades. Estos diferentes modelos son formas de evolución según se vayan consiguiendo victorias que van completando los atributos de estatidad. Para ver de qué forma y cómo se ha avanzado en ese proceso, es necesario observar y analizar la resolución de las diferentes cuestiones sociales y, con ello, el acrecentamiento de las capacidades materiales y abstractas del Estado. Esa evolución histórica y política, depende para Oszlak del involucramiento o interés por parte del Estado para la solución de esas cuestión y lo efectivo y eficaz que sea según los medios que tiene para ello. Por eso se genera un consenso Nacional, un poder máximo dentro de un territorio y un Mercado unificado. El análisis de las toma de posición respecto a problemas históricos, es lo que nos dará la explicación a cómo y por qué un Estado se ha formado. O en propias palabras de Oszlak:

...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.¹

La mirada de Oszlak en relación a la construcción de un Estado Nacional es evolutiva, paulatina y estratégica, que se opone a la idea metafísica, funcionalista o religiosa del Estado. Este progreso y contexto, se puede observar (en la mayoría de los

¹ Oszlak, Oscar: *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, estudio CEDES, vol. 1, No. 3, p. 21, 1978

casos) en las cifras estadísticas que lo indican. También, lógicamente, los factores cualitativos son importantes, aunque en su mayoría, son interpretativos.

Entonces, ¿qué sería la historia del Estado Nacional para Oszlak?:

...una historia de la formación de aparato estatal es precisamente la historia de los cambios producidos en este tipo de variables y su relación con un conjunto de factores determinantes.²

En los casos de los Estados Nacionales Latinoamericanos no todos son iguales ni todos tuvieron que afrontar los mismos inconvenientes. Sin embargo, Oszlak observa que en todas las formaciones, la emancipación colonialista no hizo mecánicamente la formación del Estado Nacional, sino que fue lánguido y de a poco. Pero la oportunidad que presentaba para todos los pueblos Latinoamericanos la construcción de este sistema de poder hizo que sea posible, tarde o temprano, su aparición. La construcción de una nueva forma de poder unificada frente al caudillismo separatista presentaba dificultades y posibles beneficios a futuro. Esta posición en toda Latinoamérica se puso bajo un mismo lema “orden y progreso”.

El caso Argentino

Si bien la emancipación colonial de la Argentina, producida en 1810, es el punto de arranque hacia la creación de un Estado Nacional que suplantaría el Estado colonial, el proceso no fue automático, ya que se necesitó tiempo y acción para generar las condiciones de posibilidad que ese sistema de dominación requiere. Según Oszlak, esa posibilidad contextual y práctica llegaría recién medio siglo más tarde.

La emancipación debilitó el circuito comercial colonial como se lo conocía, acrecentando el separatismo, el caudillismo y la falta de una necesidad de interdependencia entre los sectores sociales, condición sine qua non entre sectores rurales y urbanos para la conformación de un Estado Nacional.

La expansión económica a nivel internacional y el flujo de capitales financieros disponibles, junto con la influencia internacional que pujaba hacia la construcción de un Estado nacional (quienes tenían la idea de un “progreso indefinido”), hacía de la construcción y expansión de este sistema de dominación “el” medio para alcanzar esos objetivos comerciales. Sin embargo, había escollos que se tenían que superar, como la

² Oszlak Oscar: *La Formación del Estado Argentino*, Editorial Ariel, tercera edición, Buenos Aires 2006, p. 24

falta de caminos y comunicaciones entre sectores alejados, la unión de un mercado común, la construcción de una nación y su sentido de pertenencia, dar punto final al caudillismo separatista, crear una justicia común, etc. En suma, dar materialidad a la vieja frase “orden y progreso”: primero orden para luego conseguir el progreso.

Se buscaba la creación de una población unificada, útil, predecible y controlable. Un Estado unificado necesitaba demostrar ser el poder máximo y principal articulador de las relaciones sociales dentro de un territorio, demanda la victoria por sobre las insurrecciones locales, configurándose como el poder legítimo capaz de represión y control social. Es decir, legitimarse y hacerse presente como poder central. De esta manera, en un principio, el Estado Nacional busca el orden para superar el desorden que genera atraso. A medida que el Estado resuelve esa *cuestión*, la del orden, va ganando terreno material e ideológico: acumula ganancias en atributos de estadidad. Así, el Estado Nacional se perfila como quien asegura las relaciones sociales que reproduce un sistema capitalista de dominación.

Ese desarrollo formativo requiere aparatos represivos, de regulación y acumulación de capital social básico, que demanda recursos. Para ello, de forma paralela, el Estado necesita de formas extractivas y el desarrollo de capacidades financieras (en materia de recaudación, préstamos, acumulación, etc.) que sustenten ese proyecto, para garantizar su propia reproducción. En este sentido, aparecerían las inversiones extranjeras, principalmente inglesas, que serían un eslabón fundamental para desarrollar este sistema de dominación. En suma, lo que se busca es crear las condiciones para hacer viable el desarrollo capitalista, siendo la cuestión del orden, constantemente metamorfoseada, el objetivo a conseguir para ello. Seguridad-desarrollo o estabilidad-crecimiento son dos entre tantas variables de la misma fórmula.

Para Oszlak, si bien la independencia es el puntapié inicial de la formación y consolidación del Estado Nacional, recién en 1861 luego de la batalla de Pavón, es cuando puede decirse que un proyecto de nación encontró serias condiciones de posibilidad. Desde la independencia, existe un interregno de constantes diferencias entre las visiones federales y unitarias que hacen imposible la consolidación del Estado hasta después de la caída de Rosas. Anteriormente, todo se desenvolvía en pugnas entre Buenos Aires como centro revolucionario y su control político-económico, y las resistencias locales provinciales que se administraban por caudillos. Este panorama daba la aguda importancia que merecía la “cuestión nacional” como medio a conseguir una expansión económica por parte de los sectores dominantes.

La inserción de Buenos Aires dentro del mercado internacional, hace que se diferencie desde fines del siglo XVIII del resto del territorio en materia político-económica-comercial. De a poco Buenos Aires fue conformando un circuito económico entre portuarios y terratenientes que los unía en intereses comunes y para cuya unión fue fundamental la consolidación institucional de la provincia, que presentaba un paisaje muy diferente a otros territorios. En resumen, era útil el disciplinamiento de la mano de obra, tanto en estancias por el uso extensivo de la tierra y puertos, justicia y por contar con un ejército efectivo a la hora de defender intereses en contra de los atracos indígenas. Buenos Aires también sacaba tajada de la aduana que imponía fuertes impuestos a la inserción de mercadería externa al mercado interno. Más allá del atraso de infraestructura que tenía el interior en relación con Buenos Aires, era esencial la creación de un Mercado Nacional junto con otros elementos básicos a ellos como eran caminos, una moneda común, una Constitución igual para todos, etc., para derrocar a Buenos Aires de su centro de poder. En suma, se observaban las posibilidades económicas de crear un mercado común, nacionalizar la aduana, la libre navegación de los ríos, etc. Si bien Oszlak toma a Pavón como el último escalón armado que es el punto de partida hacia una seria creación de un Estado Nacional, entiende que desde Caseros existen enfrentamientos entre proyectos alternativos pero que tenían el mismo objetivo final. Sin embargo, desde la caída de Rosas, se siguió izando las banderas provinciales como medida de resistencia y negociación hacia un pacto Nacional de dominación que estaba al caer. Esto produjo serios cambios en el aspecto social, político y comercial a nivel país:

La gradual apertura externa de la economía, originaba necesidades nuevas, nuevas relaciones, nuevos intereses, nuevos marcos de referencia, sobre todo para los sectores más ligados al mercado mundial. Una plena inserción en este mercado implicaba dinamizar los circuitos de producción y comercialización, tanto en lo que respecta a la producción primaria exportable como a la conformación de un mercado interno para el creciente volumen de negocios que se abría al comercio importador. La “internacionalización” de la vida económica aparecería así como necesaria para la “nacionalización” de la sociedad argentina³.

Luego de la caída de Rosas se generan la eliminación de las restricciones al comercio y la exportación de oro que incrementan las exportaciones, al mismo tiempo que tienen consecuencias en nuestro comercio los efectos de la segunda revolución industrial en Europa. Con ello, se observó la utilidad y campo comercial a conquistar

³ *Ibíd.*, p. 54

que tenía nuestro territorio, en potencia, si se organizaba comercial y políticamente igual que las naciones avanzadas de Europa y Norteamérica. La idea de progreso imperaba y tenía como condición integradora a nivel social que era el fundamento mismo de la nacionalidad. La carta normativa que da un primer paso sobre este proyecto es la Constitución de 1853, que sería la base hacia la expresión política de la generación del 80. Sin embargo, seguía habiendo una fuerte diferencia entre Buenos Aires y las provincias del Litoral, por su contacto con el comercio exterior, y el resto de las provincias que estaban muy empobrecidas. De a poco se fueron conquistando terrenos en materia de orden, principalmente, suprimiendo condiciones y sujetos que impedían el progreso, que ya habían sido marcados por Sarmiento en su *Facundo* y en las *Bases* de Alberdi. Empero, todavía no se manifestaba de forma final el acuerdo entre un grupo de líderes comerciales y políticos, con objetivos antagónicos, para generar recursos suficientes que controlen cualquier insurrección política o armada que se vuelva en su contra.

Urquiza: el primer intento

Vencido Rosas, Urquiza comienza un conjunto de pactos interprovinciales con caudillos que muestran su interés por la cuestión nacional. La cohesión nacional fue prácticamente absoluta, por la excepción de Buenos Aires, quien se negó a integrar la Confederación Nacional y negaría los pactos anteriores para la organización nacional. El pacto de San Nicolás (1852) lo nombra a Urquiza como director provisorio. Se planteaba en él la materialización de instituciones nacionales de justicia, la navegación de los ríos, la disposición hacia el director de todos los ejércitos provinciales y contribuciones de las provincias a la Confederación. Dos años más tarde, en 1854, prácticamente nada de ello se había cumplido. La Confederación dependía casi por completo de las contribuciones de Entre Ríos y de su ejército. Esto sucedía por la incapacidad de la Confederación de institucionalizar un aparato recaudador (**que permitiera el cálculo del gasto y la contribución**), los gastos de préstamos atrasados, los gastos de estar en guerra permanente, etc. La supresión a impuestos de las aduanas locales generó fuertes pérdidas y deudas que generaban los gastos de administración locales, que el Estado Nacional no podía sanear. Mientras tanto, Buenos Aires se desarrollaba en casi todos los aspectos que el interior no lograba.

En 1854 se dispuso la creación de la Inspección General del Ejército y Guardia Nacional, con el fin de encolumnar todas las fuerzas militares a favor de la

Confederación. Empezó a funcionar recién en 1856, pero nunca fue efectiva en su función. También, el estado de guerra constante hizo al desgaste de las fuerzas militares, luego de Cepeda y Martín García, llegando a Pavón con pocas fuerzas. Buenos Aires, también tenía problemas en este aspecto. Alsina proponía el reclutamiento con grandes sumas de dinero y un contrato por cuatro años. Si bien los dos polos tenían problemas militares, Buenos Aires era capaz de sanear su costo por las entradas exorbitantes que rendían su Aduana y la utilización del Banco de la Provincia. A esto se le suma, luego de varios conflictos y negociaciones, la sanción de la Constitución Provincial de Buenos Aires en 1854 que lo nombra Estado Independiente, los tratados firmados entre Confederación y Buenos Aires durante el 54 y 55 que reafirmaban a Buenos Aires en su independencia, el pacto interno político que había logrado, Buenos Aires entre sus poderes más altos nombrando a esa alianza los liberales-nacionalistas y los problemas que demostraban los liberales-autónomos en el interior frente a los federales de las provincias, etc., todo esto mostraba paulatinas victorias por parte de Buenos Aires y la necesidad imperiosa que tenía la Confederación de unir a Buenos Aires en el proyecto. En el 56 Buenos Aires anuló los pactos firmados. Luego, la Confederación tendría una política dura en contra de Buenos Aires (leyes de derechos diferenciales o la revisión de la Constitución), que luego de Cepeda iban a ser revisadas. Sin embargo, nunca se llegó en la práctica a lo que se había acordado.

Al no haber un conflicto internacional inmediato, se consolidó la alianza en contra de una nueva insurrección por parte de la Confederación. En mayo de 1860 es elegido Mitre gobernador, mientras que Derqui ya era presidente en la Confederación. En junio de ese año se hacen nuevos pactos para unir a Buenos Aires a la Confederación que constituía la entrega de ganancias aduaneras para solventar el gasto de la unión nacional, entre las ya tratadas en 1859. Sin embargo, Buenos Aires seguía extendiendo el pacto en el tiempo y la forma de unirse al interior mientras ganaba terreno como centro de poder imponiendo su moneda como la oficial, fortaleció su influencia económica porque seguía controlando su Aduana, etc. Más tarde, Mitre logra unirse a los sectores radicalizados de la revolución de Septiembre, que en un primer momento se le había opuesto, y hace con ello no sólo una política más dura en contra de la Confederación, sino que demuestra también la imposible victoria del interior frente a esa alianza. El apoyo armado y de oro al levantamiento Cordobés o el intento de invadir Rosario ya anticipaba el futuro triunfo de Mitre. La ocupación en Santa Fe,

Pavón, los pactos con provincias del interior mediterráneo y el acuerdo con Urquiza con las provincias del Litoral (se acordaba no invadir Entre Ríos), hacían ahora la materialización de un mercado nacional posible. El interior dejó de dar apoyo a la Confederación que dejó de existir y se aliaron a Buenos Aires, quien mandaba mediante un gobierno nacional provisorio, basado en las instituciones provinciales. Se asentaron las bases nacionales en la reforma de la constitución del 60. Mitre pidió la federalización de Buenos Aires, que fue denegada por la Legislatura provincial. Eso llevó a la coexistencia de aparatos nacionales y provinciales en esa provincia. Se creó la Secretaría de Asuntos nacionales y un registro nacional para consignar las disposiciones del poder ejecutivo hasta que se establecieran autoridades nacionales según lo mandaba la Constitución del 53 y su reforma del 60. Mitre pudo llamar al Congreso Nacional el 25 de mayo de 1862 donde se acordó que las instituciones nacionales eran más poderosas en materia de acción y decisión que las municipales, lo que se materializó como ley el primero de octubre del mismo año.

En resumen, para Oszlak los diez años que van de Caseros a Pavón demuestran la unión del intento de un Estado Nacional acéfalo que mostró la inviabilidad de su proyecto a la solución de la “cuestión nacional”, sin la “solución porteña”. Mitre venció sobre el interior y fue capaz de aliarse con los autónomos, al mismo tiempo de conservar un lugar central como provincia y aduana nivel nacional. Luego llega una nueva etapa (de 20 años de duración) de conformación nacional, cambios económicos, sociales y políticos que superan el ambiente provincial como centro de poder.

Después de Pavón

Desde 1861, para Oszlak, comienza un período de cambios radicales en la Argentina, respecto a la construcción y consolidación del Estado Nacional, y con ello, el cambio del mapa político, económico y social. Desde Pavón, el primer cambio que observa este autor es que las jerarquías de poder se metamorfosean drásticamente: de una disputa horizontal pasaría a ser vertical, teniendo a Buenos Aires como centro de poder. Toda movilización en contra de los vencedores sería, desde ese momento, calificada de “levantamiento” o “rebelión interior”.

El objetivo a conseguir era materializar el poder estatal a nivel nacional como lo decía la Constitución del 53 y su reforma del 60. Ensanchar las obligaciones nacionales y achicar el poder provincial. Para conseguir ello, se necesitaban medios. Durante los próximos veinte años el Estado Nacional iría consiguiendo poco a poco la solución en

temas “particulares” que iría, según la frase de Oszlak, “desprivatizando” y a causa de ello, legitimando el poder del nuevo sistema de dominación. Se pasó de un ámbito de acción provincial-privado a uno nacional-público, siendo la única forma de consolidación de ese nuevo orden el Estado Nacional capitalista, quien proponía los recursos para llevar a cabo ese plan como también para su reproducción. Para ello se tenían que realizar cuatro penetraciones: represiva, cooptativa, material e ideológica.

Para crear una Nación consolidada, controlada y sobre todo ordenada, se tenía que tener medios iniciales para que las coaliciones que se habían producido con el interior no se rompan, y si eso llegaba a suceder, tener los medios para “ganar el apoyo de las provincias” de otras maneras. La Guardia Nacional de Buenos Aires junto con las tropas de la Confederación quedó a cargo de Mitre a partir de 1864, distribuyendo tropas estratégicamente en el interior de país y fronteras. En total, reunían casi la sexta parte de la población adulta masculina del país (Memoria del Ministerio de Guerra y Marina, 1862). Había varios problemas a resolver: el cuidado de fronteras, la defensa contra los indios, los levantamientos en el interior, los pocos profesionales y la falta de educación militar que tenían los reclutas, etc. Era necesaria una mano que pudiera actuar de forma eficaz frente a las rebeliones en el interior y de manera preventiva para mantener el “orden” en la Nación entera.

Sin mucho éxito se intentó varias veces la inclusión y educación de nuevos integrantes al ejército mediante la conscripción obligatoria. Hubo en septiembre del 72 un intento de cambios en el sistema de reclutamiento pero no tuvo éxito. Como fuerza de control a-política, era incalculable su valor para la consolidación del nuevo orden de dominación. Por eso, de a poco, fue su institucionalización, organización y profesionalismo algo fundamental durante esos veinte años. Hasta 1880, fue el ministerio de Guerra y Marina el que más gasto tuvo en el presupuesto nacional. Luego la Marina tendría su propio ministerio. De la misma manera muestran la absorción de las subas en las rentas por parte de este ministerio, del 63 al 68. La guerra de la triple alianza con Paraguay y las campañas al desierto, tendrían un papel preponderante en este resultado. Al decretarse en 1876 el licenciamiento de la Guardia Nacional, se mostró el papel preponderante que tuvo en la constitución de ese nuevo orden y su mantenimiento. También, los diferentes escollos superados y organización constituyeron la piedra angular de su institucionalización y profesionalismo que se acrecentó durante las presidencias de Avellaneda y Sarmiento, cuyo golpe más importante fue dar punto final a la “cuestión indígena”. De esta manera se formó y

fortaleció la penetración represiva, que *debe* ser acompañada de las otras penetraciones mencionadas para poder completar y reforzar los cuatro atributos de estatidad y asegurar este sistema de dominación a largo plazo.

La penetración cooptativa, por otro lado, trata del grado que tienen las alianzas de los poderes dominantes respecto a su relación de prestaciones recíprocas de poder, tendientes a reforzar y actuar a favor de este nuevo sistema de dominación. Formación, preservación y metamorfosis de alianzas que cambian constantemente. En resumen, en propias palabras del autor:

*La esencia de este mecanismo remite a las reglas más elementales del juego político: debilitar al adversario y reforzar las propias bases sociales de apoyo.*⁴

Luego de Pavón, al igual que en la revolución de mayo, Buenos Aires se vio ante el mismo problema: ¿cómo integrarse pacíficamente al resto del país, sin afectar sus ganancias aduaneras? Obviamente, las alianzas porteñas no existían sin fisuras, pero hasta el momento habían sido efectivas, al igual que lo venían siendo en el interior, cosa que no sucedió con Urquiza y Derqui, no pudieron crear una alianza fuerte en contra de Buenos Aires luego de Caseros. “Ganar la adhesión del interior” era el objetivo a conseguir para Mitre, que encontraba un límite en su proyecto federalista en el Senado (1853) que tenía mayoría de integrantes del interior. Se debía encontrar la manera de cohesión política que legitimara un nuevo sistema por sobre el local existente. Varios fueron los mecanismos para conseguir este objetivo de conciliar en un mismo proyecto unificado entre jerarquías locales y un centro de poder que no estaba dispuesto a regalar su principal fuente de ingreso y poder. Por ejemplo, la represión militar utilizada infinidad de veces por Mitre y Sarmiento o el otorgamiento de subvenciones y subsidios a las provincias.

En un principio se diferenció entre auxilios y subvenciones a las provincias de parte del Estado Nacional. En 1862 se adoptó la tarea de darle 1000 pesos fuertes a cada provincia como auxilio económico, aunque se permitían sumas mayores a provincias que los necesitasen por cuestión de tener grandes poblaciones o pocos ingresos económicos. Algunos ejemplos son San Luis, Mendoza, Tucumán o La Rioja. Pero esto era un arma de doble filo: mientras que el Estado nacional “compraba” adhesión, amenazaba con quitar ese auxilio a quien se opusiera a su proyecto nacional. Algunas provincias como Catamarca, se volvieron adictos al Estado Nacional.

⁴ *Ibíd.*, p. 120

Otro instrumento de cooptación fue el empleo público, que por esa época cumplió un rol fundamental a la creación de un nuevo trabajador en el mercado, al mismo tiempo de ser un importante medio de penetración ideológica. La mayoría de las provincias venían muy golpeadas por la situación crítica económicamente hablando que había dejado la Confederación, por lo cual, el empleo a nivel local del Estado Nacional fue un fuerte elemento compensador de las economías locales, al mismo tiempo que un efectivo medio de presión. Este tipo de empleados varía entre profesores, militares, administrativos, entre otros. Se instauró lo que se llama *spoil system* (sistema mimado) que cambiaba su política nacional de empleo provincial según quién ganara en las elecciones. Para 1876, más allá de los empleados educativos, de obras o militares, el Estado Nacional contaba con casi 13.000 funcionarios que dependían de él y casi 11.000 estaban en el interior del país.

El último mecanismo cooptativo que menciona Oszlak es el poder que tenía el Poder Ejecutivo Nacional, acordado constitucionalmente con las provincias, para reestablecer la forma republicana de gobierno cuando esta se hallase amenazada.

En resumen, todos estos mecanismos cooptativos (como otros más) tenían la pretensión de instaurar y solucionar la cuestión del orden a nivel nacional. También, al ver que el trato con cada provincia en particular era de forma directa e individual, se observa que en este movimiento, todavía exploratorio, de la creación de un nuevo sistema de dominación, le daba vida a la vieja frase “divide et impera”. De esta manera, según Oszlak, en una etapa en la cual el Estado Nacional no estaba cerca de consolidarse como poder central sino que se encontraba en su etapa formativa, no debía desperdiciar oportunidad de alianza con cualquier posible aliado en el interior, al mismo tiempo de separar y luchar por el medio que sea en contra de la oposición de turno. Por lo tanto, se observa a través del desarrollo de esos años las cambiantes alianzas que tiene el Estado nacional en su formación, en constante metamorfosis.

La construcción de medios de comunicación, carreteras, servicios, etc., no generaba únicamente la consecuencia de un nuevo grupo social de trabajo, sino también una penetración material por parte del Estado Nacional que ayudaba al funcionamiento de un mayor y mejor mercado unificado y la adhesión de los sectores económico más beneficiados del interior. Esto llevó a la conquista de algunos “territorio” donde hasta el momento no había jurisdicción y el Estado Nacional se hizo de ellos.

El ejemplo de EEUU punzaba hondamente en nuestro país, quien observaba en otra Nación recién constituida, el ejemplo a seguir en materia de penetración, unión

comercial, conquista de territorios y construcción de una nación unificada. La constante comparación con este ejemplo, mostró el atraso Argentino materialmente hablando, siendo este uno de los puntos clave a conquistar, ya que una Nación no puede mantenerse nunca solamente apelando a elementos ideológicos o armamentísticos. Respecto a la “cuestión material” el atraso era notable. Las tierras ociosas, la inclusión de tecnología, la creación de un circuito comercial y la recepción de mano de obra adecuada era la clave para el “progreso”. De esta manera se encaró un círculo comercial dividido en tres partes, para Oszlak: oportunidad, interés y necesidad. Comercialmente el que invierte o quiere explotar algo es porque en principio tiene una oportunidad y con ello un interés (lo que pretende sacar de esa inversión). A ello se le suman los escollos a superar en ese proceso, es decir, las necesidades. Desde el año 1862 el Estado Nacional fue un gran creador de oportunidad, interés y saneador de necesidad. El Estado de a poco se perfiló como el único capaz de resolver algunos problemas sociales al mismo tiempo que iba atando los cabos sueltos. El Estado se mostró legítimo en materia de resolución de problemas sociales, lo cual lo mostró como indispensable a la hora de satisfacer necesidades no satisfechas, que atentaban contra el orden porque “agitaba espíritus” y amenazaba la unidad conseguida.

Al parecer estaba todo por hacerse. Sin embargo, se tenía que comenzar por algún lado. La operativa de tener un diagnóstico de cada situación local para ver qué era necesario hacer y cuáles eran los medios disponibles para hacerlo, era fundamental. Se creó una corriente de información a favor del Estado Nacional, vinculándose con gobernantes locales, enviados políticos, empresarios, etc. Por otro lado, el Estado se encargó de generar oportunidades financieras y comerciales, respaldar y garantizar proyectos, el dictado de reglamentos y brindar concesiones a privados. Muchas veces la creación de infraestructura estuvo en manos privadas. El ejemplo más notorio para Oszlak es el de los ferrocarriles. La creación de las vías hace al cambio del mapa del territorio, el circuito comercial que se basaba en la explotación de la pampa húmeda y dejaba de lado las provincias del interior y las relaciones sociales. Las tierras se encarecieron a un ritmo vertiginoso, lo que favoreció a los grandes empresarios que eran los únicos que podían comprar las tierras.

La penetración material del Estado produjo un significativo cambio comercial y social. Comercial, porque generaba un circuito comercial más aceitado, comunicado y efectivo hacia los fines exportadores. Social porque no sólo había creado un nuevo tipo de trabajador social que era quien trabajaba para el Estado nacional, sino que creaba

oportunidades de empleo asalariado mediante concesiones a privados. También, se mostró como el indispensable sanador de las necesidades sociales y el primer responsable de la articulación de las relaciones sociales.

Por último, la penetración ideológica es la más efectiva a largo plazo. Es la creación de un grupo de individuos compartan y se sientan identificados como parte de un conjunto colectivo. Pero para Oszlak esta penetración tiene dos aspectos. Por un lado, la creación de símbolos identitarios como el compartir experiencias pasadas, tradiciones, cultura, lenguaje, etc., hacen la creación de un sentido de pertenencia de una Nación. Por otro lado, la internalización de sentimientos que hacen a una adhesión cuasi natural al orden establecido de dominación. Esto es, el consenso social respecto al orden capitalista: la defensa de un modo de convivencia, de producción, de garantías de libertad individuales, la promesa del progreso mediante a los esfuerzos individuales, etc., y todo lo que haga a la defensa del sistema actual de dominación. Según el autor, el medio privilegiado para conseguir y materializar esta penetración fue la educación. Los colegios primarios no sólo son efectivos a la hora de promover valores tradicionales, sino también a la enseñanza de pautas universalistas, por ejemplo, la religión. La educación era “la” forma de asegurarse la gobernabilidad de la masa. El pueblo embrutecido respondía a un tirano y la educación era una forma de progreso.

La “cuestión de la educación” enfrentó al Estado Nacional con la Iglesia, quien dominaba este aspecto. Con una fuerte influencia positivista, el Estado no había intentado unirse a la Iglesia, sino controlarla: si la Iglesia controla la educación, el Estado controla la Iglesia. Eso lo llevó a fuertes choques, que también se vieron manifestados en la “cuestión del matrimonio”, que cambió de una unión para darle hijos a Dios, a una que era funcional a darle hijos al Estado, como manifiesta el código civil de Velez Sarfield, siendo la familia el pilar social básico para el progreso. La ley de matrimonio civil fue aprobada en 1888 y el debate frente a la ley 1420 de educación (gratuita, laica y obligatorio) se desató durante 1883.

La última gran institución de penetración ideológica fue el servicio militar obligatorio, implementado recién en 1902 por la ley 4031 (también llamada ley Riccheri). Esta ley tenía como antecedente material la creación de la Guardia Nacional instaurada después de Caseros. Según Oszlak, a esta altura, esta ley como también la de residencia, ya no tenían que ver con un carácter coercitivo sino con una penetración ideológica, de aceptación de dominación hegemónica. Esta ley completaba el proyecto iniciado por la Ley General de Educación, que devolvía a los hogares jóvenes educados

moral y éticamente en la línea correcta, generando el tan ansiado “crisol de las razas” por la generación del 80. El objetivo era “argentinizar” a toda la población, sea nacional, extranjera o hijos de extranjeros. La constitución de un pueblo educado era la creación de uno socialmente útil y predecible. La consolidación de un nosotros inclusivo a nivel nacional, el modelar las conciencias en un objetivo común, la adhesión a los símbolos patrios (juramento a la bandera, entonación del himno, lucimiento de escarapela en fechas patrias, etc.), la familia como sécula grupal fundamental para el orden, etc., fueron algunos de los mecanismos por los cuales eligió el Estado para completar el ciclo de penetraciones.

A la consolidación de estas cuatro diferentes penetraciones se le suma (uno de los atributos de estatidad) la cristalización de instituciones a lo largo del período. La clave era descentralizar el control para centralizar el poder. Según Oszlak, la función de creación de instituciones, consiguiendo uno de los atributos de estatidad, recién la generación del 80 sería especialista en esta área. En los años de Mitre el despliegue institucional se basó en el aspecto militar. Esto tenía como principal consecuencia el contrabando, problema desde la independencia, el costo de la adhesión que muchas veces era corrupto, la flexibilidad de las alianzas, etc. Argentina vio en países foráneos como EEUU, Inglaterra y algunos países de Europa las fórmulas ensayadas a imitar. Tres ministerios son, a lo largo de este período, los encargados de llevar a cabo las tareas más importantes de las cuatro penetraciones ya discutidas para conseguir los cuatro atributos de estatidad. El Ministerio de Guerra y Marina, que estaba a cargo del sistema represivo. El Ministerio del Interior principalmente encargado de llevar a cabo las acciones para lograr la penetración cooptativa y el más importante de la época para el autor. Por lo general, se lo hacía responsable de toda nueva acción necesaria como por ejemplo la delimitación de las jurisdicciones, ganar aliados a nivel local, generar capacidades tecnológicas y comerciales en el interior y lo más importante, era el responsable de la centralización del registro estadístico. Por último, el Ministerio Justicia, Culto e Instrucción Pública fue fundamental para lograr la penetración ideológica a través de la creación de colegios normales y nacionales, el derecho, religión, cultura, etc. Estos Ministerios se vieron también apoyados en acción por el Ministerio de Relaciones Exteriores que se encargaba de insertar a Argentina en el circuito del mercado mundial y el Ministerio de Hacienda que se encargaba de generar y administrar las capacidades extractivas del Estado para su buen funcionamiento y reproducción.

La creación del Estado y la civilización, tuvieron un precio. Ser dueño de la “potestad fiscal” lo que hace tener recursos extractivos para su uso en dirección a crear un orden, era la manera de llegar a la civilización. En suma, los impuestos fueron el costo de la civilización. Los impuestos creados y sus aumentos generalmente se guiaban al sector agropecuario, motor de la internacionalización del mercado, pero que recaían por lo general en las materias primas o en los asalariados, lo que no tocaba las ganancias excedentes. También, los repartos de esos recursos generalmente se guiaban a este sector. Sin embargo, el principal medio de ingreso era la Aduana de Buenos Aires. Los primeros años luego de Pavón se concentraron en hacer viable el proyecto financieramente para Buenos Aires y para el interior, superando los problemas que la Confederación había tenido. Se hizo una moneda única y los créditos extraordinarios desde el exterior e inversiones internacionales se hicieron cada vez más comunes en una Nación cada vez más ordenada. Esto lo demandaban los problemas financieros que resultaban del estado de guerra permanente en el interior del país y el costo del progreso en marcha. Este financiamiento extraordinario no sólo era según muchos dirigentes una de las características con las que contaban los países desarrollados, sino también una medida de confianza en la organización de este nuevo sistema de dominación por parte del sector internacional quien veía un gran potencial económico en nuestro país. Pero poco más tarde, el pago de los servicios de la deuda se hizo insostenibles por el costo que tenían las obras necesarias en el interior, juntos con la crisis financiera europea desde 1873. Esta situación junto con la fuerte deuda que había dejado el paso de Sarmiento y sus logros, hizo que al comienzo del período de Avellaneda se replanteara por primera vez en nuestro país, si el camino expansionista de un sistema de dominación capitalista y el Estado Nacional como su corazón de poder único, era el correcto a seguir. Por primera vez se realizaron medidas contractivas en nuestro país (reducción de salarios y empleos nacionales, subas de impuestos aduaneros, suspensión de subsidios y créditos al interior, etc.). La suba de impuestos aduaneros mostraba otra vez la imperiosa necesidad de la aduana para hacer posible el proyecto. A ello lo siguió un fuerte proteccionismo hacia las importaciones pedida por intelectuales, ganaderos y artesanos del interior. Sin embargo este reduccionismo poco duró por el repunte de las exportaciones en 1877, una nueva corriente de financiamiento externo y la venta de tierras conquistadas a privados.

A partir de 1880 empieza otra etapa diferente para Oszlak en la cual el Estado ya se había consolidado como poder máximo del territorio. Desde Roca Argentina vive

en prosperidad con fuertes financiamientos externos, un aluvión inmigratorio impresionante, la suba de las exportaciones, el reforzamiento de la moneda local, la extensión de las vías ferroviarias y una prolífica prolongación de la infraestructura nacional. Sin embargo esta etapa sería para Oszlak una de “especialización” estatal. La etapa formativa se había terminado con la presidencia de Avellaneda, principalmente con la superación de la crisis económica que se vivía desde el 74 que había puesto serías dudas a la manutención del Estado Nacional. Empero, los “costos del progreso” prácticamente siempre caían sobre los hombros de los asalariados, sea porque las soluciones financieras cayeran por sobre la recaudación ordinaria, las mercaderías, las inversiones o el financiamiento externo, que es una forma de vender el futuro.

En resumen, la creación y afirmación del Estado Argentino se da para Oszlak en poco menos de dos décadas, entre la batalla de Pavón y la asunción del gobierno oligárquico de Roca. Desde Pavón hasta la Primera Guerra Mundial, Argentina quintuplicó las exportaciones, multiplicó varias veces su población, creó y extendió las redes de comunicación y transporte, cambió la fisonomía de las ciudades, el pueblo, la cultura y las riquezas de los habitantes. Cambió el mapa social, el económico, el político, el del empleo y el de dominación. El autor llega a la misma conclusión que su par Charles Tilly cuando dice “el Estado hizo la guerra y la guerra hizo al Estado”. La unión nacional se formó desde la desunión y la confrontación de pueblos, alianzas políticas y clases dominantes. El Estado Nacional funciona para rutinizar la dominación conseguida por las armas, a favor de unos y en perjuicio de otros.

A partir de 1862 hasta 1880 se construye para Oszlak el nuevo sistema de dominación que luego la generación oligárquica del 80 logra “especializar” de manera vertiginosa. De ahí en adelante, prácticamente siempre, la historia Argentina se basa en el mismo lema “orden y progreso” aunque vaya cambiado. Por ejemplo, la presidencia de Roca creía en la “paz y administración”, una metamorfosis del lema ya conocido. Para conseguir esto se siguió por la misma senda: resolución de cuestiones sociales que atraía la creación de instituciones públicas, capacidades nuevas de acción y ampliación de los atributos de estadidad. Faltaban muchas cuestiones por resolver como la inclusión social en la política y en la educación superior, la educación del extranjero, los derechos civiles y laborales de los sectores excluidos, etc. Este movimiento de trato a los cuestiones sociales, con excepción de pocos casos históricos bastante particulares, se resolvieron de la misma manera que el Estado Nacional estaba acostumbrado a actuar: desprivatizando la zona problematizada e imponiéndose como el máximo poder

dentro del territorio para el refuerzo de un sistema de dominación capitalista. El Estado aseguró las condiciones necesarias para la producción y reproducción de ese sistema de sus relaciones sociales, más allá de sus cambios lógicos. Sin embargo, poco más de un siglo después se piensa que la única posibilidad para enfrentar los problemas político-económico-sociales es la reducción del Estado de manera prácticamente completa, legando sus capacidades y responsabilidades al mercado. Pero ¿fue así? ¿Se vaticinaba la desaparición del Estado Nacional Argentino? ¿Era la única solución a las cuestiones sociales del momento? Lo que intenta explicar Oszlak en su historia original acerca de las políticas públicas a partir de fines de los ochentas es el cómo y el por qué de esa situación y las medidas tomadas.

A fines del siglo XX

Durante más de un siglo el Estado, junto con la Sociedad y el Mercado Argentino, sufrieron grandes cambios. Para Oszlak, casi siempre, estos han sido a favor de la consolidación y expansión del Estado. El cambio del modelo agro-exportador, la asistencia social y laboral de Perón, las intervenciones militares en el poder, etc., todos eran cambios gubernamentales interesantes de analizar y tratar. No obstante, el involucramiento por parte del Estado en ciertas cuestiones según su perfil gubernamental, fue cambiando alianzas de poder, capacidades, ensanchando y achicando atributos de estatidad, oportunidades a nivel internacional, etc., siempre fijaron al Estado Nacional como el centro de poder para la reproducción del sistema capitalista. Pese a ello, nunca el proyecto estatal se vio seriamente comprometido para delegar ese centro de dominación nacional.

En el contexto internacional, desde 1973, se vivía una crisis económica por el incremento del precio del petróleo. Ello desató una serie de dificultades financieras en el contexto internacional. Un nuevo tipo de organización estatal se proponía, haciendo de estas estructuras unas cada vez más pequeñas, desligando sus responsabilidades al mercado (cada vez más globalizado o como se decía en aquella época, mundializado), teniendo un nuevo auge las teorías económicas de Smith y su mano invisible. Los primeros y más eficaces Estados, que serían el ejemplo a seguir a nivel mundial, serían los de EEUU e Inglaterra, achicando el aparato burocrático y de servicios, dejando esas responsabilidades el sector privado, reduciendo el gasto público y destronando casi cualquier estandarte por parte del Estado proteccionista e interventor. Una de las

mayores victorias que tuvo esta nueva teoría era la utilidad de no tener un pleno empleo.

Argentina, por aquellos años, se vio atrapada más en sus conflictos internos entre fuerzas armadas y democráticas, que una “defensa” en contra de los cambios internacionales. El Proceso de Reorganización Nacional se basaba en el sostenimiento económico mediante financiamiento externo, robo de bienes personales, malversación de fondos, el sostenimiento de un plan económico inviable y los pactos con sectores privados dominantes para sostener el amplio aparato estatal que se basaba en el terrorismo de estado para legitimar su dominio en el territorio. A principio de los 80’s los conflictos internos en el país, el choque entre trabajadores que constantemente estaban de huelga y el Estado, junto con los problemas que venían teniendo las fuerzas internamente, los ahogamientos económicos que causaban una deuda pública cada vez mayor y la conservación de una estructura burocrática “vieja” a un nuevo plano internacional, hicieron la destitución del gobierno de facto, devolviendo legitimidad al sistema democrático.

La UCR de Alfonsín se vio apoyada por parte del pueblo de forma prácticamente unánime. Sin embargo, los problemas económicos que el Estado Nacional había heredado de la última dictadura hacían un Estado con fuertes deudas internas e internacionales, incapaz de tener una autonomía fuerte respecto a los sectores dominantes externos junto con las huelgas constantes, hicieron que esas alianzas prontamente se fueran desgastando. Igualmente, las diferentes respuestas a los problemas sociales y económicos casi nunca eran efectivas: el plan primavera y el austral son dos de los más contundentes.

El aprendizaje negativo que relucía del fracaso de las medidas económicas, el cambio de los Estados y el mercado a nivel internacional, una inflación galopante que demandaba una imperiosa resolución y la falta de proyectos alternativos, hicieron que el “achicamiento” del Estado junto con la privatización de servicios sea el único camino posible al saneamiento económico.

Luego de cuatro años de fracasos, la UCR presentó un proyecto que prometía la privatización de los servicios públicos (muy malos), la reducción del gasto burocrático y la mudanza de la capital (proyecto en el cual Oszlak trabajó). El PJ, que desde el 87 era mayoría en el Congreso de la Nación, frenaba una y otra vez este proyecto, tildando a la UCR de cipayo y vende patria. La oposición proponía la vuelta al pleno empleo y al Estado de Bienestar, al mismo tiempo que tenía la imagen pública de guardar un plan

secreto que prometía la resolución total de los problemas económicos. Una fuerte inflación a fines de la década que no encontró soluciones posibles, hizo que el PJ tomara el poder por anticipado y creara una alianza con la UCR para probar los futuros cambios institucionales.

La estrategia del PJ luego de las elecciones presidenciales fue hacer lo mismo que los demás Estados a nivel internacional venían haciendo: achicando la estructura burocrática y privatizando los servicios públicos. Esto mostró el límite que tuvieron los discursos públicos del PJ anteriores a las elecciones. La estructura del Estado se volvió la piedra en el camino hacia el desarrollo económico. Esto se convirtió en la “cuestión social” a solucionar. Para ello se implementaron dos leyes: la 23696 y la 23697, ley de reforma del Estado y ley de emergencia económica respectivamente. Mediante a ellas se autorizaba al Estado a cambiar la forma que venía teniendo desde su creación, yendo en contra de lo que mencionaba la Constitución desde 1853.

Los cambios fueron estructurales, económicos, sociales y políticos. El consenso social respecto a esta cuestión a tratar, dio lugar a una fuerte autonomía relativa del Estado que se unió al cambio de las expectativas sociales. La estrategia de acentuar el miedo de volver (automáticamente) a la inflación del pasado si no se seguía el proyecto del peso fuerte y la rápida privatización de los servicios, cambió completamente la expectativas sociales, al grado que se aceptó el desempleo y el aumento de los precios de los servicios como “mal necesario”, mientras que diferentes lazos de poder se iban desvaneciendo a favor de la concentración del dominio político a favor del Poder Ejecutivo. En suma, esta época se basó en la concentración de poder y el desmantelamiento de adversarios.

El mito del Estado Mínimo

Dejando a un lado el ejemplo de la Unión Soviética, para Oszlak, el Estado Nacional Argentino ha sido, en la última década del siglo XX, el que más ha cambiado a nivel mundial. La opinión periodística resalta a principios de los 90's que Argentina puede estar orgullosa en tener uno de los Estados más pequeños del mundo. Mientras que en la presidencia del Alfonsín, el empleo nacional llegó a cifras que superaban el millón de empleados cuando se implementó el Plan Austral en 1985, las medidas contractivas muestran notables diferencias a fines de 1999 cuando el Estado Nacional no le brindaba empleo a más de 266000 personas. El desmantelamiento de un gigante, inútil e ineficaz Estado, fue la cuestión social a resolver para poner las bases hacia el

desarrollo económico del país. No obstante Oszlak se opone a esa teoría, proponiendo su contrario. Él afirma que el Estado Argentino no sólo no se achicó, sino que cambió su forma y se expandió cuando el período de diez años de reformas culminó.

La “urgencia” por hacer material el desmantelamiento del Estado Nacional obligó a un movimiento que lejos estuvo de ser la contracción del Estado en su totalidad. El primer elemento que cambió fue la división del trabajo. La ley de reforma del estado y la de emergencia económicas actuaban como los estandartes legales para llevar dichas maniobras a cabo. Mientras el Estado Nacional reducía su cantidad de empleados públicos, automáticamente los Estados Provinciales y Subnacionales se vieron desbordados por la extensión prolífica de sus capacidades y obligaciones. El Estado Nacional redujo de manera más que significativa sus empleados de salud y educación entre otras funciones, mientras que los Estados Subnacionales y Provinciales fueron los receptores de esos cortes que desbordaban sus capacidades materiales y económicas. Por otro lado, el Estado Nacional dejó de tener una presencia activa en el ámbito local, ya que la legitimación de su poder se comprobaba mediante al sistema de coparticipación nacional y endeudamiento interno que demandaba la enorme extensión de obligaciones de instituciones locales sin contar con los medios para cumplirlas. Esa dependencia del interior con el Estado Nacional fue una de las claves para la concentración del poder sobre el Poder Ejecutivo.

Los cambios del empleo estatal hicieron que para el año 99 más de 100.000 personas recibieran seguros de desempleo por despidos de empleos públicos y más de 300.000 personas reciban subvenciones por parte del Estado Nacional. Las cifras muestran que desde el año 90 al año 99, el presupuesto nacional aumentó un 57 %, los recursos y préstamos del Tesoro Nacional a los Estados Subnacionales y Provinciales (no reembolsables) creció un 62 % y el paulatino aumento de los préstamos internacionales para solventar principalmente el endeudamiento interno creció indiscriminadamente. Esto generó una fuerte concentración de poder por parte del Poder Ejecutivo y las cifras hacen una demostración plausible de la teoría del autor.

Mientras que el avance de un Estado Nacional “gigante” durante la presidencia de Alfonsín pasó de tener 95 a 150 secretarías y subsecretarías que respondían al Estado Nacional, el “estado mínimo” de Menem superó la duplicación de la cifra, ya que una fuerte privatización de los servicios también conlleva una fuerte creación de mecanismos de control, regulación y fiscalización. También se incrementaron las oficinas impositivas en número y cantidad de empleados. De los 266000 empleados con

los que contaba el Estado Nacional en el año 99, más del 85 % pertenecía al Poder Ejecutivo Nacional.

En este período, para este autor, el Estado envés de encogerse para volverse uno “mínimo”, se expandió. Unió fuerzas con los capitales golondrina y domesticó mediante a la corrupción a los sectores políticamente amenazantes al igual que a los grandes capitales locales.

El sector más perjudicado en este período fue el sector asalariado. Mientras el peso fuerte mostró un equilibrio monetario y una apreciación del salario real, los despidos nacionales y la transferencia de servicios y empresas al sector privado vieron el desmantelamiento de los Sindicatos, ya sea por medidas corruptivas o por falta de adeptos, ya que el sector desocupado ganaba integrantes de manera alarmante. Este sector era útil a la hora de mantener bajos los salarios nominales.

De esta manera para Oszlak el Estado no sólo se expandió, sino que cambió su forma. De un Estado interventor se pasó a un Estado Nacional que se hizo, estratégicamente, ausente en las cuestiones sociales de base, creando fuertes lazos con los capitales internacionales de financiamiento y una concentración de poder en el Ejecutivo que no había alcanzado parámetros en la historia de la Argentina. De Estado interventor se pasó a un Estado Cajero, que se hizo ausente en los sectores de base con un sesgo sistemático, como dice la famosa frase de Guillermo O'Donnell. El desmantelamiento (real) de los bloques de oposición como los sindicatos o los gobiernos locales, fue efectivo a esa concentración de poder. Además, los sectores afectados tardaron en organizarse para una real oposición a los sectores de poder. Recién en el año 1994 se ven las primeras movilizaciones de sectores desocupados, inicialmente en Cutral có. Por otro lado, el convencimiento casi unánime de las medidas se vio reforzadas por las reformas de la Constitución Nacional en el 94, el aumento de integrantes de la corte suprema o la segunda reforma del Estado (ley 24629) del año 96. El consenso social de las formulas “desarrolladas” hizo al refuerzo de las fórmulas una y otra vez durante esos diez años.

Mediante a las privatizaciones, el Estado pasó de uno prestador a uno regulador de Servicios. Una vez más, no se contrajo sino cambió su forma. Mientras la prestación de Servicios se pasa al sector privado, el Estado tiene la obligación de regular esos servicios por ser el poder máximo dentro del territorio. Para ello, necesita de una automática creación de oficinas y secretarías, entre otras instituciones, que controlen la prestación de servicios al consumidor. En esta área se genera en muchos sentidos, un

déficit de capacidad institucional para Oszlak. El triángulo entre prestador-regulador-consumidor de servicios se vio reforzado en la relación estratégica entre los dos primeros sectores, perjudicando al consumidor.

El déficit mencionado, produce para Oszlak que las privatizaciones no sean de manera ordenada ni efectiva. La vorágine por privatizar los malos servicios que brindaba, produjo grandes ingresos al Estado, pero hay que tener en cuenta que con el tiempo si bien el Estado deja de gastar en esos servicios, también deja de tener sus ingresos. Para Oszlak el debate no está en si se tenía que privatizar los servicios o no, como generalmente hace el separatismo maniqueo que trata esta cuestión, sino que el déficit de capacidad institucional se generó por varios motivos que hizo a una patética privatización sólo conveniente a intereses privados de fuertes ingresos.

Varios son las razones que producen los diferentes tipos de déficit. El Estado al conceder licencias de prestación y explotación de servicios lo primero que debe hacer es crear un marco regulatorio. En muchos casos la desesperación por solucionar la “cuestión” social del paso de los servicios de manos públicas a privadas, se hizo vacío de cualquier tipo de reglamentación que generaba total libertad de explotación por parte del prestador del servicio y el poco espacio por parte del Estado cuando intenta revertir ese terreno ganado por el sector privado mediante argumentos legales. También, el déficit de marco regulatorio se concreta porque, cuando existía, el marco por lo general estaba muy mal hecho, de una manera poco concreta y libre a infinitas interpretaciones por parte del sector privado, además de ser incompleto y no renovarse con las experiencias.

Otro tipo de déficit es el que se produce mediante al contexto institucional y de recursos. Mientras que el servicio se privatiza, muchas veces no se construía una nueva institución para la función de su control, sino que se le imponía esa tarea a instituciones que ya estaban colmadas de obligaciones. Los recursos con los que contaban también eran escasísimos, empezando por el bajo salario y de empleados por lo general contratados por “arreglos” más que por la formación profesional que podía tener dicho personal. Eso también dejaba espacios libres a la corrupción institucional, algo que en la época el Estado Nacional Argentino supo explotar con enorme facilidad. Esto último se podría resumir como déficit de recursos humanos y comportamientos individuales.

El déficit de recursos también se genera por la falta de interacción entre instituciones. Cuando las instituciones de regulación y control de la prestación de un servicio se tienen que apoyar en otras por ejemplo para conseguir información y la falta

de conexión entre ellos hacía ese trabajo prácticamente imposible, son piedras que se suman en el camino hacia una efectiva regulación del servicio. También, según se comprometían las leyes de emergencia económica y reforma del Estado, los nuevos entes reguladores dependían siempre, en alguna u otra manea, del Estado Nacional. Es decir, un aparato estatal controlado verticalmente por parte del Estado Nacional que, como dije antes, había encolumnado las redes de poder a favor del Poder Ejecutivo.

Por último, la relación del consumidor con los otros dos vectores demostró a una población poco interesada por organizar y organizarse en contra de los espacios de poder que iban ganando el sector estatal y el privado. Por el lado del sector burocrático, los lazos entre consumidores y Estado se vieron completamente nulos ala creación de oficinas de defensa de los derechos de los consumidores. Por lo general, el Estado no brindaba respaldo para la defensa de los consumidores cada vez que se los perjudicaba. Por otro lado, el sector privado tampoco se interesó demasiado por crear esas oficinas en vistas de crear un sistema que incluyera al consumidor en materia de opinión o queja hacia la creación de un servicio mejor, ya que el Estado por lo general ya había garantizado la prestación del servicio que muchas veces creaba oligopolios o monopolios.

En contrapartida al ejemplo Argentino, Oszlak compara con dos países que hicieron el mismo movimiento pero sin generar estos déficit. Los ejemplos son dos: Brasil y Nueva Zelanda. Ellos, no cayeron en los errores que cayó el Estado Argentino cuando hizo el mismo movimiento para la solución de esa cuestión social. Oszlak nunca se opone al proceso de privatización, ya que sería poco realista para la época porque era el único modelo económico sobre la mesa para sanear los problemas del momento. Él no se pone en una postura bipartita entre privatizar o no, sino que analiza los problemas que se crearon a partir de una mala privatización de servicios que trajo los problemas posteriores en esta materia.

Para resumir, la última década del siglo XX mostró para Oszlak uno de los períodos más interesantes para analizar históricamente hablando, ya que es el mismo el Estado Nacional Argentino cambia prácticamente por completo su forma. Un conglomerado de instituciones que tardaron casi dos siglos en consolidarse, deciden desmantelarse, es decir, cambiar el rumbo intervencionista y dejar de estar presente en las cuestiones sociales, dejando la tarea de resolución de esos problemas al mercado privado. De esta manera se pasó de un Estado que intentaba “desprivatizar” cuestiones privadas a uno que brilla por su ausencia en materia de resolución de problemas a nivel

social básicos. Este período se destaca por la creciente corrupción, nepotismo, concentración de poder, beneficio de capitales golondrina, expansión del sector privado de manera irregular y daños hacia el sector asalariado y consumidor. Pero de este período lo que más le interesa a Oszlak es el cambio de rumbo que se produjo en la forma del Estado. Dejar de lado la “idea” de un Estado mínimo para ver en un análisis más profundo que el Estado seguía siendo el poder máximo dentro del territorio delimitado, que sólo había cambiado su forma hacia una no conocida hasta el momento, me parece la máxima victoria que tiene el análisis de Oszlak mediante a la década de los noventa. Su desafío es demostrar que el real debate no debe buscarse en la afirmación u oposición de las privatizaciones, sino en la manera en que ese movimiento se hizo. De la misma manera, tampoco está en la simple aceptación general de la creación de un Estado mínimo, sino observar de manera plausible que el Estado dejó de estar presentes en muchos ámbitos para cambiar su forma y, en ese proceso, expandió sus recursos. El serio análisis de las cuestiones sociales y las políticas públicas que respondieron a ellas, junto con las interpretaciones estadísticas, funcionan a favor de la materialización de este punto vista histórico de los últimos años de nuestro país, lejos del denunciismo histórico al que nos ha acostumbrado la historia Argentina actual.

Conclusiones

A través del paso de las páginas anteriores hemos visto la concepción histórica de un autor que toma como centro de su análisis el Estado Nacional Argentino. El objetivo por conseguir ser original es el que se tendría que encarar, según él, cualquier tipo de investigación histórica.

La historia Argentina tiene algunos íconos que funcionan como imán de análisis harto reinterpretados como Rosas, Irigoyen, Perón o el Proceso de Reorganización Nacional. Sin embargo, este autor llama la atención que dentro de la Historia Argentina, la formación del Estado Argentino y el cambio de su forma, son dos temas que por lo general brillan por su ausencia. Al mismo tiempo, la metodología de análisis histórico diferente hace de sus investigaciones, desde mi punto de vista, algo original desde el principio.

Oszlak se dedica en sus estudios a responder las preguntas cómo y por qué de las políticas públicas. Para ello basa su análisis en tres fuentes diferentes: discursos, estadísticas y estudios anteriores. Esto demuestra el tono gris que tiene la historia de Oszlak, una de biblioteca que se contradice con las teorías blancas de las religiones o

las rojas de los héroes. En su historia existen estrategias, alianzas que cambian, soluciones políticas a favor de intereses privados y muchas otras cosas. El análisis de las políticas públicas que tratan cuestiones y urgencias sociales me parece un punto interesante que hace de Oszlak autor que se diferencia entre quienes se ponen a favor en contra de próceres políticos o de cambios institucionales. Si la Historia le da o no la razón, no es algo que él le preocupe. Su interés se basa en pasar por el mismo lugar que han pasado otros, marcando una diferencia. Hacer un recorte distinto a favor del análisis de su interés principal: el centro de poder máximo sobre el territorio Argentino.

Al igual que como menciona John Berger en su libro *El Tamaño de una Bolsa*, Oszlak cree que un historiador para hacer historia debe realizar un recorte que desde el principio lo diferencie. No se puede hacer memoria de todo, como tampoco historia de todo. La selección de un tema, de un área de estudio, de una metodología distinta y sobre acciones de poder, sumado al componente interpretativo por parte de quien investiga, lo hace original. Sin embargo, ese espacio que tiene la investigación histórica no deja lugar a cualquier interpretación ni punto de vista, pero su a una amplia gama plausible de conclusiones.

Naturalmente, el desarrollo del tema central podía haber admitido otras perspectivas, cifras, otras categorías analíticas, otros enfoques o 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 el campo de indagación, suministrando los pilares que debe respetar toda construcción teórica o interpretativa sobre el tema explorado.⁵

Bibliografía:

- Oszlak Oscar: *La Formación del Estado Argentino*, Editorial Ariel, tercera edición, Buenos Aires 2006
- Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo: "Estado y políticas Estatales: hacia una nueva estrategia de la investigación, trabajo que se encuentra dentro del libro *Para Investigar la Administración Pública*, Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José comp., INAP, Madrid, 1984
- Oszlak Oscar: *Formación del Estado en América Latina: elementos teórico-motodológicos para su estudio*, estudio CEDES, vol. 1, No 3, 1978.

⁵ *Ibíd.*, p. 260

- Oszlak Oscar: *El Mito del Estado Mínimo: una década de reforma Estatal en la Argentina*, en DESARROLLO ECONÓMICO-REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 42, No 168, enero-marzo 2003