

# Estado

y modelos de Estado



Argentina unida



# editorial

**Facundo Sassone**  
Coordinador general

**María Andrea Cuéllar Camarena**  
Coordinadora académica

**María Agustina Díaz**  
**Juan Cruz Vázquez**  
**Ramiro Cardenes**  
**David Cela Heffel**  
**Andres Imperioso**  
**Juan Pablo Enríquez**  
Autores y autoras de contenido

**María Agustina Díaz**  
Coordinadora de edición

**Daniela Drucaroff**  
**Josefina Rousseaux**  
**Tomás Litta**  
Editores y correctores de contenido

**Lía Ursini**  
Diseño, diagramación, ilustración

# autoridades

**Alberto Fernández**  
Presidente de la Nación

**Cristina Fernández  
de Kirchner**  
Vicepresidenta de la Nación

**Wado de Pedro**  
Ministro del Interior

**Hernán Brienza**  
Titular del INCaP

Seguinos para  
estar al tanto sobre  
cursos y capacitaciones



INCaPminterior

# Índice

<b>Prólogo Institucional</b> .....	<b>5</b>
<b>Capítulo 1: Breve teoría del Estado, la soberanía y el poder</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1.</b> La cuestión del poder político en la mirada clásica: el naturalismo político	
<b>1.2.</b> La Modernidad	
<b>1.3.</b> El Estado nación moderno	
1.3.1. Introducción: la singularidad del Estado nación	
1.3.2. Conceptualizaciones sobre el “Estado”	
1.3.3. Reflexiones en torno a la “soberanía” y la “nación”	
1.3.4. Contexto de época, dimensiones de surgimiento y consolidación del Estado en Occidente	
<b>Capítulo 2: Evolución y tipología histórica del Estado</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1.</b> Introducción	
<b>2.2.</b> El Estado absolutista	
<b>2.3.</b> El Estado liberal	
<b>2.4.</b> La problematización marxista en torno al Estado	
<b>2.5.</b> El Estado de bienestar	
<b>2.6.</b> El Estado keynesiano de bienestar	
<b>2.7.</b> Estado, neoliberalismo, transnacionalismo y escenario global	
<b>Capítulo 3: Estado y fenómeno burocrático</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1.</b> Génesis y desarrollo del fenómeno burocrático	
<b>3.2.</b> La interpretación de Max Weber	
<b>3.3.</b> La burocracia estatal como caparazón de la sociedad	
<b>Capítulo 4: La formación del Estado en América Latina y Argentina</b> .....	<b>46</b>
<b>4.1.</b> Introducción	
<b>4.2.</b> El proceso de formación del Estado nación en el continente americano	
<b>4.3.</b> Elementos constitutivos en la formación del Estado nacional	
<b>4.4.</b> Reflexiones sobre el Estado en América Latina	
<b>4.5.</b> Reflexiones acerca de las iniciativas de integración continental	
<b>Capítulo 5: El rol del Estado en la Argentina entre 1880 y 1976</b> .....	<b>57</b>
<b>5.1.</b> Introducción	
<b>5.2.</b> Breve descripción del período 1810-1880	
<b>5.3.</b> Periodo de organización del régimen político de tipo oligárquico (1880-1916)	
<b>5.4.</b> El radicalismo en el poder (1916-1930)	
<b>5.5.</b> La “Década infame” (1930-1943)	
<b>5.6.</b> Gobierno de facto (1943-1946)	
<b>5.7.</b> La experiencia peronista: Estado benefactor o Estado empresario (1946-1955)	
<b>5.8.</b> Gobierno militar autodenominado “Revolución Libertadora” (1955-1958)	
<b>5.9.</b> Gobiernos radicales de Arturo Frondizi (1958-1962), José María Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966)	
<b>5.10.</b> Estado Burocrático Autoritario (1966-1973)	
<b>5.11.</b> Tercer gobierno peronista (1973-1976)	

**Capítulo 6: Estado y los intereses privados (1976-2001) ----- 85**

- 6.1.** El caso argentino
  - 6.1.1. El período 1976-1983, gobierno de facto cívico-militar
  - 6.1.2. El período 1983-1989, gobierno democrático radical
  - 6.1.3. El período 1989-1999, gobierno democrático justicialista
  - 6.1.4. El período 1999-2001, gobierno democrático de coalición
  - 6.1.5. A modo de reflexión

**Capítulo 7: Reformas del Estado en tiempos de neoliberalismo ----- 93**

- 7.1.** Las reformas del Estado en Argentina

**Capítulo 8: Estados nacionales y organismos multilaterales de crédito ----- 98**

- 8.1.** Introducción
- 8.2.** La deuda en los inicios de la República Argentina
- 8.3.** Orígenes de los organismos multilaterales de crédito
  - 8.3.1. Fondo Monetario Internacional (FMI)
  - 8.3.2. Banco Mundial
- 8.4.** El mecanismo de la deuda e(x)terna y su implicancia para la soberanía nacional
  - 8.4.1. La Argentina y el FMI
  - 8.4.2. Implicancias ante el incumplimiento de los pagos

**Capítulo 9: El rol y los modelos de Estado en la Argentina en el siglo XXI ----- 110**

- 9.1.** Introducción
- 9.2.** El modelo de Estado en la Argentina (2003 al 2015)
  - 9.2.1. El Estado planificador
  - 9.2.2. El proceso de desendeudamiento
  - 9.2.3. Políticas sociales de reparación
  - 9.2.4. El Estado como herramienta de gestión transformadora
  - 9.2.5. Planificación de la obra pública como dinamizador económico
  - 9.2.6. El Estado argentino presidido por una mujer
- 9.3.** La Argentina de 2015-2019
  - 9.3.1. Los condicionamientos externos y la pérdida de soberanía en la política económica doméstica
- 9.4.** La Argentina actual (2019-2020)
  - 9.4.1. El rol del Estado frente a una pandemia global
- 9.5.** Conclusión

**Capítulo 10: Reflexiones sobre el Estado nación argentino en sus 200 años de su construcción ----- 119**

- 10.1.** Introducción
- 10.2.** Siglo XIX: La organización de la identidad nacional
- 10.3.** La violencia civilizatoria y la Nación antilatinoamericanista y antifederal
- 10.4.** La violencia civilizatoria y cientificista: una nación libres de indígenas
- 10.5.** La violencia civilizatoria de principios de siglo XX: la nación antiobrera
- 10.6.** La irrupción de la nación plebeya, de cabeza negra y torso descamisado
- 10.7.** La violencia autoritaria del siglo XX: el proceso de reorganización de la identidad nacional
- 10.8.** Pensar el Estado y la nación en el siglo XXI
- 10.9.** Breve reflexión final

**Bibliografía ----- 132**

## Prólogo Institucional

El desafío de cualquier agencia del Estado dedicada a las tareas de formación o capacitación, contiene siempre el problema de la delimitación de los contenidos, los emisores y los destinatarios. En el caso propio del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) el reto es aún mayor, porque a las cuestiones mencionadas hay que sumarle algunas especificidades: los límites de "lo político", la amplitud de lo ideológico, la universalidad del saber, es decir, el hecho de que la ciudadanía está compuesta por individuos sujetos de conocimiento, práctico o teórico, en mayor o en menor medida.

Pensar la capacitación o formación política desde el Estado, entonces, consiste en responder primero ¿por qué y para qué hacerlo?, ¿con qué objetivos, con qué limitaciones y legitimidades? Y también ¿por qué el Estado debe formar o capacitar a los ciudadanos y no es ésta una esfera del mundo de lo privado?

En el INCaP creemos que un Estado tiene el derecho y la obligación de capacitar, de formar, o mejor dicho de *intercapacitar*, de *interformar*, lo que significa, teniendo en cuenta la subjetividad de quienes participan de estas experiencias, un intercambio de saberes y conocimientos, desde una posición simétrica. Pero también creemos que esa formación debe ser honesta y transparente, plural, democrática, pero no aséptica, ni irreflexiva sino propositiva. Porque "lo político", entendido como distribución de poderes en una sociedad, nunca es desideologizado. La formación política que promete neutralidad no es otra cosa que la imposición de una sola ideología. En el INCaP estamos convencidos de que la democracia consiste en ofrecer una pluralidad de alternativas y, al mismo tiempo, ofrecer líneas propias de pensamiento.

¿Cuáles son esas líneas? Sencillas: En el INCaP trabajamos para aportar a la continuidad de una Argentina productiva, con un modelo económico de agregación de trabajo, que sea democrática, plural, moderna en sus valores y sus métodos, que se ajuste al respeto de los derechos humanos, que corrija las desigualdades individuales, de género, colectivas, que fomente el federalismo y que sobre todo, apueste al desarrollo con inclusión social permanente.

Por último, sabemos que la formación y el conocimiento no son imprescindibles para hacer política. También, que un ciudadano formado no necesariamente es mejor político que alguien que no lo es. La intuición, la sensibilidad, el carácter, el carisma y el don de administración de poder no se enseñan en los libros. Pero estamos convencidos de que la formación individual y colectiva mejora la cultura política de un país. En eso sí creemos: en la posibilidad de que la capacitación mejore las formas de la acción, del diálogo, en un país que está más acostumbrado al insulto que a la palabra, a la denuncia falsa que a la argumentación. Creer en la formación es creer en la política.



Lic. Hernán Brienza  
Titular del INCaP

# Estado

## y modelos de Estado

### Prólogo

Por María Agustina Díaz<sup>1</sup>

En este material intentaremos abordar el concepto de Estado desde una perspectiva histórica, política, social y económica, haciendo hincapié en la experiencia argentina desde su constitución hasta la actualidad.

Claro que no ha sido tarea sencilla construir el derrotero de esta publicación y recortar el universo de contenidos que lo conforman. El “Estado”, en términos académicos, es uno de los conceptos más arduamente analizado y, en términos políticos, uno de los más discutidos.

¿Cuál es el origen del Estado moderno y cuál es su esencia? ¿A qué intereses responde? ¿Cómo opera sobre el conjunto de la sociedad? ¿Cómo operan en él los intereses opuestos de la sociedad? ¿Qué rol ha cumplido históricamente? ¿Qué rol debe ocupar en la actualidad? ¿Cómo se vincula con el concepto de nación? ¿Y con el concepto de soberanía? ¿Por qué reclamar al Estado los derechos que, de hecho, no está garantizando? Son algunas de las preguntas que hemos formulado, en estas páginas.

Como en cada una de las publicaciones que hemos realizado desde el equipo académico del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), dirigido por Hernán Brienza, buscamos pluralidad de voces y complementación de campos disciplinares. Intentamos evitar las ausencias de las interpretaciones clásicas sin esquivar debates y preguntas nuevas. Lo hacemos con la convicción de que el Estado es, en la medida que es conducido por los gobiernos democráticamente electos, el único instrumento capaz de responder a las demandas sociales por mejores condiciones de vida. Es cierto que el Estado ha fallado en esa tarea, que puede hacerlo de manera tardía o poco eficiente, pero no es menos cierto que el Estado se encuentra, en muchos casos, en una batalla desigual con las corporaciones y grupos nacionales e internacionales, que buscan imponer sus intereses particulares al conjunto de una sociedad acuciada por una obscena desigualdad.

En la experiencia argentina y en la de toda la región, los procesos de ampliación de derechos sociales, económicos y culturales han sido promovidos por Estados fuertes, capaces de limitar los alcances de los sectores que habían hecho de las estructuras públicas oficinas de sus empresas o corporaciones en detrimento de un orden social más justo y menos violento. También es cierto que el Estado ha sido ocupado por aquellos que, en las palabras de Rodolfo Walsh, planificaron la miseria de miles de hermanos y hermanas nuestras que aún conservan la esperanza de una vida digna.

Creemos en el Estado como instrumento de garantía de derechos, como herramienta de construcción de la justicia social y como condición de posibilidad y desarrollo de las capacidades nacionales. Aspiramos a un Estado ocupado por personas que honren la función pública y trabajen por el bien común, que expresen y representen a quienes históricamente han sido excluidos de las decisiones que afectan sus vidas. Apostamos a la política como vocación, a la construcción de una sociedad donde tengamos el derecho a ser diferentes pero, también, iguales en las posibilidades. Y tenemos el convencimiento de que la capacitación política es un pequeño mojón en ese camino de deseos y trabajo por una patria grande y un pueblo más feliz.

---

**1.** Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diplomada en Género y Derechos Humanos. Coordinadora Académica del INCaP. Docente de UBA y UADER. Se desempeñó como directora en Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía en la provincia de Entre Ríos, como Secretaria del Consejo Superior de la UADER y en otros ámbitos de la administración pública y la gestión universitaria. Mail: [lic.agustinadiaz@gmail.com](mailto:lic.agustinadiaz@gmail.com)



## 1.

# Breve teoría del Estado, la soberanía y el poder

Por David Cela Heffel y Juan Cruz Vázquez<sup>2</sup>

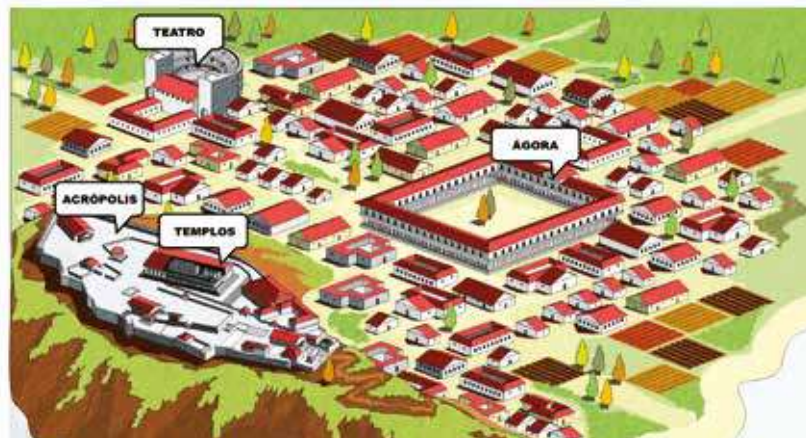
## 1.1. La cuestión del poder político en la mirada clásica: el naturalismo político

Por Ramiro Cardenes<sup>3</sup>

Las primeras reflexiones sobre el poder político en Occidente las encontramos en la antigua Grecia, cuna de la democracia y de la filosofía. Recordemos que su forma de organización no era en “Estados nacionales”, sino en “ciudades-Estado” (*polis*): ciudades políticamente independientes unas de otras (es decir, no estaban subordinadas a un “poder central”), autónomas (se gobernaban a sí mismas) y autárquicas (tenían autosuficiencia económica, es decir, no necesitaban de bienes y recursos externos a la ciudad-Estado para sobrevivir).

Quien logra la mejor sistematización en torno al poder político en la antigüedad es Aristóteles, en una serie de textos escritos en el siglo IV a.C. que, siglos más tarde, serán reunidos en una obra conocida como *Política*. Uno de sus principales aportes radica en que es el primer pensador de occidente en advertir la particularidad del poder político en la sociedad. A su vez, **Aristóteles es conocido por sostener la idea de que el hombre no puede vivir aislado, sino que naturalmente entra en relaciones con otros seres humanos, es decir, forma comunidades.**

Aristóteles señala que existen diversos tipos de comunidades y que la ciudad-Estado (*polis*) es un tipo singular y supremo de comunidad. **Todas las comunidades tienden a algún objetivo y la comunidad política, la polis -al orientarse al mejor y más perfecto de los objetivos, la vida “propiamente humana”-, será la comunidad suprema. De esta manera la polis abarca a las demás comunidades (la Aldea, la casa y las relaciones que se encuentran en ella).**



Ciudad-Estado (*polis*).

**2.** Licenciado en Ciencia Política (UBA); Magister en Administración Pública (UBA); Especialista en Administración de Entidades sin fines de lucro (UBA); Especialista en Política y Planificación del Transporte (UNSAM); Profesor en Educación Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Mail: [davidcelaheffel@gmail.com](mailto:davidcelaheffel@gmail.com)  
Licenciado en Ciencia Política (UB); Magister en Ciencia Política (IDAES/UNSAM). Docente UBA y UB. Mail: [juancruzvazquez@yahoo.com.ar](mailto:juancruzvazquez@yahoo.com.ar)

**3.** Profesor de Enseñanza en nivel Medio y Superior de Filosofía graduado en la UBA, Maestrando en Filosofía Política en la UBA y miembro del Programa de Investigación en Filosofía Posthegeliana del Instituto de Ciencias de la UNGS. A su vez, me desempeño como docente de Filosofía y asignaturas afines en establecimientos de nivel medio y superior. Mail: [cardenes.ramiro@gmail.com](mailto:cardenes.ramiro@gmail.com)

El intento por identificar lo “específico” del poder político, le permitirá separarse de la posición platónica que proponía, en la famosa obra *La República*, que el fundamento correcto para la organización política era la sabiduría filosófica: para Platón, quienes debían gobernar para lograr un Estado justo, eran los filósofos. A su vez, Aristóteles, al “separar” la política de la filosofía, intenta distinguir a la política de otras formas de poder.

Para Aristóteles, el liderazgo del político es distinto de cualquier otro tipo de mando: no es lo mismo que el poder del amo sobre el esclavo (poder despótico), ni del padre sobre sus hijos (poder patriarcal), ni del marido sobre su esposa (poder conyugal). **El poder que ejerce el gobernante (sea que gobierne uno solo, unos pocos o todos los ciudadanos reunidos en asamblea), es un poder específico, singular, distinto a los demás y esa singularidad no recae simplemente en que el poder se ejerce sobre mayorías sino que se diferencia de cualquier tipo de poder, por ejercerse entre ciudadanos, entre hombres libres e iguales.** No obstante esa igualdad estaba definida a priori excluyendo de esos derechos a las mujeres, a los esclavos y a los extranjeros.



**Bartolomé de Las Casas bautizando prisioneros en Cuba, 1511.**

Uno de los aportes fundamentales del pensamiento aristotélico es que logra sistematizar en una formulación conceptual, la cosmovisión imperante en el mundo clásico griego (sólo puesta en cuestión durante el siglo V democrático en Atenas, en manos del relativismo sofista). Aristóteles sostiene que el ser humano no puede vivir aislado y tiende por su propia naturaleza a asociarse: aquel que no vive en comunidades, afirma, “es una bestia o un Dios” (Aristóteles, 2015). **Entre las formas de asociación, la suprema y más importante será la que se alcanza en la *polis*, ya que permite desarrollar las más altas virtudes y capacidades humanas. Por esta razón, la naturaleza del ser humano es una naturaleza política, y de ahí su famosa aseveración de que el hombre es un animal político.**

El ser comunitario y las relaciones humanas que se establecen, adquieren el carácter incuestionable e inmodificable propio de lo natural: en su argumentación, tanto el carácter político del ser humano, como el dominio patriarcal del hombre sobre la mujer y la relación de esclavitud, aparecen como “naturales”. La tesis aristotélica acerca del carácter natural de la esclavitud tendrá influencia en occidente durante siglos, estando presente incluso en el debate entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas en el siglo XVI en torno a la forma de proceder con respecto a los pueblos originarios durante la conquista española de América.



De esta manera, el naturalismo político sostiene que “lo político” tiene un fundamento natural en el hombre, a la vez que establece la existencia de desigualdades y jerarquías naturales entre los seres humanos. Si bien Aristóteles conocía en detalle (y la *Política* es un claro ejemplo) los procesos de cambios en los regímenes de gobierno, eso no obsta a que lo político, si bien tiene la especificidad de referirse a las relaciones entre ciudadanos en una comunidad de hombre libres (excluyendo así a mujeres, extranjeros y esclavos), tiene su anclaje y fundamento en una dimensión que escapa a la agencia humana: lo natural.

Corresponde aclarar que si bien surge el concepto de lo político como un tipo específico de poder, no podemos, sin embargo, referirnos a las antiguas *polis* utilizando el concepto de “Estado” como lo hacemos para referirnos a las organizaciones políticas modernas y contemporáneas. En efecto, el régimen político en aquellas organizaciones se identificaba con la forma de organización de sus elementos: los ciudadanos. Es decir, había una identificación entre el ámbito en que residía y se ejercía el poder y la propia comunidad de los ciudadanos. Por esta razón, **no es adecuado utilizar el concepto de Estado, que corresponde a una forma específica de institucionalización de las relaciones políticas correspondiente al período que se inicia en la Modernidad, en donde el Estado se presenta como representación de la sociedad y separado de ella.**

## 1.2. La Modernidad

Por Ramiro Cardenes

La Modernidad constituye una ruptura con el mundo clásico-medieval. Si este “mundo clásico” empezó a derrumbarse en los siglos XIV y XV -a partir de la caída de Constantinopla, el inicio de la conquista europea de América, la posterior aceptación del carácter esférico de la tierra y del heliocentrismo, el humanismo renacentista, el desarrollo de la “perspectiva” en el arte pictórico, la apertura de nuevas rutas comerciales, el nacimiento de un incipiente capitalismo comercial, las tendencias a la disolución de la propiedad feudal, el surgimiento de la reforma protestante, el debilitamiento de la autoridad eclesiástica católica en occidente, por mencionar algunos elementos-, **esta caída también impactó en las ideas con las que los seres humanos pensaban la organización social: en este proceso se descomponen y recomponen las formas dominantes en que la sociedad se representa a sí misma.**

De esta manera, se rompió con ciertos principios e ideas fundamentales que rigieron a la cultura europea clásica:

- **Se invierte la relación de prioridad entre el hombre y lo social/comunitario.** Mientras que para la cultura clásica hay una prioridad de la comunidad por sobre el hombre particular, expresado en las ideas de que el hombre “es social por naturaleza” y que el lugar de cada persona en la comunidad está determinado por la lógica propia de esa comunidad (que en última instancia, responde a un ordenamiento “cósmico”, “natural” o “divino”), **en la Modernidad lo prioritario es el individuo frente a lo social/comunitario/político.** Esta idea queda claramente articulada en las teorías contractualistas: el carácter natural de lo humano está en la individualidad y lo social/comunitario/político es un “artificio” producto del pacto o contrato entre individuos.
- **Surgen los principios universales de libertad e igualdad como inherentes al individuo.** Frente a la desigualdad natural y la lógica de estamentación social rígida del mundo clásico, **la Modernidad parte de la premisa de que los humanos somos todos libres e iguales, incorporando la idea de que cada uno es productor de su propia forma de vida.**

Entonces, el gran desafío de la Modernidad, frente a los fundamentos disueltos del mundo clásico-medieval, es cómo fundamentar la idea de un orden político, logrando la constitución de Estados (lo cual implica desigualdad, entre el soberano y los súbditos e implica falta de libertad, ya que hay sometimiento a la ley), partiendo de que por naturaleza somos individuos libres e iguales.

### 1.3. El Estado nación moderno

Por Juan Cruz Vazquez y David Cela Heffel

#### 1.3.1. Introducción: la singularidad del Estado nación

El Estado nación constituye una unidad político-territorial de organización específica del poder, una matriz definida, que se formó en la Modernidad con una esencia y características distintivas que lo harán singular frente a otros tipos de unidades políticas anteriores y posteriores.

Se habla de “unidad político-territorial de organización del poder” porque, a partir de la Edad Moderna, emerge una nueva forma de organizar políticamente el territorio allí donde anteriormente habían existido otras. Siempre hablando de Occidente, pueden vislumbrarse otros modos de organización del espacio y poder que le precedieron históricamente como unidades político-territoriales: las polis o “Ciudades-Estado” griegas; los Imperios romano; los Principados europeos; y los Feudos medievales; entre las principales y más conocidas referencias.

Esta nueva unidad de dominio territorial comenzaría a tomar preeminencia a partir del siglo XVII llevando consigo de manera evolutiva dos elementos constitutivos: las concepciones de “nación” y de “soberanía”; dos términos que al día de hoy -cuatro siglos después, desafiados e interpelados- siguen rigiendo hacia el interior de las sociedades (que continúan organizándose bajo la figura estatal) y la interrelación de ellas (en el concierto mundial, donde el Estado nación sigue siendo el actor central). Y es que la singularidad del Estado nación como célula primigenia de la organización del poder a nivel territorial, persiste hasta el día de hoy aún a pesar de los embates de la transnacionalización, la globalización y los bloques de integración regional.

En su porfía y desarrollo en el tiempo, el Estado hizo honor al origen etimológico del concepto que lo nombra: la noción de Estado proviene del latín *status*, que indica la posición social de una persona dentro de una comunidad. Esta acepción adquiriría un nuevo significado hacia el siglo XIV para distinguir la posición de los gobernantes en relación a los gobernados y, despersonalizada, designaría una jerarquía aún mayor que los gobernantes: aquella estructura primera por encima de todos los niveles que los sobreviviría, aquella entidad que detenta un poder supremo sobre todo un territorio. En esta concepción es donde entra en juego el concepto de soberanía, para designar la “autoridad superior”, la “autoridad suprema” del Estado en un territorio determinado frente a cualquier otra organización o sujeto que en él se encuentre; de allí que se entretengan estos dos términos en la expresión “Estado soberano” como autoridad/jerarquía legítima suprema que toma desde sí decisiones colectivas vinculantes (soberanas). Pero junto a esta noción cabe señalar otra que tendrá un poderío incommensurable: la idea de *nación*. Bajo este término se homogeneizará a la población, bajo un territorio determinado, constituyendo un colectivo único con un sentido de pertenencia, raíces y horizontes históricos compartidos, lazos sociales de solidaridad y una identidad común: un “nosotros” excluyente que se torna una suerte de “espíritu” del “cuerpo” estatal.

La singularidad de estos elementos “darán vida en la Edad Moderna” a una matriz o unidad político-territorial específica y singular: el Estado nación moderno.

### 1.3.2. Conceptualizaciones sobre el “Estado”

La noción de Estado es muy compleja ya que nombra una entidad que ha evolucionado históricamente y que si bien no ha cambiado su esencia, se ha ido modificando constantemente en sus características. A ello se suma que el concepto de “Estado” puede ser abordado desde múltiples miradas (jurídica, histórica, sociológica, cultural, económica, institucional) resaltando en cada una de ellas aristas definidas que demarcan una singularidad específica, lo que dificulta la composición de una “definición integral” que lo caracterice en todas sus dimensiones. En este sentido: **“El concepto de Estado es un concepto central dentro del análisis político (...) pese a esta centralidad no se trata de un concepto fácil de definir. Al igual que otros conceptos centrales de la ciencia política, como el de democracia, a la hora de llegar a una definición nos encontramos con una gran variedad de perspectivas y paradigmas (...)”** (Abal Medina H. y Barroetaveña, 1995: 139).

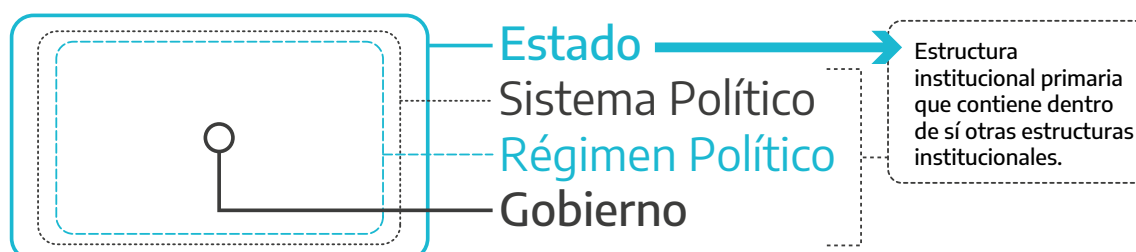
De allí que en esta sección se presentan una serie de aproximaciones conceptuales desde diferentes perspectivas, para luego proponer una definición compuesta de todos estos aportes y, desde ya, abierta en su reflexión para seguir perfeccionándola.

Una primera caracterización del Estado puede hacerse desde aquellos elementos centrales que lo componen y que a menudo son utilizados por el derecho para definirlos, denominándolos como “elementos constitutivos del Estado”. En esta línea, **el Estado es una entidad jurídica soberana compuesta por un territorio, una población, y un gobierno/poder normado**. En efecto, el Estado se constituye sobre la base de un **“territorio”** delimitado por fronteras, en el cual ejerce sus decisiones soberanas en relación a una agrupación humana específica o **“población”** que habita en dicho suelo. Las decisiones que toma el Estado son colectivas, vinculantes y -consecuentemente- públicas y comunes a toda la población bajo su órbita; y son emanadas desde una instancia de **“gobierno”** que detenta el **“poder legítimo”** para hacerlas valer como **“soberanas”** (es decir, independientes, autoritativas y de última instancia jerárquica).

En consonancia con estos elementos constitutivos del Estado y aludiendo a esta definición desde el derecho político, vale traer a colación la referencia de Wilhelmy (1988) que caracteriza al Estado como “una agrupación humana asentada en un territorio, regida en los asuntos de interés común por una organización política o gobierno, que ejerce poderes soberanos en nombre de la colectividad” (Wilhelmy, 1988: 120).

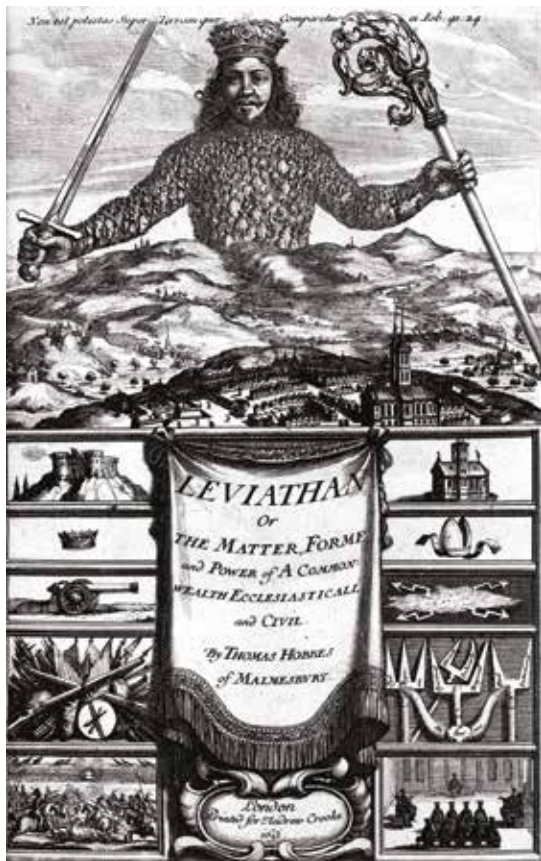
Por otra parte, **puede abordarse la noción de Estado concibiéndolo como la estructura primaria de poder institucionalizado en un territorio que contiene dentro de sí un sistema político, un régimen político y un gobierno: todas ellas estructuras institucionales de dominación que posibilitan la organización y el ordenamiento de una sociedad**. En estos términos el Estado es la “estructura institucional primaria” en cuyo seno, delimitado por fronteras dentro de las cuales ejerce su soberanía, se erige un ordenamiento de poder institucionalizado desde el cual se toman decisiones colectivas y vinculantes en el marco de la interacción con la sociedad.

#### El Estado como estructura institucional primaria



Fuente: Elaboración propia.

Esta propuesta se aproxima al Estado -tal como se trasluce en el nombre- como una “estructura” que contiene dentro de sí otras “estructuras”, todas ellas interrelacionadas entre sí y con un orden de preeminencia: de allí la asimetría de estructura institucional “primaria” en relación con las otras “estructuras” (contenidas en esta última y a su vez unas contenidas en otras). Lo interesante de traer esta propuesta (siempre como una veta más de muchas que posibilita comprender al Estado) es dar cuenta de que las entidades institucionales se encuentran interrelacionadas entre sí por un orden de jerarquía que, en este caso, permite ordenar cada una de las estructuras que operan, en forma de instituciones, sobre la vida política de una sociedad. Entre todas ellas y, en consonancia con lo que se viene tratando y se tratará más adelante, el Estado compone, en términos territoriales, la primera de esas estructuras (por sobre las demás, de allí su carácter “soberano”).



Pintura icónica del Leviatán de la primera edición de la obra de Thomas Hobbes en 1651.

Se trata de un rey compuesto de hombres que lleva una corona, un cetro en su mano izquierda y una espada en su mano derecha.

Otra conceptualización muy ilustrativa y sumamente valiosa sobre el Estado se encuentra en la “perspectiva neoinstitucionalista”: una corriente teórica dentro de la ciencia política que resalta a las instituciones como reglas de juego que, en la dinámica e interacción con la sociedad, instalan ciertos comportamientos sociales (considerados deseables) al tiempo que desalientan otros (aquellos considerados no deseables). Desde esta corriente, el Estado es “(...) una estructura institucional generadora de reglas. En este sentido, se distingue de otras organizaciones porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de sus partes componentes. Consecuentemente, es la única organización con la capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos o grupos que de él forman parte están obligados a acatarlas” (Abal Medina h., 2010: 94).

Por otro lado, desde la filosofía política cabe acercarse a una mirada ineludible (que luego se tornaría en un interesante debate)<sup>4</sup> por la cual el Estado es una creación necesaria para posibilitar la convivencia y el desarrollo de la sociedad. En efecto, **esta perspectiva tiene asidero en los denominados autores “contractualistas” - Hobbes, Locke y Rousseau- para quienes el Estado es el resultado de un “pacto” o “contrato” que los individuos llevan a cabo para posibilitar la convivencia colectiva entre sí y asegurar un orden social regulado por una entidad jerárquicamente superior -el Estado- que lo haga valer a través de la concentración del poder delegado a ella a tal fin.**

Con ciertas diagonales sobre esta mirada, resulta imprescindible y central -en esta reseña de conceptualizaciones sobre el Estado- traer a primer plano la perspectiva socio-histórica con la que Weber cristaliza su definición de Estado, conceptualizado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima [constituyendo] la única fuente de ‘derecho’ a la violencia” (Weber, 2009: 83-84).

<sup>4</sup>. El mismo va a estar centrado en un debate de filosofía política sobre la preeminencia del Estado en relación a la Sociedad y viceversa, que parte de la pregunta ¿quién posibilita a quién? ¿Es el Estado el que permite conformar el orden social o es acaso la sociedad la que mediante el contrato social da vida al Estado? Si bien el análisis y la profundización del debate no está dentro del cometido de estas páginas, sí es importante señalar el interrogante como marco de reflexión de fondo al tema que aquí se trata.

Con esta caracterización, lo que Weber argumenta es que el Estado constituye la única entidad (de allí el término de “monopolio”) en un “territorio” determinado (limitado por fronteras) al que se le confirió de modo consensuado y establecido como válido (de ahí la noción de “legitimidad” y “única fuente de derecho”) el recurso del uso de la “violencia” (concebida ésta como recurso de última instancia) para hacer valer el orden interno establecido y la propia autoridad estatal. Resulta importante señalar que para Weber la esencia distintiva del Estado radica en el “monopolio legítimo de la violencia”, pero concebida esta atribución como herramienta de *última ratio* (última instancia) que asegura o garantiza el orden social/normativo establecido<sup>5</sup>. Pero esta sección distintiva de la definición de Weber (centrada en el Estado propiamente dicho como entidad) no debe hacer perder de vista el carácter más amplio de su concepción del Estado que lo retrata y explica en el plano histórico al concebirlo más ampliamente en su obra *Economía y Sociedad* como “...una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (extracto de Weber citado en Abal Medina h., 2010: 95).

Esta definición ampliada da cuenta, en términos históricos, de que la monopolización de la coacción física (la violencia) fue un recurso central en los orígenes de la formación estatal, ya que le permitió expropiar todos los recursos y medios de dominación a “los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de ellos” (los poderes locales preexistentes del Medioevo), instaurar un esquema de dominación territorial específico, asegurarlo internamente y defenderlo contra cualquier intervención por parte de terceros<sup>6</sup>.

Hasta aquí, el recorrido efectuado sobre el concepto de Estado pretendió brindar una mirada general y lo más completa posible sobre sus distintas aristas y características a partir de acepciones y perspectivas diversas. Como se puede observar, el concepto resulta muy abarcativo para una definición inamovible y cerrada, de allí que se finalice este apartado con una propuesta conceptual abierta que recoge algunos de los elementos vistos y que sirva en términos llanos y operativos para su entendimiento general.

Por esa razón se nombra al “Estado” como la unidad de dominación político-territorial preeminente de la Modernidad; conformada centralmente por un territorio, una población, un orden normativo y un gobierno (a los cuales enmarca estructuralmente como matriz institucional primaria); que detenta de modo soberano y legítimo el monopolio del poder e instala a partir del mismo un conjunto de reglas y decisiones que hacen a un orden social definido en el marco de una agrupación humana mancomunada como nación.



**Max Weber (1864–1920).**

Historiador alemán considerado uno de los fundadores de la sociología moderna junto con Emile Durkheim y Karl Marx.

**5.** Como sostienen Abal Medina (h) y Barroetaveña: “A la hora de definir el Estado surge inmediatamente el nombre de Max Weber, quien no sólo explicó el proceso de surgimiento del Estado moderno sino que formuló una definición de Estado que, aún hoy, es la más aceptada en las ciencias sociales” (Abal Medina (h) y Barroetaveña, 1995: 141).

**6.** Es importante dar cuenta de esta definición en términos históricos, puesto que sintetiza el proceso de la Modernidad por el cual se lleva adelante la centralización y unificación del poder en el Estado a partir de la neutralización de los múltiples poderes locales de la Edad Media (reinos, principados, feudos, etc.). En otra sección de este mismo escrito, donde se discurre sobre el contexto de surgimiento del Estado-Nación, se volverá sobre este tema para analizarlo en mayor profundidad.



### 1.3.3. Reflexiones en torno a la “soberanía” y la “nación”

Desde el principio de estas páginas, dos conceptos han sido mencionados como gravitantes y esenciales en la constitución y consolidación del Estado tal y como se conoce actualmente: ellos son “soberanía” y “nación”. Si bien se ha efectuado una breve reseña introductoria de ambos, resulta importante profundizar el análisis en estos dos términos a la hora de abordar el Estado moderno como unidad o matriz de dominación político-territorial: de allí la importancia de este modesto apartado.

La noción de “soberanía” tiene su antecedente entre los años 440 y 461, durante el reinado del Papa León I, quien elaboró una tesis basada en una interpretación del derecho romano, aplicada al ámbito religioso, según la cual “el Papa era jurídicamente el sucesor de los poderes y funciones confiados por Jesucristo a San Pedro. La tesis se basaba en que Cristo había instituido al mismo tiempo la sociedad cristiana y el gobierno papal que debía organizarla legalmente, es decir, gobernarla. El valor fundamental de esta tesis reside, en primer lugar, en la clara distinción que establece entre el cargo y la persona que lo ocupa. Lo importante era que el Papa ejercía su cargo legítimamente y que sus decretos, leyes y órdenes (...) eran una consecuencia de sus funciones oficiales como Papa. Esta distinción entre el cargo y la persona, que en nuestros días es casi obvia, responde en realidad a un largo proceso de elaboración intelectual iniciada por León” (D’Alessandro, 2004: 111).

Esta tesis de León I sería tomada y consolidada en la Modernidad por Juan Bodino (1576) para aplicarla a los monarcas y a sus reinos con sus mismos principios: una autoridad suprema -absoluta y única pero no ilimitada- que se encarnaba en el cargo de gobernante<sup>7</sup> y se distinguía de la persona que lo ocupaba. De esta manera, Bodino “acuñó el concepto moderno de soberanía para describir al soberano (el monarca) como un gobernante no sujeto a las leyes humanas sino sólo a la ley divina. Para Bodino, la soberanía era absoluta e indivisible pero no ilimitada, ya que se ejercía en la esfera pública pero no en la privada. La soberanía se encarna en el gobernante pero no muere con él sino que se perpetúa, inalienable, en el Estado que lo sobrevive” (Malamud, 2011: 83-84).

De esta manera, la soberanía se tornó el concepto político-jurídico que en la Modernidad nombraría la autoridad suprema (conteniendo en sí la fusión entre la fuerza y el derecho) de una nueva unidad político-territorial que se impondría a las preexistentes. Ése concepto implicaría supremacía y monopolio de poder en términos públicos, por lo que contendría un límite o fronteras a no vulnerar: la esfera privada.

Para cerrar el tratamiento de este concepto vale citar la concepción de Matteucci, que condensa los elementos principales que aquí se han tratado: “en sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político; en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho” (Matteucci, 1983: 1534-1535).

El otro gran concepto que se liga en la esencia misma de la noción de Estado es el de “nación”. Así como acontece con la definición de soberanía, la definición de “nación” presenta el desafío de múltiples significados, acepciones y comprensiones: todas ellas válidas, todas ellas con un acierto contundente en dar cuenta de una arista del término en el intento integral por “aprehenderlo”, por “significarlo” en su totalidad. Pero su carácter de gigante hace esquivo y elusivo el concepto, debiendo aquí problematizarlo en sus niveles básicos para dar una idea general de su alcance y magnitud. Justamente sobre esto último, Rosolillo argumenta: “La referencia nacional ha sido, en el curso de la revolución francesa y después de la mitad del siglo XIX hasta hoy, uno de los más importantes factores de condicionamiento del comportamiento humano en la historia política y social (...) con la emergencia del fenómeno nacional, la escala de lealtades ha sido rebasada, el sentido de pertenencia a la propia nación ha adquirido una posición de absoluto predominio respecto de cualquier otro sentimiento de pertenencia territorial, religioso o ideológico” (Rosolillo, 1983: 1075-1076).

<sup>7</sup> “A lo largo de los últimos años del siglo XIII, en Francia -gracias a algunos juristas franceses- se difundió la teoría de que el rey era ‘un emperador en su reino’. El sentido de esta frase consistía en que, dentro de su reino, el rey era soberano, idea que tan sólo encuentra expresión convincente en el lenguaje de la ley romana, según la cual el emperador era la autoridad suprema, ‘superior’” (Ullmann, 1983: 187).

Un concepto con tamaño poder puede ser entendido de diversas maneras. Una de ellas es la que plantean Renouvin y Duroselle al entenderlo como una “actitud espiritual” que amalgama colectivos con lazos y características comunes pero sujetos a esquemas de poder diferentes: “la formación de las unidades nacionales estuvo dominada por una preocupación esencial: la de inculcar el deseo de vivir en común, en un mismo Estado, a las poblaciones que -presentando características comunes en el terreno lingüístico y con un patrimonio común de recuerdos históricos- estaban sometidas a soberanías políticas diferentes. Se trataba, pues, de mantener y extender una determinada actitud espiritual” (Renouvin y Duroselle, 1968: 205).

Otra manera de entender a la nación es la que esboza Rossolillo en una recapitulación y “estado del arte” que efectúa sobre las principales variantes del concepto, señalando que una de las acepciones refiere a una “entidad ideológica” que funde en un vínculo natural y profundo a una comunidad de individuos con comportamientos mutuos de solidaridad y fidelidad: “la nación es una entidad ideológica [cuya función es] la de crear y mantener un comportamiento de fidelidad de los ciudadanos hacia el Estado. Con este fin se cumple la idea, que forma parte del núcleo semántico del término nación, de un vínculo natural, profundo, que inviste incluso la esfera más íntima de la personalidad de los individuos que por ello están unidos” (Rossolillo, 1983: 1078). Lo que apunta de un modo muy interesante Rossolillo en el análisis que realiza sobre las distintas interpretaciones de “nación” es que este comportamiento de fidelidad (como comportamiento nacional) incluye pero excede a la fidelidad política al Estado extendiéndose más allá de él.

Ahora bien, los cánones de caracterización presentados sobre la nación en términos de “actitud espiritual” y “entidad ideológica” se interseccionan para dar vida a la idea de una *comunidad política intangible de identidad y pertenencia* que opera en cánones de diferenciación y alteridad; en otras palabras: que crea un “nosotros” y consecuentemente un “ellos”. Ese “nosotros” opera por valores y solidaridades compartidas que brindan un sentido de arraigo y de pertenencia, que refieren a una identidad arraigada en lo simbólico y que sobrepasa los cánones institucionales para extenderse en un imaginario colectivo enhebrado entre sí.

De allí que quiera hacerse aquí la mención a una definición que complementa las vetas abordadas hasta este punto. Se trata de aquella esbozada por Anderson (2007), quien concibe a la nación como una *“comunidad política imaginada inherentemente limitada y soberana”*. En esta línea, su visión sobre la nación involucra sujetos vinculados entre sí (mancomunados) por un horizonte de identidad y sentido intangibles (imaginarios) bajo una lógica de poder (política) que opera bajo la dicotomía pertenencia-exclusión (limitada al “nosotros”) y soberana (en sí misma y/o dentro de los confines de un territorio estatal).

Nuevamente, la lógica de la nación como aglutinante intangible pero poderoso en su presencia simbólica en el sujeto, junto a la idea de una identidad común, se hacen presentes también en esta acepción. Coincidentemente, ello se observa en la obra de Oszlak (1982), que entre sus postulados sobre la formación del Estado argentino nombra la capacidad que tiene que tener todo Estado para “internalizar una identidad colectiva” a partir de símbolos que solidifiquen sentimientos de pertenencia y solidaridad social y hagan al control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 1982).

Como se puede apreciar, una definición de nación que dé cuenta acabadamente del fenómeno se torna elusiva, de allí que se proponga en términos operativos -a los fines de una primera base del concepto que invite a exploraciones y profundizaciones posteriores- la siguiente acepción: *“comunidad política simbólica e ideológica de sujetos; con solidaridades, creencias, valores y/o rasgos compartidos; que se reconocen semejantes entre sí en una identidad colectiva que los define como colectivo particular y específico (un ‘nosotros’) frente a otros conjuntos (los ‘demás’)”*.

### 1.3.4. Contexto de época, dimensiones de surgimiento y consolidación del Estado en Occidente

Como se dijo, el Estado se forma en Occidente en la Era Moderna como nueva unidad o matriz de organización política del territorio, que paulatinamente irá reemplazando las unidades político-territoriales que le preexistían hasta tornarse en el modelo hegemónico de organización del poder sobre la sociedad<sup>8</sup>.

Si bien nunca se pueden señalar puntos fijos en la historia a partir de los cuales todo acontece (puesto que la misma es un complejo cúmulo de procesos interrelacionados), se conviene en señalar que el “origen” o “nacimiento” de los Estados europeos se da hacia 1648 con la llamada “Paz de Westfalia”<sup>9</sup>. La significancia de este acontecimiento radica en que, como congreso diplomático, se firmaron en su marco los tratados de paz de Münster y Osnabrück que finalizaron la Guerra de los “Ochenta Años” y la “Guerra de los Treinta Años”, iniciando con ello un nuevo orden político en Europa Central. **Este nuevo orden se asentaría en una concepción doctrinaria totalmente nueva, cuya piedra angular sería el concepto de “soberanía nacional”, puesto que en Westfalia se establecería el “principio de integridad territorial” como fundamento primigenio y esencial de la existencia de los Estados, oponiéndose a ello a la larga tradición feudal que sostenía hasta ese momento que las tierras y las poblaciones constituían un patrimonio hereditario.**



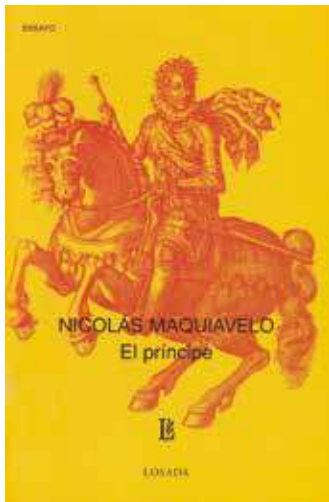
**El juramento de ratificación del Tratado de Münster (1648)**  
Gerard ter Borch.

**8.** Vale aclarar desde este primer párrafo que la reseña analítica que se presenta en esta sección ilustra el contexto preexistente y las dimensiones de surgimiento del Estado en Occidente y más precisamente en Europa. Dar cuenta de este eurocentrismo es sustantivo para no caer en la confusión de que este origen es de aplicación universalista. Se lo toma como referencia en estas páginas porque el análisis sobre la constitución y desarrollo del Estado nación en Europa permitirá posteriormente comprender de una manera más acabada el proceso de formación estatal en América Latina y, más específicamente, en el caso argentino.

**9.** En realidad se denomina “Paz de Westfalia” al congreso diplomático celebrado en el Ayuntamiento de Münster, Westfalia (región histórica de la actual República Federal de Alemania), donde en 1648 se firmaron dos tratados de paz que pusieron fin a dos largas guerras que habían desangrado a Europa Central.

De este modo, se legitimó un nuevo orden europeo y un nuevo actor que lo regiría: el Estado nación. Esta convención ponía en evidencia una situación de época que demandaba profundas transformaciones, a la vez que develaba nuevos procesos de la Modernidad (que se iniciaron en la segunda mitad del siglo XV) que resquebrajaban las lógicas y dinámicas que habían imperado durante más de mil años en la Edad Media (desde el siglo V hasta el siglo XV)<sup>10</sup>. El esquema organizacional de reinos, principados y feudos como poderes locales dispersos que disputaban el poder entre sí en términos bélicos sin llegar a imponerse unos sobre otros, demandaba una matriz político-territorial que concentrara el poder y se erigiera sobre estas unidades como rectora de un esquema donde el dominio político tuviera otros cánones y otros efectos.

Muchos fueron los factores y procesos que impulsaron el auge de la figura estatal, por lo que cualquier enumeración nunca llegaría a ser lo suficientemente exhaustiva ni plasmaría el entramado piezas en juego que fueron encastrando (en distintos tiempos, en distintas geografías) esta nueva unidad político-territorial. No obstante, **vale señalar tres dimensiones como puntos cardinales básicos que describen el contexto de su surgimiento y que allanarían el terreno para su posterior consolidación frente a los esquemas de dominación imperantes.**



**El Príncipe (1532) de Nicolás Maquiavelo.**  
Editorial Losada (2008).

Una de las que contribuyó al surgimiento del Estado fue la **dimensión política**. El escenario de la transición entre la Edad Media y la Edad Moderna en Europa mostraba unidades poderosas como el Sacro Imperio Romano Germánico, pero a su vez revelaba una atomización del poder en unidades locales (como reinos, principados, comarcas, etc.) que pugaban constantemente entre sí en términos bélicos sin poder llegar a imponerse unas sobre otras. El paradigma de un “imperio espiritual” de la cristiandad con unidades territoriales (“terrenales”) y poderes locales dispersos que no aseguraban su territorio y mantenían disputas bélicas entre sí, se encontraba sumamente debilitado luego de cientos de años y conspiraba contra la construcción de un orden donde los conflictos por la puja de poder se redujeran vía la concentración del mismo. El Estado, justamente, sería la unidad político-territorial que se constituiría sobre la base de la concentración y acumulación de poder, neutralizando y absorbiendo los poderes locales distribuidos en el territorio para lograr un solo centro de poder indivisible, que rigiera sobre un territorio unificado y delimitado sin ningún entidad dentro del mismo que le disputara el poder. Maquiavelo lo advirtió en las primeras décadas del siglo XVI, en su célebre y emblemática obra *El Príncipe*: las guerras internas entre los principados italianos llevarían a la conquista de los mismos por parte de sus vecinos, por lo que en las páginas de su libro postulaba la necesidad imperiosa de unificar las regiones de Italia bajo un solo centro de poder que tomara decisiones de carácter soberano y asegurara el orden interno para poder repeler las amenazas de carácter externo<sup>11</sup>. **En términos teóricos, el nuevo orden político moderno demandaba una unidad político-territorial que hiciera una “reducción a la unidad” del poder diseminado bajo el tradicional orden político medieval, en aras de lograr otro tipo de control del territorio, otros esquemas de dominación político-social y otros tipos de relaciones de poder.** De allí que no sea fortuito que el primer tipo histórico de Estado que va a surgir sea el “Estado absolutista”, que neutralizará y absorberá todos los poderes locales con el objetivo (parafraseando a Weber) de asegurar el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado.

**10.** Como se aludió precedentemente, no existen fechas históricas precisas para datar el inicio o final de acontecimientos tan grandes como los que se están tratando en esta sección, de allí que se tomen convenciones historiográficas para referenciarlos temporalmente. En este caso particular, hay un consenso generalizado entre prestigiosos historiadores para datar el inicio de la Edad Media en el 476 d.C. (con la caída del Imperio Romano de Occidente) y señalar su finalización entre 1440/1455 (invención de la imprenta de Gutenberg) y 1492 (descubrimiento del Continente Americano).

**11.** El Príncipe de Maquiavelo, como obra célebre y muy divulgada, sirve como una referencia muy clara, como “retrato (y síntoma) de época”, que ilustra los escenarios de muchos territorios europeos, el resquebrajamiento de ese sistema y los riesgos que implicaba.



Lo enunciado anteriormente se encuentra íntimamente ligado a una **dimensión económica** de su surgimiento, de sumo peso en la propulsión y constitución del Estado. Las continuas y prolongadas guerras de los poderes locales del Medioevo minaban la estructura comercial y las bases de nacentes procesos económicos de concentración de riqueza. Se requería una relativa estabilidad para asegurar prosperidad, desarrollo económico, cánones de comercio y de gravámenes. La dimensión económica será decisiva en la formación de los Estados nación porque implica ni más ni menos el control de los recursos para asegurar el poder (Ramos, 1995). Esta dimensión no es menor si se piensa -por ejemplo- en la importancia que tuvo el *Zollverein* (la unión aduanera) de los Estados de Alemania en la posterior unificación de ese país (1871) o los conflictos que surgieron en las Provincias Unidas del Río de la Plata por el control de los recursos de la Aduana de Buenos Aires.

Por último, la **dimensión socio-cultural** conformará también un punto esencial en la constitución del Estado. En esta tercera dimensión -por su íntima interrelación y a los fines analíticos de estas páginas introductorias- se agruparon los factores sociales y culturales para dar cuenta de cómo paulatinamente el paradigma moderno iría cambiando una subjetividad de época con individualidades, colectivos, comunidades y sociedades que demandarían la rectoría de un nuevo esquema de poder y una nueva unidad político-territorial. La transición del medioevo a la modernidad reconfiguraría las relaciones sociales, donde, con el correr del tiempo, los otrora vasallos se tornarían súbditos de las primeras monarquías absolutistas y, a la vez, sujetos constitutivos de la nación. En este proceso, la retirada de la teocracia medieval -como gobierno del estamento religioso dominante- y el avance de la secularización -como requisito necesario para la consolidación del Estado en occidente en la escisión "política-religión" postulada en las obras de Maquiavelo y Hobbes-, marcan directrices de una importancia fundamental. Es importante destacar que la bisagra Medioevo-Modernidad traerá procesos que se instalarán en la base de la organización social y de la cultura, produciendo transformaciones que tendrán un gran impulso desde las estructuras políticas y económicas, pero que también tendrán vida y curso propio en la esfera socio-cultural de la época. Estos cambios, este nuevo paradigma, demandarán nuevas formas de interacción de lo social y lo cultural con los esquemas de poder que las rige y allí es donde el Estado nación estructurará nuevas modalidades. Entre todas ellas el surgimiento, evolución e impacto del proceso de secularización y de la idea de nación (y su internalización) serán decisivos en el auge y consolidación del Estado.

A partir de su surgimiento y auge como actor político central de la Modernidad, el Estado se irá consolidando como esfera desde la cual se toman decisiones a nivel gobierno que se implementan a nivel administración o burocracia estatal, para solidificar cada vez más su control sobre la sociedad. De esta manera se podrá observar, en los distintos casos y a lo largo de la historia, cómo el Estado se fue forjando como la entidad de competencia primera en todos los aspectos de "lo público": educación, salud, trabajo, economía, obras públicas, justicia, seguridad, defensa; etc<sup>12</sup>.

---

**12.** En sus inicios, este avance del Estado tendría como antagonista principal a la Iglesia. Y ello porque la consolidación del Estado desplazaría a esta institución como rectora de lo social (habiéndolo sido por siglos). La instauración de la figura del registro civil (donde a partir de entonces se asentarían los nacimientos, los casamientos y las defunciones), el control y vigilancia de los actos de los súbditos a través de la fuerza pública, la realización de censos poblacionales, la estructuración de un sistema educativo bajo su órbita, son sólo algunos de los ejemplos que muestran el desplazamiento de la Iglesia como institución de poder y el permanente avance del Estado secular sobre la sociedad en aras de su dominio y regulación.



Para retratar esta consolidación, vale traer a colación a Oszlak (1982) cuando hace alusión a las “capacidades estatales” como atributos que todo Estado debe ser capaz de llevar adelante para detentar su condición de tal (definiendo su condición de “ser Estado”). Si bien el autor construye y aplica estas categorías en el marco de la explicación que brinda sobre la formación del Estado argentino<sup>13</sup>, las mismas -como recursos analíticos- son aplicables a una mirada general de todo Estado en su formación y posterior consolidación, ya que esos “atributos de estatidad” o “capacidades estatales” deben profundizarse y mantenerse en el tiempo. Bajo los parámetros explicados, para este autor el Estado debe ser capaz de “externalizar su poder”, mostrando fuerza para defender su integridad territorial y para ser reconocido como unidad soberana por sus pares en el contexto de un sistema interestatal; debe ser capaz de “institucionalizar su autoridad”, estructurando un conjunto de instituciones desde la que tome decisiones legítimas, colectivas y vinculantes (públicas) asegurando su monopolio de los medios de coerción para hacerlas cumplir; debe ser capaz de “diferenciar su control” mediante la extracción de impuestos de la sociedad para financiar una estructura burocrática que haga a la administración cotidiana y a la implementación de decisiones que hagan a la regulación social; y -por último- debe ser capaz de “internalizar una identidad colectiva”, a partir de la emisión y reforzamiento constante de símbolos que contribuyan a la idea de nación.

La evolución del Estado nación a lo largo del tiempo estaría sujeta a procesos históricos que le demandarían modificaciones y reacomodamientos (mutando en algunas de sus características pero no en su esencia en el transcurso de las épocas)<sup>14</sup>; pero lo cierto es que en su derrotero se consolidaría como unidad político-territorial hegemónica en la regulación de las sociedades, al tiempo que por fuera de sus fronteras se constituiría como el actor protagónico en el sistema internacional/ interestatal moderno.

Aún con las grandes transformaciones ocurridas durante el siglo XX, con nuevos actores políticos (como los organismos internacionales, los bloques regionales de integración, los actores subnacionales) y con nuevos parámetros de época que desafían la nociones de “soberanía” y “nación” (como la transnacionalización, los localismos y la globalización), el Estado nación sigue persistiendo sólido como unidad político-territorial primaria de la organización social.

---

**13.** La formación del Estado argentino y el desarrollo y profundización de las categorías que acuña y emplea Oszlak a fin de analizarlo, se tratará más adelante de manera concienzuda para dar cuenta de las especificidades que el proceso de unificación nacional presentó en este caso -y en muchos casos del continente americano- en relación a la experiencia europea.

**14.** Sin perder su esencia, el Estado iría adquiriendo diferentes características y modificándose conforme a las distintas épocas y procesos históricos. De allí que en la literatura especializada se identifican distintos “tipos históricos” de Estado que respondieron a sus marcos de época, tales como el “Estado Absolutista”, el “Estado Liberal”, el “Estado de Bienestar”, el “Estado Keynesiano de Bienestar”, entre aquellos más convenidos en términos académicos.

## 2.

# Evolución y tipología histórica del Estado

Por David Cela Heffel y Juan Cruz Vázquez

### 2.1. Introducción

En este apartado se propone desarrollar una tipología histórica del Estado muy convenida en la ciencia política: se trata de la distinción y análisis de cuatro tipos o modelos históricos estatales principales que dan cuenta de una transformación y dinamismo del Estado moderno desde sus orígenes hasta las últimas décadas.

Lo primero que debe aclararse es que esta tipología corresponde esencialmente a Occidente y a Europa: América, por ejemplo, será un caso diferente en términos de constitución y reconfiguración de los tipos estatales; donde las colonias lucharán por su independencia contra las metrópolis (europeas) que las subyugaban, iniciando así un derrotero estatal distintivo en este continente y propio del mismo. Una segunda aclaración debe hacerse en torno a la cristalización de estos “tipos históricos”. Y es que, si bien se distinguen como tales por sus características y roles, los mismos se presentan y explican aquí como modelos teóricos. Se trata de “retratos analíticos genéricos” de cada uno de estos tipos o formas estatales que permiten su reconocimiento común en los distintos territorios ante la marea de los tiempos, cuando en verdad los mismos tuvieron variantes y rasgos propios en cada una de las sociedades donde se erigieron: no siendo idénticos, pero sí semejantes o equivalentes. En tercer lugar debe señalarse que la historia es siempre un proceso donde todos los factores y actores se encuentran en constante movimiento, lo que lleva a advertir que los cortes temporales que se toman para hablar del surgimiento o desarticulación de un tipo estatal definido, obedecen a hechos históricos representativos (como mojones del tiempo) que ayudan a marcar (situar) temporalmente el final de un modelo estatal y el comienzo de otro. Pero lo cierto es que se dan transiciones históricas en la transformación de los tipos estatales (durante los cuales las viejas estructuras y usos no terminan de retirarse mientras que las nuevas no llegan aún a cristalizarse del todo) y que estos últimos manejaron diferentes tiempos de acuerdo al territorio y sociedad a los que se refiera.

Estas aclaraciones se efectúan para que se tenga en cuenta que la linealidad histórica de este recorrido se encuentra atravesada por procesos complejos que serán simplificados con el objetivo de poder analizar acabadamente cada “tipo histórico estatal”, es decir, cada una de las principales formas o modelos que adquirió el Estado desde la Modernidad hasta la actualidad.

### 2.2. El Estado absolutista

El principio con el que surgirá el Estado en Europa -y por ende su primera forma y tipología histórica- será el absolutismo, principio por el cual el poder político del gobernante/soberano no se encuentra limitado, ni compartimentado, ni sujeto a ningún tipo de restricción institucional. De esta manera, entre los siglos XVI y XVIII tiene su auge el **Estado absolutista**.

Su surgimiento obedece principalmente a factores económicos y militares. Con la irrupción de la Modernidad, las estructuras señoriales y la nobleza que habían devenido del feudalismo clásico y sus constantes conflictos y guerras internas, continuaban perjudicando la estabilidad y seguridad del comercio entre las distintas ciudades: “Entre fines del siglo XIII y comienzos del XV, por todas partes de Europa, bajo la sorprendente diversidad de las condiciones locales, reinos, principados y ciudades, rivalizan por extender sus territorios sin que ninguna puede imponerse definitivamente” (D’Alessandro, 2004: 105). No sólo se trataba de un problema de la seguridad de las mercancías y de las rutas de comercio que conectaban las distintas unidades políticas feudales por las persistentes guerras internas en las diferentes regiones sino también de un problema de incertidumbre sobre las mismas, ya que ninguno de los poderes políticos locales detentaba la fuerza suficiente para subyugar a los demás, alzarse como único poder regente e instalar así un relativo y “único” orden que propiciara estabilidad y garantías para el comercio y los grandes dividendos que éste daba a la incipiente burguesía.

De este modo, los comerciantes poderosos abogaron por la conformación del Estado absoluto al demandar un soberano único que monopolice el poder en todas las regiones para asegurar la estabilidad que requería la prosperidad económica: “Los comerciantes que se iban enriqueciendo (...) se veían afectados por la inseguridad que les provocaban los constantes conflictos entre los nobles y las monarquías. Por esto se acercaron al rey buscando la constitución de un gobierno más fuerte. De esta manera, la monarquía absoluta le brindó a la naciente burguesía cierto ‘orden’ que la nobleza no le podía brindar. El rey, por su parte, encontró en la burguesía una fuente de financiamiento alternativa de la organización, evitando de esta forma los controles que la nobleza le imponía a cambio” (Abal Medina h. y Barroetaveña, 1995: 144).

Bajo este esquema surgieron las monarquías absolutistas y, con ellas, el Estado absolutista en Europa como primer modelo o “tipo histórico” estatal.

Este tipo de Estado tendría una función esencial que posibilitaría su origen y por la cual -simultáneamente- se le conferiría su atributo de “absoluto”: la neutralización de los poderes locales y la monopolización del poder en sí mismo como centro político exclusivo y gravitante para la instauración y el aseguramiento de un nuevo orden social. En otros términos: el Estado absoluto nace como tal porque tendrá la tarea de unificar y dominar un territorio dividido en poderes locales que luchan constantemente entre sí sin que uno de ellos pueda prevalecer sobre los demás. Su carácter de “absoluto” (sin limitaciones institucionales, sin contrapeso de otros actores que le disputen el poder) será la espada que blandirá sobre los poderes locales para neutralizarlos, para unificar el territorio bajo su dominio y para hacer valer su autoridad como única, como soberana. De esta forma, en su surgimiento y con esta esencia absolutista, el Estado llevaría a cabo un proceso de expropiación de los medios de coerción (violencia), de los medios de administración (cobro de impuestos, funcionariado estatal, control social, etc.) y de los medios de legalidad y sentencia judicial (instauración de un orden legal); de modo que: “(...) los medios materiales de coerción y de administración quedaron bajo el control de un poder central, al tiempo que se fueron eliminando distintos tipos de derecho existentes para conformar un conjunto de normas bajo los principios del derecho romano. Así, entre los siglos XVI y XVII, la monarquía absoluta se transformaría en el tipo de gobierno predominante en Europa y conllevó la destrucción de las formas medievales de organización política (...)” (Abal Medina h., 2010: 105)<sup>15</sup>.

**15.** La existencia de un solo orden normativo rector asegurado por un único polo que concentra y centraliza todo el poder es un rasgo esencial del Estado moderno. En este sentido, la diversidad y dispersión de normas y de polos de poder constituyó una característica del escenario del Medioevo tardío que coadyuvó en la necesidad y posterior surgimiento del Estado moderno: “En términos jurídicos, el feudalismo había originado un sistema de jurisdicciones superpuestas, en las que vasallos e incluso comunidades de campesinos que obedecían a un señor negociaban o luchaban con él -llegando incluso a las armas en muchos casos- respecto de las obligaciones legales o impositivas de cada uno, formando consociaciones en virtud de los diferentes derechos y obligaciones compartidos por cada grupo, comunidad o gremio. El derecho (...) era un sistema de leyes personales y no territoriales” (D’Alessandro, 2004: 102).

El absolutismo fue la primera corporización que adquirió el Estado moderno, como requisito esencial para imponerse ante los poderes locales y erigirse a sí mismo como nueva y exclusiva unidad político-territorial dominante en una nueva era. Pero, una vez alcanzado el objetivo por el cual se le había dado vida, comenzaron a notarse y a intensificarse aspectos del mismo que entraron en colisión con la sociedad.

En primer lugar, **la centralización y concentración del poder recayeron en el monarca absolutista**, que se constituía en el único e indiscutido polo de poder<sup>16</sup>, sin ningún tipo de contraparte o actor que dentro de su territorio hiciera de contrapeso o moderador en la toma de decisiones, en el arte de gobernar o en las arbitrariedades que se llevaron a cabo (como antes lo había sido la nobleza o los señores feudales).

En segundo lugar, **el Estado absolutista no se regía por un aparato normativo que impusiera límites y restricciones al monarca**, que sólo respondía ante Dios por sus actos (en la etapa confesional de este tipo estatal), o no habiendo -como dice Hobbes (1999) en su fundamentación ilustrada e iusnaturalista- más limitaciones externas al poder absoluto que la propia razón y la conciencia del soberano.

En tercer lugar, **en el Estado absolutista no había una clara diferenciación entre la esfera pública y la privada**, dado que se presupone mayormente que la esfera privada constituye una fuente de conflictos constante sin la intervención estatal. De este modo, el Estado vuelve a hacer relucir su carácter de “absoluto” al comprender y abarcar bajo su dominio y decisión la totalidad de relaciones sociales dentro del territorio sobre el que ejerce su soberanía.

En cuarto lugar, ligado al punto anterior, **el dominio, posesión y disposición absoluto sobre todo aquello bajo su soberanía**: “(...) el Estado y todo lo que en él había, personas incluidas, eran propiedad del gobernante. Derechos que hoy son considerados individuales, como el de profesar una religión o sostener ideas propias, no eran admitidos sino que correspondían a la jurisdicción” (Malamud, 2006: 92).

Como se podrá apreciar, **el Estado absolutista surgió y se constituyó para unificar un territorio fragmentado (en poderes locales dispersos) y para brindar un orden único que propiciara cierta estabilidad (terminando con las guerras y conflictos internos) a partir de la centralización y concentración del poder (en términos weberianos: monopolizando legítimamente la violencia)**. Las atribuciones -absolutistas- que detentó para llevar a cabo este cometido, operaron bajo dos legitimidades diferentes que se sucedieron temporalmente: “El absolutismo se extendió por todo el continente europeo y también se desplegó en dos etapas: en la primera preponderó una etapa confesional, mientras que en la segunda prevaleció el espíritu de la Ilustración” (Malamud, 2006: 92). Dicho de otra forma: en primer momento se concibió y legitimó el poder de las monarquías absolutas a partir de un origen divino. El monarca era investido de un poder otorgado directamente por Dios y dotado celestialmente de gracia y sabiduría para el buen gobierno de sus súbditos, debiendo responder sólo a Dios por sus actos. En un segundo momento, se dará un proceso de secularización (abandono de lo sacro y teológico) por el cual la religión quedará subyugada a lo político en términos estatales y el absolutismo será justificado y legitimado por el iusnaturalismo (“leyes naturales”) enmarcado en la Ilustración.

---

**16.** Entre los principales referentes de este poder absoluto pueden nombrarse a los Reyes Católicos y Felipe II en España, a Enrique VIII en Inglaterra y a Luis XIV en Francia. Este último monarca -a quién se lo apodaba “El Rey Sol”- es el más conocido y retrata de una manera muy ilustrativa esa personalización de un poder absoluto y temible, personalización que pasó a la historia con la célebre frase atribuida al monarca: “El Estado soy yo”.

Quién rompió con la justificación y legitimación divina del absolutismo monárquico fue Thomas Hobbes en su famosa obra *Leviatán*, de 1651<sup>17</sup>. Para Hobbes, el hombre viviría en un “estado de naturaleza”, en una constante “guerra de todos contra todos”, donde no hay regla alguna y donde la vida humana se encuentra en constante peligro si no fuera por la firma de un contrato entre todos los individuos, a partir del cual crean al Estado. En ese contrato, todos los individuos firmantes ceden su poder de violencia personal (para atacar y defenderse) y lo delegan a una entidad superior a ellos, que los va a concentrar y monopolizar constituyéndose en el único (monopólico) portador y ejecutor válido (legítimo) de toda esa violencia: el Estado. El Estado entonces, **cuya corporeidad será el monarca (el rey), tendrá un poder absoluto para terminar con ese “estado de naturaleza” e imponer un orden a respetar por todos los individuos firmantes del contrato, orden y contrato que el Estado respaldará y asegurará con la violencia.** El aseguramiento de un orden estatal permitirá la convivencia entre todos los hombres y su desarrollo en sociedad, siendo el Estado la única entidad que puede ejercer legítimamente la violencia contra aquél individuo o grupo de individuos que desafíen o infrinjan el orden establecido<sup>18</sup>. En el contrato, **al tiempo que los hombres ceden su propio poder de violencia a un tercero (el Estado), ganan el aseguramiento de su propia vida: puesto que todos los hombres están “desarmados” bajo un orden con reglas para la convivencia, asegurado por el poder estatal como única entidad legítima de ejercer la violencia contra quien ose ejercerla por sí mismo (violando el contrato).**



**Behemoth and Leviathan**  
William Blake, 1805.

El absolutismo y poderío estatal fue retratado por Hobbes en la figura del “Leviatán”: un monstruo bíblico (una serpiente marina) que el autor modificó ilustrativamente en su obra como un monstruo antropomórfico (humano) gigante, cuyo cuerpo está constituido por miles de hombres (los firmantes del contrato), que se cierne desde el cielo sobre todo un territorio (ejerciendo la soberanía), con una espada en una mano (significando el poder terrenal), un báculo en la otra (simbolizando el poder divino/religioso) y una corona en su cabeza (señalando el monarca absoluto como la corporización del Estado)<sup>19</sup>.

Sin embargo, a medida que el tiempo fue pasando, esta última legitimación del Estado se fue esmerilando y resquebrajando: los excesos de una monarquía sin límites, las arbitrariedades cometidas por el soberano sin contralor, empujaron a una reformulación de este primer tipo histórico de Estado.

**17.** El título completo de esta magnífica obra de filosofía política es “Leviatán. O “La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”.

**18.** Es importante destacar que en *Leviatán*, Hobbes considera legítimo el poder ilimitado del soberano siempre y cuando éste asegure y custodie el orden imperante que posibilita la convivencia humana (es decir, siempre y cuando el Estado cumpla con su parte del contrato).

**19.** Es realmente interesante hacer un análisis interpretativo (una lectura hermenéutica) del grabado de la obra de Hobbes: en él residen todos los elementos simbólicos que dan cuenta de las características del Estado moderno absolutista.



### 2.3. El Estado liberal

Los desmanes y brutalidades cometidos en muchas ocasiones por las monarquías absolutistas fue uno de los factores de gran importancia en el replanteo de la relación Estado-sociedad pero no el único. Había fuerzas y procesos sociales que demandaban una redefinición del formato de Estado y bregaban por una nueva disposición del poder y su uso: un nuevo tipo de orden social, bajo otras lógicas y reglas. La falta de limitaciones, normativa o contrapesos a las monarquías absolutistas, generaron con el tiempo impactos económicos negativos, en tanto que las acciones estatales intervencionistas (especialmente el mercantilismo como sistema económico) afectaban el desarrollo comercial y sus dividendos<sup>20</sup>. De allí que el liberalismo -como doctrina política, económica y social- se alzó como agente desafiante del statu quo en busca de un reordenamiento, con esencia, principios y cánones transformadores que dieron una nueva forma al Estado: **“(...) entendemos por liberalismo a aquél movimiento cuestionador del poder absoluto y de sus pretensiones divinas, que propugnó restringir los poderes del Estado y defender los valores de la tolerancia y el respeto por la vida privada y que fue defensor de los estados constitucionales, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitivo”** (Abal Medina h., 2010: 108).

De este choque de época, tuvo como resultado el debilitamiento de la figura monárquica y el fortalecimiento de los nuevos sectores dominantes liderados por la burguesía<sup>21</sup>. La victoria del liberalismo como modelo rector se impuso como el Estado liberal a mediados del siglo XVIII.

En términos políticos, **el Estado liberal se caracterizó por la instauración del la ley como nuevo soberano por sobre el monarca: será la ley la que “encadenará” al Leviatán y restringirá sus movimientos, limitándolos y perfeccionado el orden instituido como “Estado de derecho”**. Esto se cristalizó con el auge del constitucionalismo y su avance en constituciones, cartas magnas y grandes acuerdos rectores que reestructuraron la relación entre el Estado y la sociedad, colocando nuevos términos en el ordenamiento de los diferentes Estados.

El Parlamento adquirió relevancia, convirtiéndose en la institución donde “residiría la ley” y desde la cual se custodiarán los grandes acuerdos rectores (constituciones o cartas magnas), haciendo de contralor del rey. A partir del Estado liberal el soberano debía asistir al Parlamento para debatir y lograr acuerdos en ciertos temas vitales (que antes no requerían más que su voluntad) y rendir cuentas. De este modo, nacieron y se consolidaron así las monarquías parlamentarias en Europa, en las que tomó fuerza la división de poderes, uno de los principios rectores del liberalismo. La división de poderes supuso un sistema que rompía con la lógica de un poder concentrado en el soberano que se podía volver tiránico, con el objetivo de separarlos y hacerlos funcionar en “contrapeso” controlándose entre sí<sup>22</sup>. **De allí que haya resultado esencial en este tipo de Estado, la paulatina separación entre la impartición de justicia y las competencias que hasta el momento había tenido el soberano en la materia (o, en términos más contemporáneos: la paulatina separación entre un poder judicial y un poder ejecutivo).**

**20.** Vale reseñar este factor gravitante: “La burguesía aceptó la existencia de un poder absoluto en la medida en que lo creyó necesario para la defensa de sus intereses económicos pero comenzó a variar su posición en la medida en que algunas políticas del Estado absoluto, como el mercantilismo, pusieron trabas al desarrollo del mercado” (Abal Medina h. y Barroetaveña, 1995: 147).

**21.** El paso del Estado absolutista a su tipo histórico liberal estará dado por el proceso que se conoció como las “Revoluciones Burguesas”: las puja de este sector dominante contra el Estado absolutista por limitar su poder e instaurar nuevos cánones y dinámicas en la relación “Estado-Sociedad”. A partir de la victoria en esta lucha, se enclavaron el liberalismo político, el constitucionalismo, la división de poderes, y nuevos derechos que sentarán las primeras y más sólidas bases de la actual concepción de “ciudadanía”, entre los principales logros.

**22.** Es importante distinguir que la división de poderes fue diferente en la formación de los Estados europeos y los Estados americanos, dando lugar -histórica y respectivamente- a los parlamentarismos (en Europa) y a los presidencialismos (en América).

La reconfiguración de la relación Estado-sociedad bajo el Estado liberal hizo a la transformación del sujeto: su condición de súbdito integrante de grupo, de corporaciones o de un determinado estamento empezó a diluirse a la vez que emergió la figura del ciudadano como individuo titular de derechos y obligaciones. Tal como señala Schiera (1983), este nuevo orden adquirirá lentamente “connotaciones positivas de realización y desarrollo de intereses más precisos, descritos y presentados como propios del individuo, ahora elevado al rango de protagonista directo de la vida no sólo civil sino política. Son ahora los valores del individuo los que conforman el orden estatal (...)” (Schiera, 1983: 632). El individuo, ahora ciudadano, se erigirá como protagonista de este nuevo tipo histórico de Estado<sup>23</sup> y la burguesía, en tanto actor poseedor del capital y su potencial funcionamiento, se consolidará con un poderío mayor limitando al soberano.

Este proceso tuvo como epicentro esencial y estructural la diferenciación y, por ende, la separación de la sociedad en las esferas de lo público y privado, distinguiendo así en la “esfera privada” la sociedad civil, la ciudadanía y todos los factores y dinámicas económicas que surgían de la revolución industrial como acontecimiento histórico y el capitalismo como nuevo sistema económico imperante. De esta manera, la separación de estas esferas limitaba la injerencia y el actuar arbitrario del otrora rey absolutista, al tiempo que resguardaba un espacio (la sociedad civil) donde se encontraría el ciudadano, sus relaciones sociales y económicas (el mercado) en las que el Estado no debía tener injerencia alguna.

¿Qué había sucedido? Paralelamente a la transformación del Estado se había gestado la Revolución Industrial (ubicada históricamente entre los siglos XVIII y XIX), que consistió en la aplicación de las innovaciones técnicas a la producción económica, generando con ello cambios estructurales económicos (pasando de una economía agraria a una industrial), nuevos cánones de manufactura (contrarios al método “artesanal” de producción), de comercialización e intercambio (consolidándose el mercado) y de relaciones socio-económicas<sup>24</sup> entre aquellos que poseían los medios técnicos de producción (la burguesía) y aquellos que sólo poseían su fuerza de trabajo (los proletarios).

Con esta revolución, se implantaba no sólo una nueva estructura sino también un nuevo sistema económico: el capitalismo, que tendría como nodo gravitante y esencial al mercado y, en él, a la relación entre burgueses y proletarios. Los cánones políticos del Estado liberal, con la separación de las esferas en “pública” y “privada”, permitió potenciar el capitalismo y la economía de mercado contra las intervenciones del Estado, que ya había afectado los intereses de la burguesía con el sistema mercantilista y la falta de previsibilidad. De esta manera, la “esfera privada” estaba vedada al accionar estatal, debido a que en el liberalismo clásico (como ideología y doctrina económica) la intervención del Estado no era necesaria en virtud de la autorregulación del mercado que, según los postulados de los economistas clásicos como Smith y Ricardo<sup>25</sup>, estaba dada en el libre juego de la oferta y la demanda, tendientes siempre a buscar un equilibrio.

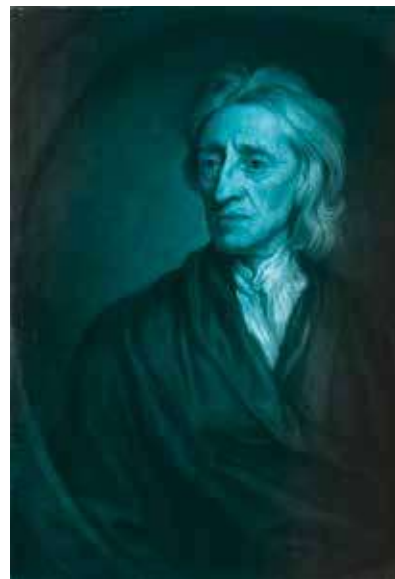
**23.** “Desde este punto de vista, el Estado debe ser sólo un Estado mínimo, racional y administrativamente técnico en vistas a preservar y garantizar la posibilidad de realización y el desarrollo del nuevo protagonista de la vida social: el individuo (...). Esta fue la época de consolidación de los llamados ‘derechos fundamentales’: libertades civiles, políticas y económicas, que constituyen la defensa de los individuos ante la virtual intromisión del Estado en esas áreas de la vida social” (D’Alessandro, 2004: 114).

**24.** Sobre este tema, son muy interesantes los análisis de Ashton (1981) y Hobsbawm (1973 y 1988).

**25.** Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823) fueron los máximos exponentes de lo que se denomina “liberalismo clásico”, filosofía económica que propugna la no intervención estatal de la economía, bajo el postulado que ésta última se “auto-regula” buscando siempre el equilibrio entre la oferta y la demanda. La célebre frase que sintetizaría la premisa de esta corriente económica será “laissez faire, laissez passer”: “dejar hacer, dejar pasar”... el Estado debía “dejar hacer” al mercado y “dejar pasar” al mismo y a los acontecimientos que en él se daban sin ningún tipo de intervención o acción de su parte.

El Estado liberal aseguró así, la entronización del capitalismo como nuevo sistema económico (economía de mercado), al tiempo que, en términos políticos, creó las condiciones apropiadas para su desarrollo.

Uno de los contractualistas que teorizó este tipo de Estado fue John Locke. Según este pensador, el Estado es fruto de un contrato que firman distintos individuos para poder convivir. En su obra “Dos tratados sobre el gobierno civil”, Locke explica que originariamente los hombres viven en un estado de naturaleza, donde no existe ninguna organización socio-política y donde los individuos gozan de los mismos derechos dictados por las leyes naturales: los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. No obstante, la ausencia de una autoridad que vele y garantice estas leyes naturales obliga a los hombres a pasar del estado de naturaleza a la sociedad civil (sociedad políticamente organizada), pasaje que se logra a partir de un “pacto” o acuerdo por el cual todos los individuos se someten libremente y prestan su consentimiento para que el Estado detente el poder e instaure un orden que garantice los tres derechos naturales del hombre. Como se puede apreciar, **la concepción antropológica del hombre en Locke es diferente a la de Hobbes, así como también sus dos escenarios “primigenios”. El Estado para Locke, entonces, se cristaliza como un agente que debe velar por el orden estatuido en base a las tres leyes naturales, haciendo a la conservación de los individuos y velando porque no se atente contra dicha armonía.**



John Locke

El Estado liberal derrocó y desplazó al absolutismo, instaurándose en Europa con monarquías parlamentarias, con el principio de división de poderes y con la ley como el soberano supremo. El rey sería limitado en sus funciones y controlado, siendo su dominio la esfera pública, pero quedando restringido en sus acciones en lo que a la esfera privada respecta, esfera donde quedaban resguardadas las interacciones entre los ciudadanos y especialmente -entre ellas- aquellas de índole económico que involucraban la libertad y propiedad: imprescindibles para la nueva economía de mercado en auge y consolidación.

Otro pensador que aportó al contractualismo fue Jean-Jacques Rousseau, quien tuvo una importante influencia en la Revolución francesa, fundamentalmente en el “ala jacobina”. Para este autor, la moralidad es un producto de la civilización, por lo que el ser humano en estado de naturaleza es un ser “amoral”, que actúa con dos principios fundamentales (uno que lo impulsa a la autoconservación y otro que él llama la piedad, que no es más que la capacidad de compadecerse al presencia el dolor ajeno). Esta posición se hizo conocida como la tesis del buen salvaje. En efecto, la injusticia, el egoísmo, la competencia, no son más que el producto de la aparición de la propiedad privada y el desarrollo de la sociedad, como lo señala en el *Discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres* de 1755.

En una de sus obras políticas más importantes, *El Contrato Social* (1762), Rousseau resume su pensamiento teórico: “El hombre ha nacido libre y en todas partes se halla entre cadenas. (...) ¿Cómo ha tenido efecto esta mudanza? Lo ignoro. ¿Qué cosas pueden legitimarla? Me parece que podré resolver esta cuestión” (Rousseau, 2005: 42). El pensador francés afirma de esta manera que el cambio civilizatorio no puede volverse atrás, pero lo que es posible es seguir modificando la sociedad humana hasta hacer que los poderes existentes sean poderes legítimos. El mecanismo que permite el surgimiento de una autoridad legítima y, en sentido estricto, de una verdadera autoridad, es el contrato social.

En primer lugar, Rousseau argumenta que la autoridad no puede basarse en la fuerza, porque del hecho del mero uso de la fuerza no se sigue ningún derecho. Alguien puede dominar a otro por medio de la fuerza, pero esta obediencia cesará en cuanto la fuerza (o la amenaza de usarla) desaparezca. Es decir, el poder político no puede fundarse meramente en la fuerza de quien manda “de hecho”, ya que la pretensión de la autoridad es la obediencia “más allá” de la fuerza: es una pretensión “de derecho”. Cuando una autoridad emite una orden, no pretende que sea obedecida por el miedo al castigo sino porque considera que dicha orden y la autoridad que la emite, son legítimas.

En segundo lugar, en tanto los humanos son libres por naturaleza, la única forma en que una autoridad sea legítima es que su poder se base en una convención, en la libre voluntad de constituir el contrato social. Este consiste en una forma de asociación que busca proteger los bienes y la persona de cada asociado, y por la cual, cada uno, uniéndose a todos, no se obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Mediante la entrega total de cada asociado a la comunidad, la condición es igual para todos los pactantes y, siendo igual para todos, nadie quiere que sea demasiado costosa (ya que sería costosa para uno mismo). Se trata de una unión que garantiza la seguridad, pero también la libertad y la igualdad (mientras que para Hobbes y, en menor medida, Locke, el pacto social implica una pérdida de libertad, ya que es entendido como el sometimiento al poder político).

El contrato social puede resumirse en la siguiente fórmula: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 2005: 55). Este pacto constituye, de manera simultánea, un proceso de sumisión que transfiere poder: no se trata de una simple cesión de derechos del individuo al soberano, como en el contractualismo previo, lo que resulta en que el soberano que emerge del pacto se separa de quienes pactaron. Se trata de la conformación de una voluntad general que implica la sumisión de todos al todo y al mismo tiempo cada uno es productor de las leyes que emanan de la voluntad general. Los individuos se transforman en ciudadanos y la voluntad general, esa especie de “yo colectivo” producto de la unión de todos con todos, se transforma en el soberano. De esta manera surgen en el siglo XVIII los rudimentos de lo que luego se convirtió en una concepción del poder político entendido como “soberanía popular”: es la voluntad del colectivo social en tanto colectivo, lo que nutre de sustancia y vuelve legítimo a un poder político.

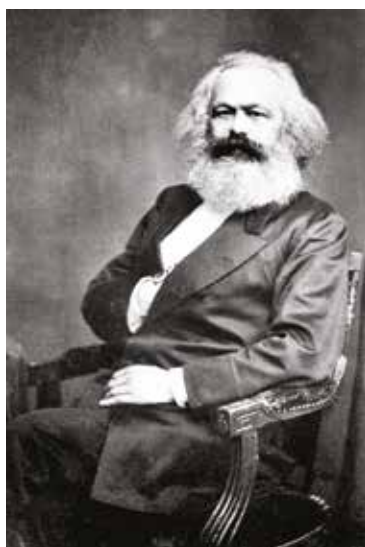
La voluntad general, sin embargo, no debe confundirse con lo que Rousseau llama “voluntad de todos”: **mientras que la primera apunta hacia el interés universal de la comunidad, la segunda es la suma de las voluntades individuales que apuntan a un fin egoísta y particular**. El carácter único e indivisible de la voluntad general es lo que luego se tradujo en la noción de unicidad de la nación, centro y fundamento de la soberanía en los Estados nacionales.

## 2.4. La problematización marxista del Estado

Por Ramiro Cardenes

Las revoluciones políticas de los siglos XVII, XVIII y XIX y la consecuente consolidación de los Estados nacionales modernos, de la mano de la creciente expansión del capitalismo impulsado por los procesos técnicos desatados por la Revolución industrial, modificaron rápidamente el paisaje histórico de Occidente (y posteriormente del mundo) y configuraron el escenario en el cual Karl Marx desarrolló su crítica a la modernización capitalista. Los aspectos más conocidos de su obra tienen que ver con su análisis de la lógica de funcionamiento de la economía capitalista y con las tesis sobre la lucha de clases contenidas en el materialismo histórico. Existen debates entre los intérpretes y sucesores en torno a la presencia de una teoría sistemática del Estado en su obra. Lo que resulta evidente es que no hay una obra publicada de su autoría en que aborde la problemática del Estado de modo sistemático y acabado. Sin embargo, eso no quita que en el conjunto de su obra haya una colección de observaciones, análisis y reflexiones críticas relevantes en torno al Estado.

En primer lugar, podemos recorrer algunos de los textos de “juventud” de Marx, como la *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel* de 1843 y en *La cuestión judía* de 1845, en donde realiza una serie de observaciones en torno a la emergencia del Estado moderno y la pretensión de identificar la “emancipación política” (esto es, la creciente universalización de la condición de ciudadanos a toda la población) con la “emancipación humana” (es decir, alcanzar un estado de efectiva libertad para el conjunto de la humanidad).



Karl Marx

En esas obras, Marx desarrolla una crítica de un aspecto esencial del Estado: el carácter representativo del mismo. De esta manera, considera que el Estado moderno, en tanto representante de la sociedad civil y, por tanto, como ente “separado” de la misma, consagra el dualismo entre estas dos instancias. La relación entre Estado y sociedad civil no logra superar la dualidad que, en el lenguaje contractualista, se establecía entre el estado de naturaleza y el estado político: el egoísmo y la competencia propios de la condición natural siguen presentes en la dinámica de la sociedad civil y, simultáneamente, como miembros de la comunidad política, las personas se constituye como agentes que gozan de libertad política e igualdad jurídica. Por esta razón, la separación del Estado confirma y garantiza las desigualdades que hay en la sociedad: mientras que en su participación en el Estado el hombre<sup>26</sup> se comporta como un *citoyenne*<sup>27</sup> miembro de la comunidad política y persigue objetivos “universales” (el beneficio de toda la comunidad); en la medida en que el Estado sea algo distinto y separado de la sociedad, la sociedad civil será el lugar en donde el hombre se presenta como un *burgués*, un simple hombre individual que le da rienda suelta a su naturaleza “egoísta”, persiguiendo su interés particular. No es casual, afirma Marx en *La cuestión judía*, que en la Revolución francesa haya surgido la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”: es evidente que el ser humano se “divide en dos”, teniendo así una “vida universal y política en el Estado” y otra “vida individual y particular en la sociedad” (Marx: 1982: 470).

**26.** Todavía, en el siglo XIX, se estaba lejos de alcanzar el voto femenino en aquellas sociedades en que existía el sufragio para la elección de representantes. Por esa razón (además de que los autores tendían a hablar del “hombre” como universalización de lo humano) en estos pasajes consideramos que resulta adecuado referirse al “hombre” como sujeto de la cuestión abordada.

**27.** Ciudadano en francés.



La conformación del Estado moderno, que emerge a partir de Revolución francesa de 1789, inspirado en el Contrato Social de Rousseau y enarbolando los principios de *libertad, igualdad y fraternidad*, en lugar de realizar un mundo de la “emancipación humana”, refuerza una nueva forma de opresión en la historia humana: la explotación capitalista. El Estado, como el lugar en donde se realiza la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, es la contracara de una sociedad civil en la que se olvidó de la “fraternidad” para que cada uno persiga su interés egoísta, profundizando desigualdades sociales.

Un segundo abordaje de la cuestión del Estado lo encontramos en *La ideología alemana* (1845), obra en la que Marx aporta otro punto de vista: el de la división social del trabajo. Desde esta perspectiva, en los orígenes de la historia humana podemos encontrar la aparición de la división de las comunidades humanas en grupos a los que se le asignan tareas de naturaleza diferente. Esta división es fundamentalmente entre trabajo intelectual (tareas de dirección de la comunidad humana) y el trabajo manual (tareas que garantizan la reproducción material de la vida humana). La división social del trabajo tiene como correlato una distribución desigual de los bienes, dando origen a la propiedad, cuya primera forma aparece en la familia, en la que el hombre domina a la mujer y los hijos. Estas diferencias en la propiedad y en la distribución implica, por un lado la formación de grupos sociales que tienen intereses diferentes y opuestos. En tanto hay contradicción entre grupos sociales (por la distribución y la apropiación desigual producto de la división social del trabajo), no puede haber un “interés general” del conjunto de la sociedad: la idea de un interés del conjunto no es más que una ilusión que generaliza el interés de uno de los grupos. A través de la evolución de las formas históricas, el “interés general” comienza a presentarse como una entidad separada: así es como el Estado toma forma y representa ilusoriamente al conjunto de la comunidad y su interés general, ya que dicho interés general, en realidad, no existe. En la medida en que “oculta” los conflictos que existen en la sociedad, el Estado es una “comunidad ilusoria”, que se separa, se autonomiza y se enajena de la vida de los hombres.

Posteriormente, podemos encontrar un tercer tipo de tratamiento del Estado. La noción sostenida en el Manifiesto Comunista (1848), donde Marx expresa que el gobierno de un país es “la junta de negocios de la burguesía” (Marx: 2008), permite articular sus ideas sostenidas en *La ideología alemana* y la famosa metáfora que aparece en el Prólogo a la *Contribución a la crítica de la economía política* (1859). En este pasaje Marx desarrolla dos conceptos que tendrán influencia en la tradición posterior: los conceptos de estructura y superestructura. La estructura constituye los fundamentos materiales de la sociedad y está compuesta por las relaciones económicas de la misma, esto es, las relaciones de producción (que son las relaciones entre seres humanos) y las fuerzas productivas. Es, según Marx, la “base real” sobre la que se construye cualquier sociedad. La superestructura se erige sobre la estructura material y corresponde a las “formas de conciencia social” (la cultura, la ideología) y también las relaciones jurídicas y políticas: al Estado. No hay que entender esto de una manera unidireccional: la estructura constituye la base material sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política, pero luego esta superestructura condiciona, modifica y determina a esa estructura económica (Marx, 1974).

De esta manera, se podrá afirmar que la existencia del Estado depende de las relaciones económicas en las que se apoya, pero luego ejercerá un rol en el que influencia a la estructura económica, es decir, el Estado moderno es el producto de las relaciones económicas capitalistas pero a la vez es el Estado, con el ejercicio de su poder y la puesta en marcha de la legalidad burguesa, quien refuerza y garantiza el dominio de los capitalistas sobre los trabajadores. Este modelo de estructura y superestructura fue luego desarrollado por Engels en *El origen de la propiedad privada, la familia y el Estado* (1884) y por Lenin en *El Estado y la revolución* (1917). Sinteticemos las principales características que asume el Estado para esta concepción.

- En primer lugar, **el Estado aparece como el producto necesario del antagonismo irreconciliable entre las clases sociales presente en la sociedad**. Este antagonismo no puede ser resuelto por la misma sociedad. Es el grado de desarrollo alcanzado por la división social del trabajo el que vuelve necesario el surgimiento del Estado, con el objetivo de amortiguar los choques entre las clases sociales con intereses económicos contradictorios. Así, surge el Estado situándose de modo “aparente” por encima de la sociedad y separándose cada vez más de ella.
- El Estado tiene una característica fundamental: **es la constitución de una fuerza especial de represión, sólo posible a partir de cierto grado de desarrollo de la división social del trabajo, precisamente porque esta fuerza especial se distingue de la población organizada en fuerza armada**. El Estado tiene la capacidad de reprimir por la violencia los conflictos que surgen en el seno de la sociedad.
- El rol político del Estado consiste en que la clase económicamente dominante se vuelve, a través del Estado, políticamente dominante. **El Estado es un instrumento de la clase dominante a través del cual logra la representación del conjunto de la sociedad y completa su “carácter de clase” a partir de asumir el poder**. El Estado no es una entidad “superior” a las clases con el objetivo de armonizar las contradicciones entre ellas sino que surge a partir de las contradicciones para conservar el dominio de una clase social sobre otra.

Una vez que se realice una revolución que logre que la clase trabajadora tome el poder y que se lleven adelante las transformaciones en la propiedad y en la producción que disuelvan las diferencias entre las clases sociales, entonces desaparecerá la razón por la que surgió el Estado. Al desaparecer la causa que lo origina, El Estado no tiene razón de existencia, y gradualmente se va disolviendo hasta desaparecer. Lenin sostenía al respecto que “Sólo en la sociedad comunista, [...] cuando no haya clases sociales (es decir, cuando no existan diferencias entre los miembros de la sociedad por su relación con los medios de producción sociales), sólo entonces “desaparecerá el Estado y podrá hablarse de libertad”. Sólo entonces será posible y se hará realidad una democracia verdaderamente completa, verdaderamente sin ninguna restricción. Y sólo entonces comenzará a extinguirse la democracia, por la sencilla razón de que los hombres, libres de la esclavitud capitalista y comunista estatista, de los innumerables horrores, bestialidades, absurdos y vilezas de la explotación estatal, se habituarán poco a poco a observar las reglas elementales de convivencia [...] sin esa máquina especial de coerción que se llama Estado” (Lenin, 1974: 109).

Posteriormente a la elaboración conceptual de Lenin, podemos identificar tres aportes teóricos de relevancia a la cuestión del Estado dentro de las coordenadas del marxismo. En primer lugar, las reflexiones de Antonio Gramsci y sus conceptos de “Estado ampliado” y hegemonía, en segundo lugar, la obra de Nicos Poulantzas y el intento de desarrollar un concepto sistemático del Estado y, por último, los aportes realizados por intelectuales que protagonizaron el “debate alemán de la derivación del Estado”.

Con posterioridad a la revolución triunfante en Rusia en 1918, varios intentos insurreccionales en Europa Occidental –y en particular en Italia– habían fracasado. En el caso de Italia, el fascismo, como expresión política de una alianza entre burguesía y pequeña-burguesía rural, se había hecho de los resortes del Estado. Gramsci procesa esta situación y el éxito diferencial del proyecto comunista en Rusia y Europa advirtiendo las diferentes composiciones de la relación entre la sociedad civil y el Estado y postulando la necesidad de un cambio en los criterios estratégicos para la revolución en Europa, que impliquen una modificación respecto de los que resultaron exitosos en Rusia. Es en este contexto en el que elaboró lo que será conocido como la concepción del Estado integral, orgánico o ampliado (Gramsci, 1984: C6 §§ 10, 87, 88 y 155), desarrollada en sus famosos “Cuadernos de la cárcel”<sup>28</sup>. Gramsci propone que no se debe comprender al Estado sólo en su sentido estricto –entendido como gobierno o aparato del Estado– sino que es “todo el conjunto de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que llega a obtener el consenso de los gobernados” (Gramsci, 1999: C15 §10). Este Estado contiene como “momentos” a la sociedad política y sociedad civil, y la distinción entre estos “momentos” es “metodológica” y no “orgánica” (Gramsci, 1999: C13 §18). Bajo esta concepción, el Estado es el ámbito en donde la sociedad política ejerce fundamentalmente la coerción y la sociedad civil, que se compone del conjunto de organizaciones comúnmente llamadas “privadas”, constituye el ámbito fundamental de despliegue de la hegemonía. El Estado es una suerte de síntesis de coerción y hegemonía. En tanto el Estado incluye al “aparato del Estado” como a la sociedad civil, las relaciones entre ambos términos pueden presentar distintas configuraciones: de equilibrio, de contraposición o de primacía de un elemento sobre el otro. La fortaleza del desarrollo de la sociedad civil dentro del Estado ampliado en las sociedades de Europa occidental obliga, dentro del pensamiento de Gramsci, a una modificación en la estrategia política de las clases subalternas. Para dar cuenta de esta modificación, recurre a una metáfora proveniente del arte militar. La guerra de maniobras, metáfora de una estrategia fundamentalmente insurreccional, que brindó la victoria en la Rusia de 1917 –“donde el aparato del Estado lo era todo y la sociedad civil era primitiva y gelatinosa” (Gramsci, 1984: C7 §16)–, era insuficiente para la Europa occidental, en donde se volvía prioritario el recurso a una guerra de posiciones, que ponía el acento en la acumulación de fuerzas y de consolidación hegemónica al interior de la sociedad civil.



Antonio Gramsci

**28.** Los 32 cuadernos se han publicado en 6 volúmenes y en cada cuaderno las anotaciones de Gramsci han sido divididas en párrafos. Cuando realicemos referencias a pasajes de los “Cuadernos”, además del año de edición en español del volumen utilizado, indicaremos el número del cuaderno (C) y el párrafo de origen (§).

Retomando parte del legado gramsciano, Poulantzas sostiene en *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* que los conceptos de política y Estado no encuentran en la tradición marxista un tratamiento teórico sistemático, sino en las elaboraciones de estado práctico (Poulantzas: 1971). En esta obra, argumenta que la separación propia entre el ámbito de la explotación económica y la esfera de la dominación política es una característica distintiva del capitalismo; por tanto no existen condiciones de posibilidad para una teoría general del Estado que pretenda la invariabilidad de su objeto teórico (el ámbito de la “dominación política”) a través de los diversos períodos históricos. En este sentido, defiende la legitimidad de elaborar una teoría regional de lo político-estatal ceñida a la formación social capitalista, arribando a su conocida conceptualización del Estado como condensación material de las relaciones de fuerzas entre las clases y fracciones de clase (Poulantzas, 2005). Esta concepción poulantziana funcionó como cobertura teórica a los debates políticos en el seno del eurocomunismo en la década del 70 sobre el acceso al poder y la posibilidad de la “vía parlamentaria” al socialismo. Poulantzas señala la imposibilidad de una teoría general del Estado (propia de una “filosofía -idealista- política”), puesto que la autonomía del nivel político no es una característica general de la historia humana sino un producto específico de las relaciones sociales capitalistas. Por tanto, si bien reconoce la autonomía del nivel propio del Estado, este nivel, su autonomía y su reconocimiento (por la práctica teórica) sólo son posibles en, a partir y respecto de la sociedad capitalista. Para Poulantzas, un modo de producción no es una la yuxtaposición de distintos niveles sino que es el modo de producción (como estructura) el que determina los niveles, sus fronteras y modos de interrelación. De esta manera, es la estructura de la relación social capitalista básica (intercambio entre propietarios, compra-venta de la fuerza de trabajo y transformación de la fuerza de trabajo en mercancía propiedad del trabajador libre) la que funda a la vez que posibilita la “separación relativa del Estado y el espacio económico” (Poulantzas 2005:14). Esta separación no implica una exterioridad entre el nivel político y la economía sino que es la forma específica en que el nivel político ejerce un rol de constitución y reproducción de las relaciones de producción en el capitalismo. La función política del Estado, favorable a los intereses históricos de la clase capitalista (la reproducción del modo capitalista de producción), no se da a través de la utilización “a voluntad” de un “instrumento” separado sino que el Estado expresa ese dominio en tanto es la condensación material de las relaciones de fuerza entre las clases y fracciones de clase (Poulantzas 2005: 154). Advertimos que no se trata de una mera condensación sino que es material, por lo que estas relaciones de fuerza entre las clases se expresan en el Estado siempre de un modo refractario y mediatizado. A partir de esta opacidad estatal es como se cierra el círculo argumentativo de la separación efectiva del aparato del Estado en el capitalismo.

Por otra parte, situado en la década del 70, bajo la influencia de la tradición filosófica alemana y partiendo de la premisa de la crítica marxiana a la economía política, un conjunto de intelectuales alemanes desarrollaron varios aportes en lo que se conoció como el debate de la “derivación del Estado” (Bonnet y Piva: 2017). En líneas generales, consideran que el Estado, como existencia particularizada respecto del cuerpo social, no es más que una forma de existencia necesaria de las relaciones sociales capitalistas. De esta manera, no es la base económica la que determina o condiciona a la superestructura política como dos “instancias separadas”, ya que no aceptan postular “instancias” o “niveles” (a la manera del estructuralismo poulantziano) sino que el Estado y el capital son formas de existencia diferenciadas de una misma relación social. Así, el Estado se deriva dialécticamente de las relaciones sociales capitalistas, lo que significa que es la relación social capitalista misma la que, para determinarse, debe cobrar formas más concretas asumiendo la forma de lo económico y lo político como instancias separadas.

Hirsch realiza una reflexión, cuya argumentación nos dirige a la obra de Pashukanis *La teoría general del derecho y el marxismo* (1924) y su modo de formular la pregunta por el Estado: “¿Por qué la dominación de clase, en lugar de ser simplemente la sumisión de un grupo social a otro, reviste la forma de un poder estatal oficial y en lugar de ser un aparato privado de la clase dominante, se separa de esta última y reviste la forma de un aparato de poder público impersonal, separado de la sociedad?” (Pashukanis, 1976: 119). Hirsch considera que el análisis de la forma Estado, es decir, el Estado como forma necesaria de existencia política de la relación social capitalista, debe partir de la estructura básica de la sociedad capitalista: la relación social capitalista es tanto extracción económica de plusvalor como dominio político de una clase por otra. De esta manera, Hirsch señala que **la mercantilización de la fuerza de trabajo, la consecuente apropiación de plusvalor y la reproducción de la estructura social, propias del capitalismo, no dependen de relaciones de fuerza o dependencia directa (como en las sociedades precapitalistas), ni tampoco de una suerte de “engaño ideológico”**. La imposición de las relaciones capitalistas, así como supone la separación entre productor directo y medios de producción, supone también su separación respecto de los medios físicos de la violencia, ya que, de otra manera, correría riesgo su separación de los medios de reproducción. Estos medios de coerción, por tanto, no pueden sino ubicarse por fuera del circuito de intercambio de mercancías, es decir, separadamente a la relación económica de explotación capitalista. En tanto el mercado es un ámbito regido por la igualdad y libertad de los poseedores de mercancías, la dominación política se presenta separada, bajo la forma del poder político de una clase sobre otra. Siguiendo el razonamiento y en este nivel de abstracción, el Estado no es el instrumento de una clase social sino que, como fuerza pública separada de la sociedad, es la forma de existencia política de la relación social capitalista de explotación, la cual económicamente es la relación entre propietarios libres de mercancías que se intercambian a través de la igualdad de su valor.

Esta conceptualización permite recuperar el análisis que Marx realiza en *El capital* (1867) a la luz de la problemática del Estado. **En el capitalismo, a diferencia de las relaciones de opresión en las formaciones históricas precedentes (como en el feudalismo, en donde se identificaban la dominación económica con la dominación política y jurídica), quien vende su fuerza de trabajo y quien es capitalista se encuentran en el mercado como dos sujetos libres, que poseen mercancías (uno el dinero, otro la capacidad de trabajar)**. Según el teórico, la relación de explotación económica capitalista se da sobre el vínculo entre sujetos jurídicamente libres e iguales ante la ley. La libertad jurídica, a diferencia de las relaciones de explotación de formaciones sociales precapitalistas, es la precondition para la relación de intercambio de mercancías (donde el capital compra el uso de la fuerza de trabajo). Aquí no hay relación de dominación política: el capitalista explota al proletario pero no lo domina políticamente. La explotación capitalista, entonces, supone que los hombres son jurídicamente libres e iguales, tal y como sucede en la modernidad. Si el capitalista y el proletario se encuentran como dos sujetos que son jurídica-mente iguales, que firman un contrato de trabajo, la instancia de dominación política debe ubicarse por fuera de esa relación: por encima de ellos. Aquí es donde aparece el Estado moderno como garante de las relaciones capitalistas de producción. Las relaciones económicas entre el trabajador y el dueño de los medios de producción son la contracara del derecho moderno en tanto que consagra que la libertad e igualdad humana: la libertad para comprar y vender en el mercado y la igualdad que se presupone entre las mercancías que se intercambian, son las condiciones mismas de funcionamiento del capitalismo. De esta manera, **siguiendo la recuperación que esta corriente alemana realiza de la obra de Marx, el desarrollo de la sociedad moderna trajo consigo, de manera simultánea, la aparición del Estado y el surgimiento de las relaciones capitalistas de explotación**.



## 2.5. El Estado de bienestar

Si el Estado absoluto fue el “**Leviatán político**” que el Estado liberal debió limitar, la Revolución industrial y el capitalismo como sistema económico fueron el “**Leviatán económico**” de Occidente. La transformación y aceleramiento de la Revolución industrial y de la entronización de la temprana economía de mercado desbordó todo cauce, límite o contención resultando -sin limitación alguna en sus inicios- en un proceso que arremetió contra estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, cobrándose incontables vidas humanas y provocando lo que se denominó la cuestión social<sup>29</sup> o “lucha de clases” entre burgueses y proletarios. La cuestión social -devenida de la voracidad sin límites del capitalismo temprano- comenzó a resquebrajar el interior de las sociedades en una constante y destructiva lucha de clases yendo inclusive contra los principios mismos de las “revoluciones burguesas”. En este sentido, “se hizo evidente que el libre juego del mercado, lejos de satisfacer las demandas de todos los individuos, producía una polarización creciente de la sociedad sobre la base de una gran desigualdad. Esta desigualdad entró en contradicción con los principios filosóficos de las revoluciones burguesas. **El fin del feudalismo y la emergencia del capitalismo modificaron sustancialmente las relaciones sociales. En el feudalismo existía una responsabilidad de los señores sobre sus vasallos por la cual debían protegerlos a cambio de trabajo y lealtad. En el capitalismo, a partir del surgimiento del trabajador formalmente libre, se planteó una situación de responsabilidad personal. En consecuencia, durante el siglo XIX se produjo un crecimiento de los conflictos sociales, que llegaron a convertirse en olas revolucionarias. Tales conflictos tuvieron su base en estas fuertes contradicciones sociales**” (Abal Medina h., 2010: 110).

Ante la lucha entre burgueses y proletarios, el Estado liberal quedó en el centro de una encrucijada y con una interpelación de mucha fuerza: por un lado, su misma tipología y los principios que lo regían le impedían todo tipo de intervención económica en el “libre juego de la oferta y la demanda” en el mercado; por el otro -y a raíz de su actuar represivo en las protestas sociales- se lo señaló desde el marxismo y el socialismo como un instrumento de dominación de la burguesía<sup>30</sup>. La cuestión social fue escalando y representó un problema para el Estado liberal y el *statu quo* que defendía: el avance y crecimiento en adeptos del comunismo y socialismo, las crecientes manifestaciones del movimiento obrero por demandas nunca atendidas, el surgimiento y consolidación de partidos políticos obreros y la constitución de gremios y sindicatos, exigieron -ya con una lógica imperativa de ultimátum- algún curso de acción por parte del Estado que moderase el conflicto.

De allí el surgimiento del Estado de bienestar, consolidado hacia fines del siglo XIX en Alemania por Otto von Bismarck (conocido como el “Canciller de Hierro”) con el cometido de que el Estado tomara cartas en el conflicto social sin intervenir en la economía y el “laissez faire” del liberalismo clásico. En este sentido: “La transición entre el Estado de derecho [‘Liberal’] y el Estado de bienestar se inició en Alemania durante el gobierno de Otto von Bismarck. Entre 1883 y 1889, el ‘Canciller de Hierro’ implementó los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez y la invalidez. Las leyes regulando los derechos laborales también se difundieron en esta época, sobre todo a partir de la experiencia inglesa e hicieron pie en la Europa Central y del Norte. De este modo, se fue abriendo una alternativa al liberalismo, paradójicamente con el objetivo de hacer frente al avance del socialismo” (Malamud, 2006: 92).

**29.** El término “cuestión social” se acuñó en el siglo XIX para denominar las fracturas humanitarias, los problemas socio-económicos (pobreza, desigualdad, desprotección) y los efectos socio-políticos (la lucha de clases) que generó la revolución industrial y que perpetuaba el capitalismo como sistema económico.

**30.** En la concepción del materialismo histórico, el Estado es “ese cuasi epifenómeno jurídico-político de la base material (el mero comité de negocios de la burguesía, como dijeron Marx y Engels) pero al mismo tiempo ‘lugar’ de la dominación de clase” (Aznar, 2006: 33).

De esta manera, el Estado de Bienestar tendrá causas políticas en su concepción, y surgirá a mediados de 1880 en Alemania para inmediatamente replicarse en mayor parte de Europa, con el fin de amainar la intensidad de los conflictos sociales de la lucha de clases y -particularmente- de frenar el avance del socialismo y del movimiento obrero en un contexto internacional muy delicado por la escalada de la “Paz armada”<sup>31</sup>. No obstante, el Estado de bienestar debía lograr su cometido sin alterar el principio rector del Estado liberal: no podría intervenir en la economía ni en el funcionamiento del mercado<sup>32</sup>.

Si se tuviera que caracterizar brevemente este tipo de Estado, las líneas centrales serían las siguientes:

- **Se origina por causas políticas.** Este nuevo tipo histórico estatal surge por causas políticas: su cometido esencial es apaciguar los conflictos sociales provocados por la lucha de clases al interior de las diferentes sociedades industriales y limitar el avance del socialismo y comunismo en un contexto internacional enmarcado por la llamada “Paz armada” (pudiéndose observar “dos frentes” -uno doméstico y otro exterior- que debía afrontar).
- **No intervencionista del Mercado.** El Estado de bienestar surgirá y se consolidará con la premisa de no alterar la esencia del Estado liberal en su aspecto económico: de allí que en ningún momento intervenga con políticas estatales en el mercado, que seguirá con su autorregulación bajo “la mano invisible” que lleva al equilibrio por el libre juego de la oferta y la demanda. En esta línea, es importante remarcar que el Estado de bienestar no produce ninguna ruptura significativa -esencial- con su antecesor Estado liberal.
- **Instaura regulaciones a través de derechos laborales.** No inmiscuyéndose (interviniendo) en el mercado ni en las políticas económicas, el Estado de bienestar actuará como el constructor del gran andamiaje legal de derechos laborales<sup>33</sup>. En efecto, este tipo histórico de Estado buscará limitar el accionar de la burguesía y del mercado interponiendo una serie de derechos laborales en favor de los trabajadores (donde antes había un vacío o un matiz de grises que perjudicaba a estos últimos). De este modo, nacen y se consolidan ciertos derechos laborales y sociales básicos como esquema de regulación de un “Leviatán económico” que no contaba con límites en aquellas aristas más importantes de la interacción burguesía-proletariado.
- **Instituye instrumentos basados en derechos socio-laborales.** Relacionado íntimamente con lo anterior, se observa que el Estado de bienestar instituye instrumentos legales rígidos (inamovibles) a favor de los trabajadores como el “seguro social”, el “seguro por invalidez” y “seguro por vejez”. De esta manera, las instituciones de este Estado “están caracterizadas por su rigidez, ya que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población” (Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani; 1991: 9).
- **Opera en la dimensión de redistribución.** El Estado de bienestar actúa en el ámbito de la redistribución económica, que busca el acceso de grandes sectores de la población a beneficios sociales y al consumo de bienes y servicios.

Bajo estos lineamientos, el Estado de bienestar aseguraría una primera contención de la cuestión social y una defensa de los trabajadores, instaurando derechos laborales y regulando allí donde ninguna norma establecía, hasta ese momento, condiciones mínimas de intercambio económico entre patrones y asalariados. En este marco absorbería -hasta donde fue diseñado- los embates del capitalismo, en aras de contrarrestar el socialismo y de amainar el conflicto al interior de las sociedades: condición necesaria para enfocar sus esfuerzos hacia afuera, hacia el exterior, donde el proceso de la “Paz armada” escalaría sin pausa para desembocar -a principios del nuevo siglo- en la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

**31.** La mayor parte de los historiadores sitúa este proceso en el lapso 1870-1914.

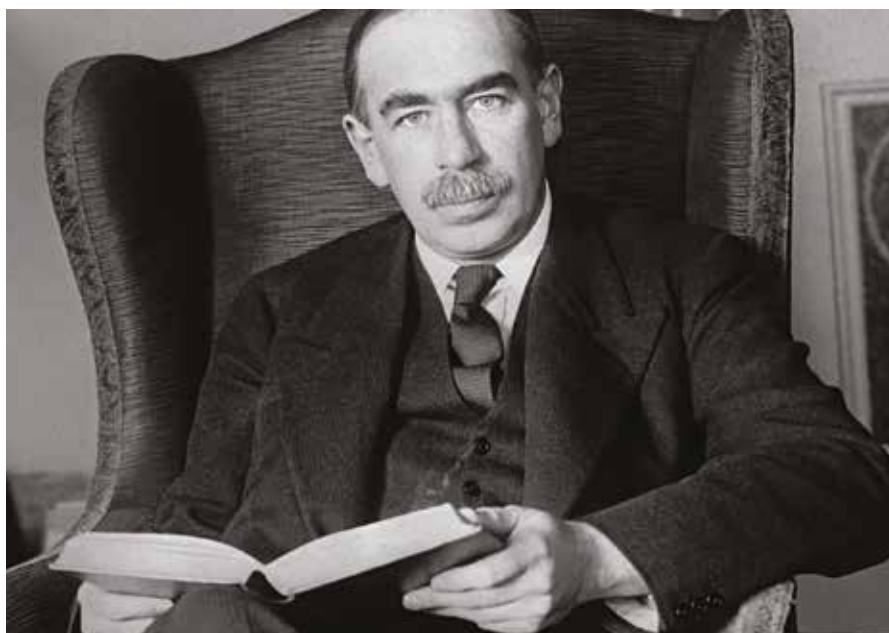
**32.** La “no intervención” estatal refiere a la abstención del Estado de actuar o tomar decisiones de manera “directa” y “específica” en el mercado o en el núcleo del funcionamiento económico, así como también implica el no limitar el libre juego de la oferta y la demanda (la “mano invisible”).

**33.** Aquí nacerían los primeros derechos y regulaciones laborales: no como dádivas o beneficencia sino como derechos adquiridos. Con el transcurso del tiempo, ya a mediados del siglo XX estos derechos serán tomados por el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB), ampliados, potenciados y fortalecidos, para pasar a ser “derechos sociales” o “derechos de segunda generación”.

## 2.6. El Estado Keynesiano de bienestar

Con más o menos magnitud, en términos de escala geográfica, productos y países afectados, las grandes crisis económicas fueron sucediendo de manera más acelerada entre mediados del siglo XIX y el siglo XX. No obstante, una de ellas se tornó bisagra (especialmente) en la historia de occidente por su intensidad, resquebrajamiento y posterior desmoronamiento de las estructuras económicas imperantes hasta el momento: el llamado “Crack de Wall Street” de 1929.

El profundo impacto y las consecuencias económico-sociales y políticas que trajo aparejada esta crisis, dejó al descubierto que el mercado no se autorregulaba como habían estipulado los economistas clásicos: el libre juego de la oferta y la demanda no tendía a un equilibrio que hacía a la regulación automática del mercado, la “mano” no era invisible, sino inexistente.



John Maynard Keynes

De allí la crítica de John Maynard Keynes (1883-1946) y el éxito de sus postulados teóricos y de la aplicación de los mismos durante la “Gran Depresión” en las sociedades industrializadas que más habían sido afectadas por la crisis de 1929. Para este economista inglés, el mercado no se regulaba por sí mismo sino que requería de la intervención del Estado puesto que no se trataba de una “balanza” entre oferta y demanda que buscaba el equilibrio lo que regía la lógica económica, sino sus “ciclos”<sup>34</sup>. Para Keynes, los ciclos económicos explicaban por qué el crecimiento económico de un país no podía ser regular o constante bajo la óptica de la economía clásica y su postulado de laissez faire y por qué se debía intervenir estatalmente el mercado (la economía) para propiciar su “lógica virtuosa” y anular su “lógica viciosa”. De allí que el objetivo central del Estado en su nuevo rol y características fue “regularizar el ciclo económico y evitar nuevas crisis como la vivida, a través de la utilización en forma discrecional de la política fiscal, monetaria o crediticia” (Abal Medina h., 2010: 11).

**34.** Los ciclos económicos constituyen las variaciones (ascensos y descensos) en la producción, el ingreso y el empleo que tienen lugar en la economía de un país determinado. Los mismos están divididos en diferentes etapas o fases, siendo las más características la de “expansión”; “cima, auge o pico”; “contracción, desaceleración o recesión”; y “crisis o depresión”.

De este modo, y bajo estas premisas, nacía el “Estado de bienestar keynesiano” o “Estado keynesiano de bienestar”. Como se puede apreciar, su nombre conjuga los dos “Estados sociales”<sup>35</sup>: desde que el keynesianismo toma como base el Estado de bienestar, complejizándolo y dotándolo de más capacidades y atributos que lo erigirían como garante del pacto social. De allí **que algunos autores lo categoricen como una continuidad de la tipología de “Estado de bienestar” (o una nueva versión de éste mismo), como el formato específico que adquirió este último en el siglo XX, argumentando en esta línea que el Estado de bienestar keynesiano fue “la forma keynesiana” que adoptó el Estado de bienestar a partir de 1930.** Pero lo cierto es que si bien existe una continuidad, el Estado keynesiano de bienestar se construye a partir de las bases y tomando las premisas del clásico Estado de bienestar del siglo XIX: la reforma, concepción, esencia, atributos y competencias legítimas de actuación del nuevo formato estatal que surge luego de la Gran Depresión hablan a la claras de un nuevo tipo histórico estatal con puntos muy diferenciados a su predecesor. Los principales puntos que caracterizaron al Estado keynesiano de bienestar pueden resumirse en los siguientes:

- **Intervencionismo estatal.** Un rasgo esencial y distintivo de este nuevo tipo histórico de Estado fue la intervención en la economía, que implicó el fin de las políticas laissez faire de economía liberal clásica y el postulado que un Estado fuerte debía ser el regulador del mercado para evitar “ciclos viciosos” de la economía. Para Keynes, estos últimos se daban porque no existía una autoregulación que encastrara y dinamizara adecuadamente la tríada “producción-empleo-consumo”. De allí que la fórmula para hacer al ciclo virtuoso de la economía consistía en asegurar el pleno empleo, ya que garantizaría contar con liquidez que se volcara al consumo generando demanda de bienes y servicios, lo cual aseguraría la producción (en la provisión de dichos bienes y servicios) que, a su vez, haría crecer la oferta laboral generando más empleo para alcanzar las cuotas de productividad que generaba la demanda. En este sentido, “la incorporación de medidas keynesianas orientadas a reactivar la economía después de la crisis económica de los años treinta a través del fortalecimiento de la demanda generó resultados económicos y sociales de crecimiento e inclusión al mismo tiempo: regulando áreas económicas, involucrándose en tareas productivas y actuando sobre los salarios y el nivel de empleo regulando la inversión; el Estado operaba directa y/o indirectamente aumentando el nivel de consumo de las masas” (D’Alessandro, 2004: 116).
- **Gasto público como motor de la economía.** Para poder reactivar la economía capitalista de posguerra el Estado asumiría el costo a partir de la política fiscal, monetaria y crediticia: el gasto público sería el movimiento inicial para poner en funcionamiento la economía a través de la inversión y producción estatal. De esta manera, el Estado keynesiano de bienestar “se transformó en el motor de la economía a través del gasto público y pasó a ocupar un lugar central en su agenda el logro del pleno empleo. Se desarrollaron en forma impresionante todas las actividades sociales, fundamentalmente las relacionadas con los servicios educativos, de salud y las políticas de vivienda. Este aumento del gasto público se financió sobre la base de una estructura impositiva de tasación progresiva, aunque dicho punto es el que mayores debates ha suscitado entre los analistas” (Abal Medina h., 2010: 112).

---

**35.** Malamud (2006) distingue el desarrollo estatal en dos etapas históricas de acuerdo a la matriz que los constituye, señalando lo que denomina “Estado de Derecho” (que agruparía los tipos absolutista y liberal) y “Estado social” (que comprendería los tipos de Bienestar y Keynesiano).

- **Consolidación y fortalecimiento de los derechos instituidos por el Estado de bienestar.** Este tipo histórico estatal lleva en su denominación el concepto de “bienestar” porque se construyó sobre los cimientos y respetando los pilares principales del Estado de bienestar surgido en Alemania en 1880 y replicado en todos los países industrializados. Uno de los legados más significativos de este tipo estatal fue la instauración de derechos laborales y sociales allí donde nunca habían existido: en la interrelación entre oferta y demanda de trabajo (entre los asalariados y la patronal). El Estado keynesiano de bienestar retomará estos derechos (en aquellos países donde se habían quitado) o los potenciará (allí donde aún persistieron a pesar de las crisis económicas) dotándolos de un rango más sólido, haciéndolos más amplios a sectores sociales, diversificándolos y profundizándolos. El gasto público también solventará esta estructura de contención socio-laboral como requisito para la reactivación y propulsión de la economía, consolidándose así de manera definitiva los “derechos sociales” o derechos de segunda generación”: “los ‘derechos sociales’ o ‘derechos de segunda generación’ (...) tienen como objetivo la justicia social. Son los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la cultura, a la seguridad social, al disfrute de prestaciones públicas y de unas condiciones mínimas de vida” (D'Alessandro, 2004: 115).
- **Recomposición y regulación de las relaciones laborales.** En la reactivación y propulsión de la economía bajo cánones keynesianos, las legislaciones laborales aggiornadas del capitalismo de posguerra pusieron en el centro de la escena al Estado como moderador entre las partes productivas, colocando un mediador entre los reclamos de ambas partes como ente pacificador. Asimismo, resulta importante destacar que durante este tiempo se fortaleció un actor laboral sustantivo, el sindicalismo. En este sentido, “el sindicato pasó de ser una organización ilegal y perseguida a ser el interlocutor legal con el cual los empresarios debían negociar las condiciones de trabajo en el marco de una novedosa legislación laboral” (Abal Medina h. y Barroetaveña, 1995: 151-152).
- **Pasaje al capitalismo organizado.** La reconfiguración de las estructuras, las lógicas, los roles de los actores involucrados y los preceptos rectores llevaron a la creación de una economía mixta en la que se conjugaba una lógica de mercado de ganancia individual atenuada con otra lógica que hiciera valer y resguarda el interés colectivo. En otras palabras, el Estado keynesiano de bienestar atemperaba el individualismo capitalista para hacerlo entrar en comunión con los intereses y necesidades de la sociedad (el colectivo de individuos) en la que se desarrollaba dicha lógica individualista, lo que se denominó “capitalismo organizado”. “Este fenómeno es el que se denomina pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. En el capitalismo individualista el Estado (liberal) desempeñaba una tarea de guardián de la propiedad privada y del orden público, mientras que el Estado de bienestar incorpora valores de justicia distributiva” (Abal Medina h. y Barroetaveña, 1995: 151).
- **Fórmula pacificadora y modelo de las democracias capitalistas.** Cabe destacar que la instauración y consolidación del Estado keynesiano de bienestar también tuvo una fundamentación política que hizo a su desarrollo. Su surgimiento y posterior predominancia se debió esencialmente a causas económicas, las crisis del capitalismo de posguerra y sus conflictos sociales, pero esta “legitimidad de origen” posteriormente se solidificó en una legitimidad de crecimiento y expansión debido a que el Estado keynesiano de bienestar se erigió en el tipo histórico estatal que mostraba exitosamente a las “democracias capitalistas” frente al avance del comunismo en el contexto internacional de la “Guerra Fría”. En efecto, el Estado keynesiano de bienestar hizo a la amalgama y a un adecuado discurrir de época entre la democracia y capitalismo, zanjando sus tensiones y demostrando que dicho modelo era exitoso en oposición al comunismo, en el marco de la “Guerra Fría” y de un mundo con un sistema internacional bipolar con una escalada nuclear de por medio.



A partir de la década del 70 comienza a evidenciarse la crisis del Estado keynesiano de bienestar: la productividad empieza a mostrar indicadores negativos y en los países centrales se registrará la simultaneidad de recesión e inflación, conocida como estanflación. A ello se le sumará un elevado gasto fiscal, originado en la cobertura social por parte del Estado y en los flujos de inversión estatal con fines de productividad económica. Por otra parte, llegada esta época puede evidenciarse que el contexto internacional ha transformado sus estructuras y dinámicas: muy diferente a aquél que viera nacer al Estado keynesiano de bienestar, se conformará un sistema internacional transnacional. Confluyendo estos factores, un hecho central marcará el quiebre final del agotamiento de este tipo histórico de Estado: la llamada crisis del petróleo de 1973. Se designa con esta expresión al aumento exponencial del barril de petróleo crudo y la reducción de la producción por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), marcando la inviabilidad de los países industrializados de solventar la importación de petróleo: sangre vital entonces de toda la red industrial de las democracias capitalistas<sup>36</sup>. De este modo, “el elemento detonante fue la crisis económica generada por el aumento de los precios del petróleo y la crisis fiscal que prosiguió agravada por los cambios demográficos ocurridos que derivaron en una población más envejecida y por ende con una mayor proporción de contribuyentes” (Abal Medina, 2010: 113).

Distintos y variados son los señalamientos que desde diversas ópticas dan cuenta acabada sobre este fenómeno<sup>37</sup>, pero lo cierto es que a partir de mediados de 1970 comienza a prevalecer otro marco interpretativo: “Esta imagen del Estado como problema fue, en parte, consecuencia de su fracaso para cumplir las funciones que se le habían fijado y las expectativas que había generado. A lo largo de las décadas de 1970 y 1980, entonces, los análisis neoutilitaristas y las políticas neoliberales alcanzaron su apogeo proponiendo la retirada del Estado y su substitución por el mercado” (Malamud, 2006: 94).

## 2.7. Estado, neoliberalismo, transnacionalismo y escenario global

La crisis del Estado keynesiano de bienestar a mediados de 1970 abrió camino a la reflexión sobre un nuevo modelo estatal en un doble nivel que marcaban los ejes cardinales de la década del 80: por un lado, sobre el Estado mismo al interior de sus fronteras; por el otro, el Estado en relación al nuevo marco internacional que se había transnacionalizado y paulatinamente cristalizaba la que hoy conocemos como globalización.

---

**36.** Este evento en los países centrales industrializados acelerará los procesos que llevarán a la crisis de la deuda en América Latina y -en esta misma región- a la llamada “década perdida” (1980).

**37.** Para algunos autores se trató de una crisis de acumulación, una baja en el proceso de inversión, que se fue profundizando por un contexto internacional cambiante, agotando el modelo estatal instaurado décadas atrás. Otros argumentos señalan que la crisis se produjo por un desaliento de la inversión y el trabajo a partir del pleno empleo y la profusa legislación laboral. Un número de explicaciones apuntan al aumento del gasto estatal para sostener todo el sistema y la crisis fiscal del Estado. Siendo todas ellas válidas y aplicables en su medida a la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar, bien vale traer a estas páginas a Klaus Offe: un autor que señalará una variable esencial para comprender el fenómeno. “Klaus Offe considera que la crisis del EB se produce a partir de un conflicto entre el proceso de mercantilización propio del capitalismo y un proceso de desmercantilización propio de las políticas asistencialistas (...). El problema real, señala Offe, es el conflicto entre la integración sistémica, que permite la acumulación capitalista y la integración social, que permite la vida en democracia” (Offe analizado en Abal Medina h. y Barroetaveña, 1995: 153).

Mientras las doctrinas keynesianas caían bajo la realidad aplastante de un nuevo mundo, las teorías económicas neoliberales de la Escuela de Chicago comenzaron a tomar fuerza y a imponerse. Estos postulados sostuvieron que el Estado keynesiano de bienestar había sucumbido debido a la crisis de acumulación, a la existencia del pleno empleo como una “artificialidad” de la injerencia estatal en el mercado, a la “excesiva” legislación laboral y a un modelo económico que -a partir de estos factores- desincentivaron tanto el trabajo como la inversión. Asimismo, argumentaban que el Estado había crecido descomunadamente, convirtiéndose en una estructura institucional “elefantiásica” que lo había tornado lento, burocrático e ineficiente.

Con este diagnóstico de fondo y ante un nuevo marco mundial de transnacionalización con embates de los mares tormentosos del mercado internacional, se impuso el *neoliberalismo*<sup>38</sup> como doctrina económica y se adscribió a los planos por este propuestos para la arquitectura de una redefinición del tipo y rol estatal: “Para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado ‘mínimo’, lo que significaba al menos cuatro cosas: primero, que dejara de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica; segundo, que desmontara el Estado social (...) tercero, que dejara de inducir la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y científico (que dejara de liderar una estrategia nacional de desarrollo); y cuarto, que dejara de regular los mercados y, sobre todo, los mercados financieros, para que se autorregularan” (Bresser-Pereira, 2009: 85-86).

Ante la desarticulación del Estado Keynesiano de Bienestar, frente a un contexto que exigía un nuevo modelo estatal y en base a la doctrina neoliberal, se reformularían nuevamente características estructurales de esta unidad político-territorial moderna: se reduciría el Estado para dotarlo de mayor eficiencia y agilidad, se lo limitaría en sus prestaciones y su rol de contención social, se le desplazaría de su rol de actor económico y se le despojaría de su capacidad de intervención en el mercado para dejarlo como un “regulador” del mismo<sup>39</sup>. Esta nueva concepción será puesta en marcha por dos potencias al interior de sus fronteras: Estados Unidos y el Reino Unido bajo las administraciones del presidente Ronald Reagan (1981-1989) y la primera ministra Margaret Thatcher (1979-1990) respectivamente; en las cuales se verá una combinación económico-política muy peculiar: la conjunción de neoliberalismo y neoconservadurismo<sup>40</sup>.

Referenciado en esas dos naciones como epicentro legitimador, el proceso de reconversión estatal bajo los cánones neoliberales al interior de sus fronteras se extendería por todo Occidente, al tiempo que la transnacionalización marcaría nuevas realidades y nuevos desafíos a ser afrontados por fuera de sus límites territoriales. En efecto, luego del idealismo que imperó tras la Primera Guerra Mundial y desafiando

**38.** El neoliberalismo fue la doctrina económica que imperaría entre mediados de 1970 y hasta fines del siglo XX (y principios del siglo XXI, dependiendo la región de la cual se hable). Su origen se remonta -como su antecedente más conocido- a la formación del grupo de grandes intelectuales liberales en Mont Pelerin (Suiza) durante los años '50; y entre sus principales exponentes teóricos figuran Friedirch Hayek, Karl Popper, Ludwig von Mises y Milton Friedman. La reunión que allí tuvo lugar sería un mojón histórico que se solidificaría y consolidaría un tiempo después: “El neoliberalismo aparecerá con toda su fuerza en la ciencia económica en 1960, en EEUU y se expresará de forma clara en cuatro corrientes de pensamiento: la teoría económica neoclásica; el nuevo institucionalismo basado en los costos de la transacción; la teoría de la elección pública (public choice); y la teoría de la elección racional (rational choice) (Bresser-Pereira, 2009: 93).

**39.** Es importante señalar que la aplicación del neoliberalismo en la reconfiguración estatal difirió en el centro respecto de la periferia y aún en ésta última hubo un arco de matices que fueron desde la incorporación de ciertos cánones político-económicos específicos y puntuales por parte de algunas naciones, hasta extremos ortodoxos donde países realizaron reestructuraciones integrales.

**40.** En relación este último punto, expresa Pinto: “Ha llegado así a fines de los '70 el turno de los liderazgos políticos conservadores, que incorporan a su discurso, conservador y populista, las ideas económicas del neoliberalismo [puesto que] el neocconservadurismo anglosajón debe incorporar necesariamente las ideas económicas neoliberales como propias, para así obtener respuestas electorales favorables...” (Pinto 1996: 28).

al realismo que se había tornado predominante como concepción para entender las relaciones internacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, surgió y se impuso el transnacionalismo<sup>41</sup>. Ya a mediados y fines de la década del 70, los internacionalistas Keohane y Nye (1988) describen un escenario que parecía haberse vuelto transnacional: en la agenda mundial los conflictos bélicos, con la Guerra Fría encabezándolos, comenzaban a dar lugar a cuestiones económicas, tecnológicas y ecológicas; el mercado internacional se había complejizado y dinamizado tejiendo una red que conectaba intereses entre los distintos países, haciéndolos interdependientes entre sí; la revolución de los medios de la información traía un nuevo horizonte para las comunicaciones transfronterizas, acercando más a los países y sus sociedades; y nuevos actores internacionales, especialmente los organismos internacionales y los bloques de integración regional surgidos en las décadas de 1950 y 1960, empezaban a pisar fuerte donde antes el poderío hegemónico se había centrado en el Estado nación.

Los tiempos cambiaron, e hicieron mudar al Estado en sus rasgos una vez más. Los cánones tradicionales de la Modernidad que lo vieron nacer se desdibujaron en un amanecer de lo global que todo lo difuminaba: la idea de soberanía como esencia monolítica inalterable, de las fronteras nacionales como murallas infranqueables y el grado de autonomía e invulnerabilidad del Estado como unidad político-territorial frente a los acontecimientos internacionales, se transformaron. La noción de soberanía y su autonomía empezó a complejizarse con el accionar de los organismos internacionales, las corporaciones transnacionales y los bloques de integración regional. Las fronteras se tornaron permeables, atravesadas por diagonales de actores e intereses y la interdependencia global hizo que todos los sucesos mundiales repercutan indefectiblemente en las regiones y los países que las componen, haciendo a su vulnerabilidad y sensibilidad.

A su vez, conforme se avanzaba hacia el nuevo milenio, la fórmula neoliberal fue evidenciando sus fallas y mostrando la necesidad de un rol más activo del Estado: “los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural y la confirmación de que los mercados, como los Estados, también desarrollan fallas condujeron a una tercera ola de ideas acerca del Estado” (Malamud, 2006: 94). En este sentido -y tal como sostiene Pinto (1996)- se partió de una premisa que no llegó a cumplirse: que el sector empresarial detentaría “una función social de creación de riqueza”, lo cual, dio lugar a repensar el rol de un Estado ahora inserto en un mundo globalizado, miembro constitutivo de bloques de integración regional y de organismos internacionales que debió salir de su retracción y condicionamientos para actuar en pos de lograr un equilibrio al interior de las sociedades nacionales frente los embates de la economía internacional. En el actual mosaico global cada sociedad vive este proceso de manera diferente, otorgando un nuevo lugar al Estado y volviéndolo a legitimar con algunos de los roles y potestades que le habían sido quitados durante la hegemonía de los postulados neoliberales.

No se ven nuevas figuras estatales nítidas y comunes como para agregar un quinto “tipo histórico”, no ha pasado suficiente tiempo aún como para mirar en retrospectiva a las huellas que dejó el paso del tiempo y sus formas. Por el momento, vale decir que contra todos los vaticinios sobre el “fin del Estado nación” o el “debilitamiento estatal frente a lo global”; el Estado -complejizado en sus cánones modernos pero resistente en la posmodernidad- continúa siendo la unidad político-territorial bajo la cual se aglutinan los agrupamientos humanos y la entidad a partir de la cual se imparte poder en las sociedades.

---

**41.** Idealismo, Realismo y Transnacionalismo son las principales corrientes y concepciones teóricas de las relaciones internacionales que entrarán en pugna durante el siglo XX. El Idealismo consideraría al sistema internacional como un ámbito plausible de cooperación y convivencia bajo normativas reguladoras y organismos internacionales constituidos en ámbitos de debate y participación de los Estados (como la “Sociedad de Naciones”). Por su parte, el Realismo describirá el contexto mundial -Post Segunda Guerra Mundial- como un escenario sin reglas y de conflictos constantes por la pretensión de todos los Estados de imponer su propio interés nacional, lo que lleva a la necesidad de acumulación de poder y de la forja de alianzas para lograr un equilibrio temporario entre las fuerzas en tensión. El Transnacionalismo marcará una inflexión en la concepción del sistema internacional: cristalizará una realidad en la que los Estados ya comenzaban a estar atravesados por distintos intereses y a ser interdependientes entre sí.

# 3.

## Estado y fenómeno burocrático

Por Andrés Imperioso<sup>42</sup>

### 3.1. Génesis y desarrollo del fenómeno burocrático

La Modernidad es una etapa reciente de la sociedad, cuya principal característica es su desarrollo exponencial, en que las fuerzas productivas cobran nuevo vigor, en la que se inician y fortalecen nuevas industrias. Junto con ellas, se fomenta la búsqueda de nuevas tecnologías que permiten mayor productividad. En simultáneo, poco a poco cobra fuerza en los sectores cultos un nuevo cuerpo de ideas que aspiran a la secularización del pensamiento, es decir, buscan impulsar formas de pensar no mediadas por ejes religiosos. La razón y la ciencia son sus herramientas seculares.

En ese proceso iniciado en el siglo XVIII nació el concepto de burocracia. Es el economista Vincent de Gournay quien emplea, en sentido negativo, la palabra *bureaucratie*, para referirse al uso abusivo de las facultades de los funcionarios permanentes del Estado absolutista francés. El concepto señalaba también el riesgo de un fenómeno poderoso: el rápido crecimiento del cuerpo de funcionarios permanentes y especializados de la administración estatal en el régimen monárquico absolutista.

Charles-Louis de Secondat, conocido como Montesquieu, contemporáneo del siglo XVIII, había señalado en ese entonces la necesidad de una división de poderes y tareas del aparato burocrático del Estado. **El crecimiento de un aparato de funcionarios permanentes en la administración estatal, con la suma de los poderes públicos, independientes de la sociedad y, por lo tanto, sin necesidad de rendir cuentas, representaba para el filósofo francés una amenaza tiránica.** El mismo debate daban los fisiócratas en torno a las concentración administrativa.

El concepto se extendió luego al resto de Europa y se empezó a utilizar para criticar el espíritu de cuerpo de los funcionarios y la altanería de los Estados monárquicos. **Hasta el día de hoy, el concepto de "burocracia"<sup>43</sup> o "burocratización", cuando se presenta en forma negativa, se refiere al proceso por el cual sectores politizados y organizados se escinden de la sociedad que los sustenta, por supuestos motivos organizativos, pero con un trasfondo ideológico de control y poder.**

La burocratización continúa creciendo en el siglo XIX como práctica organizativa del Estado. En Prusia, el vocablo tomó una acepción en términos técnicos como "conjunto de estudios jurídicos y de ciencia de la administración". Esto refería a los nuevos procedimientos de trabajo del cuerpo de funcionarios del Estado alemán, guiados por una estricta normativa, con funciones específicas, de competencias delimitadas para el empleado estatal permanente y de carrera. Tal concepción técnica apuntaba a la eficiencia propia de los criterios productivistas de la modernidad.

**42.** Licenciado en Ciencia Política (UBA). Realizó investigaciones y escribió para distintas revistas e instituciones. Mail: [a.imperioso@gmail.com](mailto:a.imperioso@gmail.com)

**43.** María Moliner define a la burocracia de la siguiente manera: Influencia excesiva de los empleados públicos en el gobierno. Clase social de los funcionarios públicos. Actividad de los funcionarios y oficinas públicas.

### 3.2. La interpretación de Max Weber

El historiador y teórico alemán, Max Weber, también se dedicó a analizar el proceso de racionalización de la forma de existencia, el surgimiento de la modernidad y del capitalismo. El estudio de la burocratización está enmarcado en sus reflexiones acerca del surgimiento y desarrollo del capitalismo. El proceso de burocratización es una de tantas consecuencias de la racionalización en tanto proceso de ordenamiento de las sociedades y modo de sistematización de la existencia, con el objetivo de hacer previsible la vida en sociedad. Para Weber eran necesarios tres prerequisites para su aparición: la existencia de un sistema de racionalidad legal, el desarrollo de una economía monetaria y la expansión cualitativa y cuantitativa de las tareas administrativas. Para el filósofo alemán, **todo poder busca legitimarse, al mismo tiempo que “todo poder se manifiesta y funciona como administración” y la burocracia se deriva de su análisis de los distintos tipos de dominio. Dentro de esta, consideraba esenciales dos elementos: la legitimidad y el aparato administrativo.**

La concepción weberiana de la burocracia tiene una triple perspectiva:

La primera es el concepto estricto de burocracia, para la cual Weber adopta la posición de la ciencia alemana de la administración de su época. Para esta, **la condición previa es la existencia aceptada de normas abstractas de organización (para sus tres partes, dirección, administración y dirigidos). De esa forma, las acciones de dirección y obediencia se legitiman en marcos general e impersonales.**

La segunda es que el aparato burocrático se encuentra ordenado por una jerarquía normada, delimitada en sus funciones y competencias. **Ello permite una demarcación entre el funcionario y la persona, por lo cual las intenciones individuales arbitrarias quedan neutralizadas ante el deber de ajustarse al procedimiento normado e instituido.** Una acción arbitraria fuera de protocolo debe rendir cuenta al aparato. Además, en la especialización de tareas, el funcionario es un empleado permanente, de tiempo completo, con un salario fijo previamente establecido y de carrera regular. Weber advierte las consecuencias de la tendencia a concentrar los medios de administración en la figura que detenta el poder. **La constitución de la burocracia moderna administra como un ente objetivo, guiado por normas abstractas ajenas, frente a la sociedad y la capacidad de influencias individuales.**

Por otro lado, Weber advierte la paradójica relación de necesidad y conflicto que se ejerce tanto en el principio de legitimidad como en el aparato y en el que detenta el poder. Para el primer conflicto, en el principio de legitimidad, se da entre la burocracia y la sociedad de masas modernas y su cultura democrática. Entiende que en esa relación existe una tensión entre lo que denomina una justicia formal y una justicia sustancial. Se parte de la afinidad entre los criterios objetivos y universales del reclutamiento para el aparato burocrático y la noción democrática de ciudadanía como igualdad ante la ley. **Weber ve a la burocracia como un fenómeno colateral de la democracia de masas y, específicamente, como el fenómeno del caparazón.** La tensión entre la justicia formal y la justicia sustancial proviene de la tendencia intrínseca en el apego de la burocracia a la norma. Por el contrario, la sociedad reclama, para la realización de una igualdad efectiva, acciones que sí contemplan la acción a partir del contexto y no sólo en un plano formal.

Polemizando con distintas tradiciones políticas antiestatistas, **Weber sostiene que la Modernidad y el Estado ya no pueden prescindir de la burocracia.** El desafío del político en el gobierno es lograr la dirección efectiva del cuerpo burocrático. Paradójicamente, la autoridad del político se comporta de forma diletante o integral, es decir, en sentido contrario a la especialización del funcionario. En particular, en su relación con cada área, el político se encuentra muchas veces en una relación asimétrica de poder con el aparato, ya que éste cuenta con las ventajas de su condición de permanencia (frente a la rotación de la autoridad democrática) y de sus saberes en tanto especialista de su área. Por ese motivo, **Weber presta una especial atención a blindar la deliberación y formulación de leyes a la esfera de los políticos.**



### 3.3. La burocracia estatal como caparazón de la sociedad

El concepto “stahlhartes Gehäuse” permite analizar la condición social actual de la burocracia. Para su comprensión nos valdremos del análisis de Francisco Gil Villegas, especialista en Weber y traductor de la nueva edición de “Economía y Sociedad”. Aunque inicialmente se tradujo como Jaula de Hierro, el término más preciso es “caparazón duro como el acero”. Eduardo Fidanzas realizó observaciones de este concepto y esbozó cinco momentos:

El primer momento alude a la división del trabajo, fenómeno a través del cual se renuncia a la aspiración renacentista universalista del hombre que considera que la excelencia se encontraba en ser capaz de conocer y abordar todos los campos. Según Weber, la limitación al trabajo especializado y “la renuncia a la universalidad fáustica (...) es en el mundo actual condición de toda obra valiosa”<sup>44</sup>. Este proceso trajo como consecuencia la resignación del humanismo pleno que tuvo su último esplendor en el siglo XVIII. El optimismo universalista de esa época aspiraba a la capacidad elástica del hombre para abarcar todo conocimiento. Por el contrario, ante una nueva realidad inabarcable y, por lo tanto, de necesaria delimitación, los sentimientos emergentes fueron la resignación y la nostalgia. La mecanización y el aprisionamiento son la tercera característica. El desenvolvimiento de la economía moderna, con el desarrollo de la división del trabajo y la mercantilización de la vida cotidiana, cercena la otrora autonomía; la libertad, por ejemplo, que otorgaba la vida rural donde poco o nada dependía del comercio con otros. En la nueva sociedad, el individuo está obligado de forma irresistible a que el capitalismo determine su “estilo de vida”. La antigua cultura premoderna se pierde ante el avasallamiento del nuevo espíritu moderno. Las nuevas características son la cosificación y la pérdida de sentido. Las “herramientas del mundo del trabajo productivo y administrativo” ordenan y dotan de sentido a la vida cotidiana, en la transformación de la naturaleza humana. Aunque en un principio se presuponía que el “caparazón” era la reacción, ante una necesidad, paradójicamente, la consecuencia termina siendo contraria: la tragedia moderna es, según Weber, la fuerza que “siempre quiere lo bueno y siempre crea lo malo”. El concepto de “caparazón duro como el acero” tiene una doble lectura. Por un lado, se enmarca en un análisis propio del contexto alemán de principios de siglo XX. Weber es influido por contemporáneos que entienden el desarrollo de la modernidad en clave de tragedia. La definición de “caparazón”, remitida al mundo animal, no se refiere a un elemento externo, enemigo. Por el contrario, no se lo puede vencer, forma parte orgánica del ser, en este caso de la sociedad, con la que esta debe convivir cotidianamente. A diferencia de una jaula, no es un elemento añadido y externo, es constitutivo. Es más, como el caparazón de una tortuga, o de un molusco de mar, se trata de una necesidad vital para su supervivencia. Al mismo tiempo, es importante destacar que la aparición del “caparazón” es un fenómeno novedoso para la naturaleza humana, se trata de un fenómeno histórico pero al mismo tiempo transforma la esencia de la naturaleza humana, ya que a partir de ese momento forma una unidad orgánica y vital para su supervivencia.

<sup>44</sup>. Citado en Fidanza, Eduardo (2005)

La hipótesis de Weber era que, como consecuencia del avance de la modernidad, se estaba ante un proceso de transformación de la esencia de la naturaleza humana. Esta es la lectura general que realiza de los fenómenos que emergen con la modernidad. El desarrollo tecnológico es uno de los centrales. Aunque Weber sólo conoció las innovaciones de principio siglo XX (teléfonos, ferrocarriles, aviones y ametralladoras), pudo vislumbrar el proceso en un sentido de tiempo más amplio, como lo hizo con las conexiones que se daban entre las estructuras burocráticas modernas y las tendencias a la concentración monopólica de la empresa. Los contemporáneos de Weber, como Simmel y Heidegger, analizaron los efectos del desarrollo de la modernidad y sus consecuencias para la naturaleza humana. También abordaron la temática los pensadores de la denominada Escuela de Frankfurt, así como los filósofos existenciales de la posguerra.

Durante la Primera Guerra Mundial, Alemania se encontró ante un difícil escenario, el de enfrentarse en simultáneo a las principales potencias europeas en dos bandos divididos: oeste y este. Ante tal situación, el Estado alemán decidió poner en marcha una economía de guerra totalmente dirigida hacia los esfuerzos bélicos, lo que implicaba una planificación centralizada por el Estado, guiada por sus necesidades, para maximizar los esfuerzos de producción y recursos. Pese a la derrota alemana, esa empresa fue altamente exitosa en términos productivos, lo que no hubiera sido posible sin la profesionalización del aparato burocrático estatal alemán. La economía de guerra sentó el primer precedente del siglo XX para la intervención y planificación estatal de la economía. La planificación estatal de la economía se profundizó con los exitosos planes quinquenales soviéticos que implicaron un shock en términos de crecimiento económico. Mientras las economías mundiales se hundían producto de la crisis de 1929, la Unión Soviética crecía a tasas vertiginosas como resultado de su planificación económica. Con la Segunda Guerra Mundial, en la posguerra, como en la actualidad, la intervención de los Estados en la economía se volvió una política crucial, algo que no hubiese sido posible sin el desarrollo de la burocracia en los últimos siglos.

## 4.

# La formación del Estado en América Latina y Argentina

Por David Cela Heffel y Juan Cruz Vázquez

### 4.1. Introducción

Occidente tiende a establecer el inicio de la historia del continente americano luego de su “descubrimiento” en 1492, pero lo cierto es que en estas tierras existían civilizaciones establecidas en distintas geografías del continente al momento de la llegada de los europeos. Suelen destacarse -por su nivel de desarrollo- tres civilizaciones con respecto a otras: la Inca en lo que hoy es Perú, Ecuador, parte de Bolivia y de Chile; la Maya en lo que hoy es México, Guatemala, Honduras y Belice, llegando a controlar casi 28.000 kilómetros cuadrados de territorio; y los Aztecas, que poblaron todo el valle de México. Además, los tupinambás, los tupiniquins, los aimorés y otros pueblos aborígenes habitaban en los vastos territorios de lo que hoy es Brasil y muchos otros pueblos en el sur del continente en los territorios de los actuales Paraguay, Argentina y Uruguay.

Lo común a todas estas sociedades es que **se ejercía el poder de manera distinta a como se había desarrollado en otras latitudes del globo, sobre todo en Europa. En ese sentido, Malamud comenta: “(...) es sólo a partir del siglo XVII que se desarrolla, primero en Europa y más tarde en otros continentes, lo que puede definirse como Estado moderno o Estado nacional. Hasta entonces, las formas de gobierno predominantes habían sido el imperio, la ciudad-Estado y comunidades más reducidas como principados y obispados”** (Malamud, 2006: 86).

### 4.2. El proceso de formación del Estado nación en el continente americano

La llegada de los europeos a América significó el aniquilamiento de las culturas existentes y la instauración de un sistema de poder y control de tipo colonial dividiéndose básicamente las tierras entre la Corona española (en lo que hoy conocemos como los países de habla castellana), la Corona portuguesa (en lo que hoy conocemos como Brasil) y las Coronas británica y holandesa (en el Caribe continental e insular). Eduardo Galeano describe de manera detallada lo producido por dicho sistema al decir que **“la economía colonial estaba regida por los mercaderes, los dueños de las minas y los grandes propietarios de tierras, quienes se repartían el usufructo de la mano de obra indígena y negra bajo la mirada celosa y omnipotente de la Corona y su principal asociada, la Iglesia. El poder estaba concentrado en pocas manos que enviaban a Europa metales y alimentos, y de Europa recibían los artículos suntuarios a cuyo disfrute consagraban sus fortunas crecientes. No tenían, las clases dominantes, el menor interés en diversificar las economías internas ni en elevar los niveles técnicos y culturales de la población: era otra su función dentro del engranaje internacional para el que actuaban, y la inmensa miseria popular, tan lucrativa desde el punto de vista de los intereses reinantes, impedía el desarrollo de un mercado interno de consumo”** (Galeano, 1997: 45-46).

En 1766 Estados Unidos, y en 1867 Canadá, se independizaron de la Corona británica. Entre 1811 y 1825 se independizaron de la Corona española una veintena de pueblos diseminados por toda América, y en 1822 lo hizo Brasil de Portugal. A comienzos del segundo cuarto del siglo XIX el sistema colonial -al menos formalmente- había desaparecido en el continente americano, aunque, como veremos más adelante, los vestigios de aquél sistema estarán presentes a lo largo de la historia de los jóvenes países que se formaron. **Los incipientes sistemas de poder en cada uno de los nuevos países adoptaron como forma de gobierno el sistema republicano no sin dificultades. La violencia fue un componente central en el desarrollo de las ex colonias en el continente.**

Además del idioma, en la mayoría de los países de América Latina y en Brasil, encontramos diferencias sustanciales en el grado de desarrollo que han alcanzado en sus dos siglos de existencia. Boersner desarrolla una hipótesis que intenta explicar dónde podrían encontrarse las razones de semejantes diferencias: "Al tener España un carácter más nobiliario y absolutista, y Portugal estructuras algo más burguesas, las dos potencias ibéricas establecieron en sus colonias americanas sistemas ligeramente distintos. En el ámbito colonial español se implantaron los rigurosos mecanismos del mercantilismo más pronunciado. No había burguesía que ejerciese las actividades económicas, sino que éstas quedaron bajo la regulación de funcionarios públicos. De allí el extraordinario verticalismo administrativo característico del imperio español. Nada se podía hacer en las colonias sin autorización de la metrópoli; todos los vínculos esenciales entre España y cada una de sus provincias coloniales eran de tipo vertical, prohibiéndose -antes de las reformas borbónicas del siglo XVIII- todo intercambio horizontal entre una colonia y otra. Con ello se echaron las bases para el futuro fraccionamiento político de Hispanoamérica: España, al dar a toda su esfera colonial americana un idioma, una fe y una conciencia subjetiva comunes, creó estructuras y patrones de conducta económica favorables a la división entre las provincias, que se convirtieron en países soberanos separados" (Boersner, 1996: 28).

En el caso de Portugal, los mecanismos de colonización aplicados en las tierras americanas (hoy Brasil) fueron algo distintos a los utilizados por España. El mismo autor destaca: **"En cambio, Portugal aplicó en Brasil métodos de colonización más flexibles, tendientes a otorgar mayor poder de decisión a los propios habitantes de la colonia, así como a alentar el establecimiento de vínculos horizontales entre una provincia y otra, y sin la constante referencia obligada a la metrópoli ultramarina. Los capitanes a quienes se encomendó la conquista y la colonización del interior de Brasil, partiendo desde la costa del Atlántico, tenían un carácter más empresarial que los virreyes y capitanes de España, que eran funcionarios al servicio del Estado absolutista y centralizador. Además, en Brasil existía un constante intercambio entre una capitanía y otra, mientras cada virreinato o capitanía general de Hispanoamérica orientaba sus relaciones casi exclusivamente hacia la metrópoli"** (Boersner, 1996: 28-29).

De esta manera, es posible observar que la unidad brasileña lograda por Portugal difiere de la veintena de países generada en Hispanoamérica debido a la existencia, desde la colonia, de una integración económico-social históricamente formada ausente en la parte española del continente.

La historia de los pueblos en todo el mundo es motorizada por varios factores pero podríamos aglutinarlos en dos grandes grupos: por un lado, **motivaciones de tipo ideológicas (visiones del mundo) y, por el otro lado, motivaciones por el control de los recursos (de diverso tipo). Los países que se formaron posteriormente a la etapa colonial en el continente americano estuvieron marcados de manera significativa por dos hechos en el paso hacia la independencia:**

- a)** El dinamismo y el vigor del movimiento nacional revolucionario latinoamericano, dirigido en gran medida por élites terratenientes y comerciales, inspiradas por ideas burguesas liberales de Europa y apoyadas por pueblos en busca de identidad nacional y de avances en la senda de la libertad y la justicia. Durante ese lapso de su historia Latinoamérica deja de ser objeto más o menos pasivo de la política de centros de poder externos y asume un papel activo.
- b)** El surgimiento de dos enfoques o visiones del futuro del hemisferio occidental: la visión bolivariana, latinoamericanista, de solidaridad multilateral de países iguales, y el enfoque monroista, de protección ejercida por Estados Unidos sobre las naciones más débiles del Sur (Boersner, 1996: 86).

Gran parte de los miembros de las élites de las nuevas naciones habían sido formados en los ideales liberales, nutridos de los principios pregonados por la Revolución que en Francia marcó el final definitivo del feudalismo y el absolutismo (Ancien Regimen) dando a luz uno nuevo en el que la burguesía se convertiría en un actor económico y político importante. En el mismo año en que inicia la Revolución francesa (1789), el incipiente cuerpo legislativo reunido como Asamblea Nacional Constituyente aprobó uno de los instrumentos que daría sustento y legitimidad al proceso iniciado: la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, en el que se establecían derechos personales y de la comunidad, además de los universales, bajo la presunción que deberían ser respetados no solo por las personas sino fundamentalmente por el Estado, dando origen al principio de soberanía popular que será el motor de revoluciones en Europa (1830, 1848, 1871) y también en América -como ya hemos visto- a partir de la gran ola independentista.

Junto a los derechos de las personas y las comunidades, el ideario liberal otorgaba impulso y protección a las condiciones que generarían el desarrollo económico de las sociedades. En concreto, **era necesario garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducción del capitalismo, que era entendido como el sistema generador de progreso.** No obstante, el progreso sólo podía garantizarse a partir del establecimiento de condiciones mínimas de reproducción, lo que se traducía en la necesidad primordial de generar orden. Las estructuras de gran parte de las incipientes naciones no estaban en condiciones de garantizar aquellas condiciones: “La guerra de independencia, con la consecuente destrucción de los medios de producción existentes, acentuó la ruina de la burguesía incipiente en diversas partes de Latinoamérica, y favoreció el auge del feudalismo militar, incompatible con la integración nacional sobre bases burguesas” (Boersner, 1996: 87).

De igual manera, Oszlak señala al respecto que **“el acto de ruptura con el poder imperial no significó la automática suplantación del Estado colonial por un Estado nacional. 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 concitar apoyos, se fueron extendiendo hasta adquirir un carácter nacional. Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones -administrativas y judiciales- locales. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (v.g. Juntas, Triunviratos, 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”** (Oszlak, 1978: 127).



La principal preocupación de los independentistas era el establecimiento de un sistema de dominación diferente al colonial que garantizase el orden (en un sentido amplio) como condición sine qua non del progreso.

El período independentista -entre 1811 y 1825- se caracterizó por tendencias secesionistas que desmembraron los virreinos (que al momento del estallido independentista eran cuatro: el de Nueva España; el del Perú; el de Nueva Granada; y el del Río de la Plata)<sup>45</sup> y modificaron radicalmente el mapa político de América Latina.



**Virreinato del Perú”,  
de Pedro Guibovich.**

El establecimiento de un Estado soberano era fundamental para garantizar la independencia y su efectividad dependía del grado de articulación alcanzado entre los intereses rurales urbanos y las condiciones existentes para la integración económica regional. En cada región fue diferente: en los actuales Chile y Costa Rica las condiciones geográficas, el desarrollo de una diversificada economía y la acomodación de los grupos locales (incipiente burguesía) a las nuevas posibilidades productivas, podrían explicar la temprana consolidación de un Estado nacional en esos países; en los actuales Perú, México, y Bolivia, la extensión territorial creó dificultades para la articulación interregional, pero el control de la actividad minera logró generar una base de poder económico y al mismo tiempo político para ejercer el control del Estado nacional y desbaratar eficazmente otras fuerzas contestatarias (Oszlak, 1978: 128). Los procesos de consolidación de un poder centralizado en cada país fueron extremadamente lentos. En la gran mayoría de los casos es posible afirmar que la consolidación de los Estados nacionales recién comenzó a visualizarse hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, es decir, más de medio siglo después de haber logrado la independencia. Como ejemplos concretos citamos el de México, donde se daría este proceso a partir del Porfiriato (1876-1911); Brasil, a partir de los años 1930 con la construcción del Estado Novo durante las presidencias de Getúlio Vargas; Argentina, a partir de la Generación de 1880 que sentaría las bases de un modelo conservador que llegaría hasta 1916, fecha en que la forma de acceso al poder político cambiaría radicalmente. Ese año, por primera vez, un ciudadano de la república accedía a la Presidencia de la Argentina por medio del voto universal, secreto y obligatorio, gracias a una ley electoral sancionada por el presidente Sáenz Peña en 1912.

**45.** Para mayor información sobre este punto recomendamos la obra de Tulio Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*.

### 4.3. Elementos constitutivos en la formación del Estado nacional

En líneas generales, el panorama posterior a la independencia es descrito de la siguiente manera: “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” (Oszlak, 1978: 130). Malamud señala al respecto: **“Luego de las guerras de independencia, desatadas hacia principios del siglo XIX, la América hispánica continuó fragmentándose a partir de sucesivos conflictos hasta conformar los dieciocho Estados de la actualidad (...). La anarquía de la guerra, que en Europa dio lugar a la imposición del orden mediante la monopolización de la violencia, en América Latina fomentó la fragmentación territorial y la creación de Estados despóticamente fuertes pero infraestructuralmente débiles”** (Malamud, 2006: 88).

Como venimos señalando, era necesaria la organización de las actividades económicas para favorecer el proceso de acumulación pero sin estabilidad política ello se tornaba una mera aspiración.

En ese sentido, Oszlak ilustra lo que imperaba en aquellos años: **“Orden y progreso, la clásica fórmula del credo positivista, condensaba así las preocupaciones centrales de una época: aquella en 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”** (Oszlak, 1978: 130).

En el contexto de la época, el Estado nacional –en tanto instituto de dominación política que conserva para sí el legítimo monopolio de la fuerza física en última instancia– era entendido como la única institución capaz de superar las condiciones adversas para garantizar el orden y el progreso. Dicho orden podía ser institucionalizado a través de la regularización del funcionamiento de la sociedad haciendo previsible las transacciones y la regulación de los comportamientos dentro de marcos y prácticas comunes. Claro que no era tarea sencilla si tenemos en cuenta que lo que imperaba era el caos: “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” (Oszlak, 1997: 130). Lo que definía el carácter nacional de los Estados en formación era, precisamente, el control efectivo y legítimo del territorio y las personas en nombre de un interés superior material.

Según el mismo autor, **“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”** (Oszlak, 1978: 131).

A través del desarrollo de ciertas capacidades es posible verificar la existencia de un Estado, dirá concretamente que definen la “estatidad”, esto es, la condición de “ser Estado”; a saber:

- 1) la capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) la capacidad de institucionalizar su autoridad, a partir de la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios y organizaciones de coerción;
- 3) la capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer de manera estable recursos de la sociedad civil;
- 4) la capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten el control ideológico como mecanismo de la dominación (Oszlak, 2006: 16-17).

De ninguna manera fue el objetivo de este apartado agotar el tema en referencia a la formación del Estado-nación en los territorios dominados por España y Portugal en América por poco más de 300 años hasta el proceso que se inicia posteriormente a la ola independentista sino brindar algunas aproximaciones a los procesos que dieron origen a los Estados-nación.

Oszlak desarrolla una tesis precisa al respecto: **“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 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” (Oszlak, 1978: 132).

#### 4.4. Reflexiones sobre el Estado en América Latina

Como hemos abordado, América Latina tiene una historia común, dos lenguas mutuamente inteligibles y una cultura compartida. Sin embargo, desde varias disciplinas de estudio se visualiza que “la integración es impracticable porque el objetivo explícito de los Estados latinoamericanos es fortalecer su soberanía, no compartirla” (Malamud, 2016: 33). Es probable que por ello uno de los principales axiomas del campo de estudio de las relaciones internacionales sea: Entre Estados no existe amistad sino intereses. No obstante lo dicho, **es inevitable la interdependencia entre los países en la región, sobre todo en el contexto del proyecto neoliberal que “persigue la circulación global de bienes y capital, pero –con excepción de la Unión Europea– nunca postuló una movilidad equivalente para la fuerza de trabajo. Sin embargo, las sociedades humanas son cada vez más móviles: se estima que más de 3% de la población mundial vive fuera de su país de origen”** (Pérez-Liñán, 2017: 40). Basta recordar la llamada “crisis migratoria en Europa” o “crisis de los refugiados” desde 2015 en adelante en la que contingentes de personas de África y Asia comenzaron a llegar por diferentes medios de locomoción a Europa a causa de desplazamientos forzados en razón de conflictos armados, hambrunas, persecución política, entre otras. Según los especialistas, se trata de la mayor crisis migratoria y humanitaria en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. Este fenómeno es consecuencia directa de la pobreza estructural y las tensiones de cualquier orden, las que dan lugar a crisis, guerras, que incluso llevan al colapso de Estados, precisamente en una fase del capitalismo globalizado, realizada bajo la hegemonía del capital financiero –hace tiempo ya independiente del capital productivo– que ha socavado los Estados de Bienestar occidentales y favoreció a las capas más ricas de las sociedades (Sintomer, 2017: 28). La región de América Latina no es ajena a los movimientos migratorios e históricamente han sido una práctica constante. El denominador común: **personas en busca de mejores oportunidades de vida. Desde México y los países de América Central hacia Estados Unidos así como desde Bolivia, Perú, Paraguay y Uruguay hacia Argentina, Ecuador hacia España y al mismo tiempo cientos de otras combinaciones. Damos cuenta de los mayores y constantes flujos migratorios que, de ninguna manera, reflejan todos los flujos de movilidad de las personas.**



**El mural “El hombre en la encrucijada” fue encargado a Diego Rivera para el Rockefeller Center en Nueva York, y fue destruido ante la negativa del muralista mexicano de eliminar el rostro de Lenin. En 1934, Rivera lo reelaboró en el Palacio de Bellas Artes de México, bajo el nombre “El hombre contralodor del universo”.**

Malamud (2006) entiende que el Estado contemporáneo se encuentra sujeto a dos clases de tensiones: las de fragmentación y las de integración. Las tensiones propias del fenómeno de fragmentación radican en causas políticas y se relacionan con el resurgir de los nacionalismos subestatales y las tensiones de integración fundadas básicamente en intereses económicos vinculadas con el proceso de globalización.

Como hemos visto, el desmembramiento del orden colonial dio origen a casi una veintena de unidades político-territoriales (Estados-nación soberanos) que se han encontrado en tensión por corrientes integracionistas desde sus orígenes; quizás las que mayor peso han tenido hayan sido las expresadas por Simón Bolívar y luego por José Martí.

Desde el período de la Independencia existen **dos conceptos que han representado los proyectos utópicos de integración de mayor fuerza en el continente americano: el “panamericanismo”, que se deriva de Pan America, término forjado en Estados Unidos en 1889, y el “latinoamericanismo”, de América Latina o “Latinoamérica”, vocablo que remonta a 1836, en Francia.**

Para Bolívar, la idea de crear una confederación latinoamericana estuvo vinculada en su origen con la lucha por la libertad e independencia de las antiguas colonias españolas en el siglo XIX. Bolívar planteó la necesidad de crear una confederación para luchar unidos contra las amenazas comunes por lo que era indispensable que las repúblicas latinoamericanas se organizaran y establecieran una forma de colaboración entre sus pueblos, asegurando la no recolonización europea o una nueva colonización por parte de los Estados Unidos. Contemplaba la formación de una nacionalidad extensa, amalgamada por un poder fuerte y centralizado. La visión de su obra **Nuestra América no implicaba el desconocimiento de las diferentes repúblicas de la región.**



El planteo de Bolívar era claro en referencia a Europa y la historia reciente de luchas por la emancipación estaba llena de elementos que lo fundamentaban. Al mismo tiempo, también lo era con respecto a la emergencia de otra potencia económica, militar y política en el continente: Estados Unidos. A la sazón, **la posición estadounidense se sustentaba en la “Doctrina Monroe”<sup>46</sup>**, postulada desde 1823, en cuya versión original buscaba impedir la reconquista española y, con el paso de los años, se le agregó una connotación hegemónica. En los comienzos del siglo XX el presidente norteamericano Roosevelt le otorgó a Estados Unidos una especie de derecho de policía internacional; según éste se consideraría cualquier intervención europea en la América española como un acto “hostil hacia los Estados Unidos” y, de paso, al proclamar “América para los americanos” se sentaron las bases que dieron soporte (aunque de forma irregular, pues no fue sólida la integración entre todos los países de la América hispana) hasta 1948 a la ideología del panamericanismo al estilo hegemónico. Con ello, Estados Unidos asumiría el papel de protector y garante de la seguridad en el continente americano. En un principio la Doctrina Monroe era una enunciación unilateral por parte de Estados Unidos más en función antieuropea que en favor de la solidaridad continental (Bermúdez Torres, 2010: 360).



**Tío Sam advirtiendo a John Bull y al Kaiser Wilhelm que no transgredan la Doctrina Monroe.**  
Autor: W.A. Rogers, 1902.

Desde 1933 las relaciones interamericanas adquirieron una nueva forma ante los “peligros” que rondaban al mundo (ascenso de los fascismos en Alemania e Italia, básicamente). **Se implementó la política de “buena vecindad”, que contemplaba el abandono táctico de la intervención directa, a fin de reducir las tensiones existentes entre Estados Unidos y los países de la región americana. Los propósitos de esta nueva política eran neutralizar el “antiamericanismo”<sup>47</sup> y poder contar con aliados seguros en caso de conflictos internacionales** (Bermúdez Torres, 2010: 361).

**46.** El 2 de diciembre de 1823, el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, expuso en su mensaje al Congreso la famosa doctrina de “América para los americanos”, conocida como “Doctrina Monroe”. Es el principio de la política exterior de Estados Unidos de no permitir la intervención de las potencias europeas en los asuntos internos de los países del hemisferio americano.

**47.** Antiamericanismo, entendido como el rechazo al gobierno estadounidense.



Al iniciar la Segunda Guerra Mundial (1939), Estados Unidos se mantuvo neutral hasta que, luego del bombardeo de su base naval en Pearl Harbor (en diciembre de 1941) por parte de Japón, decide participar en la contienda bélica, significando ello un aumento de su poder sobre sus vecinos que obligó a los países del continente a declarar la guerra a las potencias del Eje (Italia, Alemania y Japón). Al final de la guerra (1945) Estados Unidos se consolidó como nueva potencia global y se incrementó la dependencia económica y militar de los países latinoamericanos con respecto a ella, que a partir de ese momento reemplazó a las naciones europeas. Luego de 1945 la dependencia económica de América Latina fue acumulativa, sobre todo para los países centroamericanos y caribeños. Además, se agudizó la dependencia en el plano político, a través de los pactos militares y los compromisos adquiridos con los Estados Unidos de América en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>48</sup>.

**A partir de 1948 el concepto “panamericanismo”<sup>49</sup> empezó a cambiar paulatinamente por el de “interamericanismo”, tras la creación de la OEA, cuya carta de constitución se firmó en Bogotá en 1948 con dos objetivos básicos:** 1) la solución pacífica de los diferendos regionales, y 2) la seguridad colectiva. Casi al mismo tiempo se creó otro instrumento diplomático de perfil militar: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro, en 1947, como un mecanismo de acción conjunta para la defensa del hemisferio (Bermúdez Torres, 2010: 362)<sup>50</sup>.

A contramano de lo soñado por Bolívar y Martí y tantos otros próceres de la región, lo que se evidencia en América Latina a lo largo de los últimos 70 años es el fenómeno de la integración regional entre Estados a partir de necesidades económicas, impulsado particularmente por empresas privadas a partir de constantes presiones sobre los gobiernos. Para Malamud “la integración en América Latina evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década del 50 y principios de la del 60 surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo éxito pronto se convirtió en fracaso. La segunda etapa se inició a finales de los años 60, cuando se fundaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que correrían la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa se inició a partir de las transiciones democráticas en la década de 1980, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA y de la CAN, a la transformación de la ALALC en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y a la creación del Mercosur (...) que alcanzó notables progresos en términos de comercio intrarregional e inversiones durante sus primeros siete años de vida aunque posteriormente, una sucesión de crisis domésticas y un inadecuado nivel de institucionalización, mellaron su desempeño y le fueron restando relevancia” (Malamud, 2006: 99).

---

**48.** La OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Para mayor información puede consultarse la página web institucional: <http://www.oas.org/es/>

**49.** Recomendamos la lectura del trabajo de Bermúdez Torres (2010) citado en el presente escrito, donde plantea la tesis de que el “panamericanismo” impuesto por los Estados Unidos se convirtió en el principal obstáculo para la consolidación de un verdadero proyecto de integración latinoamericano durante la primera mitad del siglo XX.

**50.** Existe abundante evidencia para afirmar que las políticas implementadas primero por la Unión Panamericana y posteriormente por la OEA respondieron especialmente a intereses particulares de los Estados Unidos y no a los intereses generales y comunes de la confederación de naciones que integraron dichas instituciones. Ello quizás explique la emergencia de otros instrumentos con el fin de alcanzar la integración del continente en aspectos más allá de los económicos.

Bermúdez Torres destaca que desde el año 2006 los Estados miembros del Mercosur<sup>51</sup> han procurado conformar algo más que una unión aduanera, constituyendo al mismo tiempo una comunidad de valores que se expresa en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, existen avances y compromisos con la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad. El principal objetivo del Mercosur es permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías en conformidad con los desafíos impuestos por la denominada globalización (Bermúdez Torres, 2010: 377).

El Mercosur cumplió un rol fundamental en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), cuya fecha de constitución puede definirse a partir del Tratado Constitutivo (el 23 de mayo de 2008), aunque desde 2004 varios presidentes de las repúblicas suramericanas venían discutiendo la posibilidad de darle forma concreta e institucional al proyecto integracionista. Esta unión la integran 12 países: cuatro de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cuatro del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Venezuela, Chile, que es miembro asociado de ambos grupos subregionales; Guyana y Surinam. La sede permanente de la Secretaría General se encuentra en Quito, Ecuador; y el Parlamento Suramericano tiene sede en Cochabamba-Bolivia<sup>52</sup>.

Unasur es la primera propuesta de integración suramericana como conjunto, y en un futuro no excluye la adhesión a la unión de otros países latinoamericanos y caribeños. Tiene como propósito, entre otros, contribuir a la identidad y ciudadanía suramericana. Entre los problemas que plantea enfrentar se encuentra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social; así mismo busca promover el mejoramiento de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales. Al mismo tiempo, pretende construir un espacio regional en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y en infraestructura (Bermúdez Torres, 2010: 383).

**Inauguración de la Primera Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de los países de la Unasur.**



**51.** Son miembros de pleno derecho del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, desde su constitución en el año 1991; y Venezuela desde el 4 de julio de 2006. Además, varios países participan como Estados asociados, lo cual significa que tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo del Mercado Común. Comparten dicha categoría: Bolivia (desde 1997), Chile (desde 1996), Perú (desde 2003), Colombia y Ecuador (desde 2004). Para mayor información puede consultarse la página web del organismo: <https://www.mercosur.int/>

**52.** Para mayor información puede consultarse la página web: <https://www.unasursg.org/es>

#### 4.5. Reflexiones acerca de las iniciativas de integración continental

El continente americano ha sido desde hace cinco siglos testigo del saqueo colonial y neocolonial. En un comienzo, por parte de dos potencias europeas: las coronas española y portuguesa; luego lo hicieron las incipientes repúblicas a través de distintos mecanismos.

Hacia dentro del continente, dos proyectos de integración estuvieron en pugna durante décadas. Uno a partir de la integración latinoamericana consensuada entre los miembros (el "latinoamericanismo"); y el otro a partir de los intereses de un solo país en su propio beneficio (el "panamericanismo").

Como hemos visto, las iniciativas han tenido motivaciones que variaron entre: unirse para la defensa común y unirse para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico. Entre sí no han sido excluyentes pero han sido exponentes de períodos históricos diferentes. Hemos revisado los proyectos de integración desde principios del siglo XX y vimos que fueron iniciativas donde lo económico jugó un papel preponderante. Era necesaria la articulación política que definiera los marcos en los que la economía se desarrollara.

La institucionalización del proyecto regional político más conocido hasta nuestros días se dio con la creación de la OEA. Sin embargo, este mecanismo de integración no fue efectivo en su propósito de integración regional dado que no logró diluir del todo las tensiones entre los Estados Unidos y los países de América Latina, los cuales, más que estar interesados en la seguridad hemisférica, han pretendido desde ya hace varias décadas impulsar su crecimiento económico (Bermúdez Torres, 2010: 385).

Es posible que los fuertes cuestionamientos al actuar de la OEA, principalmente desde los países de América Latina -entre otras razones- hayan dado origen a la Unasur, y lo cierto es que en la práctica concreta de los pueblos del continente continúa siendo un anhelo la integración latinoamericana más allá de acuerdos económicos. Sin dudas, **las miradas están puestas sobre la Unión Europea que -a la fecha- es el bloque comercial regional más grande del planeta<sup>53</sup> con una historia -no exenta de dificultades, avances y retrocesos- de más de 70 años, y con ello señalamos que el modelo en el que quizás los países del continente americano se referencian sea al mismo tiempo un obstáculo que no les permita definir, con mesura y claridad, el camino a seguir para encontrar una integración plena que genere las condiciones necesarias para el desarrollo digno de las personas teniendo en cuenta, principalmente, el cuidado de la única casa común que tenemos los seres vivos: el planeta tierra.**

---

**53.** La Unión Europea es una asociación económica y política única en su género, compuesta por 28 países europeos que abarcan juntos gran parte del continente. Para mayor información puede consultarse la página web institucional: [https://europa.eu/european-union/index\\_es](https://europa.eu/european-union/index_es)

## 5.

# El rol del Estado argentino entre 1880 y 1976

Por David Cela Heffel

## 5.1. Introducción

De forma recurrente suele utilizarse la expresión “rol del Estado” sin demasiada precisión generando confusión tanto en quienes la utilizan como en aquellos que la leen o escuchan. Coincidimos con Oszlak (2011) en que dicha expresión se trata de una usual simplificación de las incontables formas en que las instituciones que conforman al Estado eligen producir bienes, ofrecer servicios, promover actividades o regular determinadas interacciones sociales de distinto tipo.

Los roles son múltiples, heterogéneos y mutan constantemente debido a factores de diversa índole a partir de la configuración de la “agenda estatal”, en la que se recorta y privilegia en función de la atención y de los recursos institucionales, la resolución de problemáticas sociales<sup>54</sup>. Se trata de lo que Oszlak y O'Donnell (1976) han denominado “cuestiones socialmente problematizadas” y expresan comúnmente lo que denominamos papel o rol del Estado (Oszlak, 2011).

El surgimiento del Estado argentino como unidad política independiente y su posterior evolución ha estado signado, en primer lugar, por su condición colonial y, paralelamente, por su situación de dependencia económica con relación a los países desarrollados. El embrión de poder autónomo surgido de la revolución independentista de comienzos del siglo pasado, influida por concepciones políticas e intereses materiales originados en aquellas situaciones descritas, necesitó poco más de medio siglo para afianzarse en una estructura institucional orgánica e integradora, plasmada sobre concepciones federativas y republicanas, que permitieron al país integrarse de manera efectiva y provechosa a la comunidad internacional y a la división de roles en ellas establecido por las potencias entonces dominantes (Rezzónico, 1985).

En la Argentina, la cuestión económica fue un tema controversial desde los comienzos de la vida independiente. Las diferencias regionales se manifestaron inmediatamente apoyando distintas doctrinas según su propia conveniencia. El interés del puerto de Buenos Aires, rivalizó con el de las incipientes economías regionales. La apertura al capital extranjero y el libre comercio con las naciones extranjeras destruían las industrias que se habían ido configurando en las provincias, pero beneficiaban a la ciudad-puerto por medio de las rentas aduaneras. Liberalismo y proteccionismo fueron desde entonces teorías económicas contrapuestas, que tuvieron en el país sus detractores y defensores. “Los críticos del proteccionismo que alegan que el mismo comporta la instauración de un monopolio deben recordar que el librecambio genera otro monopolio más injusto y nocivo: el de las naciones industriales que traban con su competencia el desarrollo de la industria nacional en los países más débiles” (Chiaramonte, 2000: 446).

**54.** Resolución no implica “solución” en sentido sustantivo. Significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por sí mismo; o porque el estado ha eliminado su carácter problemático; o simplemente porque el estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal (Oszlak, 2011: 6).

Partiendo de la premisa de que **el Estado es, en última instancia, lo que hace**, en el presente apartado realizaremos un recorrido histórico del largo período comprendido entre los años 1880 y 1976 y daremos cuenta de algunas características del Estado nacional que permiten definirlo de determinada manera en cada uno de los subperíodos. **Trataremos de desglosar las grandes denominaciones que se suelen utilizar comúnmente para definir al Estado a partir de su accionar, fundamentalmente en el ámbito económico: liberal, de bienestar, y neoliberal, para observar al interior de esas grandes categorías el tipo de comportamiento que adoptó el Estado durante los gobiernos que se fueron sucediendo a lo largo de los casi 100 años.**

En definitiva, son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del Estado o asumen su representación las que indican, con mayor claridad, cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen las políticas públicas, o mejor dicho, las políticas estatales (Osizlak, 2011: 6) a partir de las cuales analizaremos el rol que ha cumplido el Estado nacional en el período señalado.

## **5.2.** Breve descripción del período 1810-1880

En las primeras décadas de la nueva república se establecen las bases del modelo económico liberal que marcará a fuego la historia del país durante todo el siglo XIX y también la de las décadas siguientes. La incipiente burguesía comercial, que en tiempos de la colonia contaba con el beneplácito de las autoridades reales para ejercer la actividad, estableció como columna vertebral de su modelo: 1) la intensificación del comercio de importación, entregándose el mercado interno a las mercancías inglesas; 2) los negocios financieros con los capitales ingleses, a través del Banco de Descuentos (1822) y del Banco Nacional (1826); 3) el control de la aduana de Buenos Aires, con puerto único, sin competencia alguna<sup>55</sup>; 4) las empresas en sociedad con el capital inglés, de colonización agraria, explotación minera y otras; y 5) el endeudamiento externo, a través de capital británico (Galasso, 2017: 224).

La política económica practicada por los rivadavianos -basada en el librecambismo y la centralización porteña- había provocado agitación tanto en la provincia de Buenos Aires como en las trece provincias que conformaban la Confederación Argentina. Durante poco más de dos décadas (1829-1832 / 1835-1852) Juan Manuel de Rosas estuvo al frente de la provincia de Buenos Aires y encargado de las relaciones exteriores de la Confederación. En todo ese período, la idea de la construcción de un solo país estuvo signada por disputas intestinas que hicieron estragos en todas las provincias. Rosas se opuso al dictado de una constitución que organizara el país políticamente<sup>56</sup> y con ello logró mantener el sistema de la Provincia Metrópoli intacto desde el tiempo de la colonia. En palabras de Alberdi: la Provincia de Buenos Aires seguía dotada del poder económico proveniente de su pampa fértil y de su puerto único donde funciona la Aduana que grava con derechos todas las mercancías que ingresan o egresan de las Provincias Unidas, derechos de los cuales se apropia con exclusividad. (Galasso, 2017).

---

**55.** Al respecto recomendamos la lectura de Juan Bautista Alberdi (1881): La República Argentina consolidada en 1880. En la obra se analiza profundamente el control del puerto y la consiguiente Aduana por parte de la provincia de Buenos Aires desde el tiempo de la colonia hasta 1880, año en que se federaliza el puerto de Buenos Aires (y en ese acto lo hacen al mismo tiempo los recursos captados por la actividad portuaria y comercial).

**56.** En palabras de Ibarguren: "reunir un Congreso Constituyente significaba crear autoridades superiores a la provincia de Buenos Aires; mientras que sin una definitiva Constitución Nacional las provincias continuarían bajo el influjo del gobernador de Buenos Aires, encargado por ellas de la representación exterior. Manteniendo a los Estados federales sólo en unión de hecho o vinculados por pactos o alianzas, la influencia del gobierno porteño gravitaría siempre sobre ellos en forma decisiva. Ese fue el programa que en todas las épocas sostuvo Rosas" (1961: 159).



El 1º de mayo de 1853 se sancionó la primera Constitución política del país en Santa Fe. Al respecto, González Calderón precisó con suma claridad: “En esa carta Magna queda federalizada la Ciudad de Buenos Aires y se ratifica la nacionalización de la Aduana de Buenos Aires, pero su sanción definitiva se somete a la aprobación de la provincia segregada a la cual se invita a aceptar el texto aprobado en Santa Fe” (1940: 276).

Esto dio origen a la separación de Buenos Aires, por un lado y a la Confederación urquicista, por el otro. Durante varios años serán dos países antagónicos, cada uno con sus instituciones y hasta su cuerpo diplomático. Uno, con vocación atlántica; el otro, mirando hacia el interior. Uno, expresión de una selecta minoría cuyo objetivo fue “hacer Europa en América”; el otro, con mayor base popular, inserto en las tradiciones indohispánicas. La lucha militar entre ambos será insoslayable y se producirá en varias ocasiones, aunque las principales serán entre 1859 y 1861, pero también la confrontación ideológica habrá de manifestarse en al menos dos claros modelos de país que estarán en pugna hasta el presente (Galasso, 2017a: 343).



**Constitución argentina de 1853.**

En octubre de 1859 el ejército de la Confederación -dirigido por Urquiza- derrotó en Cepeda al ejército bonaerense -dirigido por Mitre- y lo fuerza a firmar el Pacto de San José de Flores por el que Buenos Aires se declaró parte integrante de la Confederación y se obligó a convocar a una convención que examine la Constitución sancionada en Santa Fe en 1853. En mayo de 1860 la Convención porteña concluyó sus funciones reformando varios artículos de la Constitución explicitando que la Ciudad de Buenos Aires no sería la capital de la república y, por tanto, la Aduana perdería su carácter nacional (quedando los recursos nuevamente en poder de la Provincia Metrópoli)<sup>57</sup>. La Convención Nacional aceptó las reformas y el 1º de octubre de 1860 se promulgó la Constitución. Ello significó la primera reforma constitucional de la Argentina.

Desde la óptica de los sectores dominantes hubo un tiempo en el que una “élite republicana”, austera y democrática fue la que llevó adelante el progreso del país con inmigración y educación desde 1862 hasta 1880 bajo las presidencias de Mitre (1862-1868), Sarmiento (1868-1874) y Avellaneda (1874-1880). Los presidentes que siguieron: Roca, Juárez Celman y Pellegrini serían parte de la oligarquía autoritaria y corrupta que hizo sus negocios y se alejó de toda inquietud por servir al pueblo (Galasso, 2017: 547).

Luego de décadas de lucha e imposición por parte de Buenos Aires por sobre el resto de las provincias, se terminó con la federalización de Buenos Aires y, con ello, acabó también el monopolio de los ingresos del puerto. Se establecía así definitivamente el asiento de las autoridades nacionales en Buenos Aires así como el control del puerto, la aduana y los efectivos nacionales. **La federalización de la Ciudad de Buenos Aires significó un aumento exponencial de los recursos del Estado nacional a partir del control de la aduana y su posterior redistribución entre las provincias<sup>58</sup>.** En los debates que se dieron en noviembre de 1880 en la Legislatura de Buenos Aires entre Leandro N. Alem y José Hernández<sup>59</sup>, éste último terminó expresando de manera clara qué es lo que se estaba definiendo y argumentó en favor de la federalización: “(...) la capital en Buenos Aires es el único medio de consolidar de una manera estable, permanente y sólida la nacionalidad argentina” (Galasso, 2017: 540).

A partir de las secciones que siguen realizaremos, de cada subperíodo, una breve descripción del régimen político, la conformación del gobierno -dando cuenta de los principales actores- y las políticas estatales más sobresalientes, aquellas que dejaron una marca distintiva de la gestión. Dado el objetivo del trabajo no será posible explicarse en los resultados alcanzados por cada una de las políticas implementadas.

**57.** Existe más de una hipótesis al respecto de esta gesta. La de mayor peso -por la evidencia- es la que sugiere que Urquiza abandona el campo de batalla aun cuando estaba ganando. Ello suponía un acuerdo con Mitre (nunca probado) que jamás le será perdonado por sus correligionarios.

**58.** Solo como ejemplo de lo que significó este hecho en cuanto a la magnitud de recursos: hasta Roca (1880), las rentas de Buenos Aires habían sido siempre superiores a las de la Nación.

**59.** Con motivo del debate respecto de la federalización de Buenos Aires se enfrentaron Leandro N. Alem y José Hernández. Alem se opuso a la federalización, al parecer con cierta influencia liberal-mitrista y con ello, en los hechos, apoyó el centralismo que él mismo había condenado al defender la subsistencia de la Provincia Metrópoli. Hernández asumió la defensa del proyecto de Avellaneda y Roca, como expresión de la vieja lucha del sector federal (Galasso, 2017: 539).

### 5.3. Periodo de organización del régimen político de tipo oligárquico (1880-1916)

El Partido Autonomista Nacional (PAN) fue creado el 15 de marzo de 1874 por la unión de los partidos Autonomista -de Adolfo Alsina- y Nacional -de Nicolás Avellaneda-. Desde sus inicios expresó a los sectores sociales y a las fuerzas económicas de las provincias del interior que estaban siendo colocados al margen del modelo agroexportador que avanzaba sobre los rieles -ferrocarriles en forma de abanico que casi en su mayoría desembocaban en el puerto de Buenos Aires- y la inmigración -que favorecía al conjunto de la fuerza de trabajo-. También se sumó el espacio que contenía a la Liga de Gobernadores.

El programa político del PAN tenía como objetivo la construcción de un capitalismo nacional autónomo, pero varios coinciden en que el proyecto se frustró, en parte, porque había llegado tarde en el tiempo del desarrollo del país. El modelo de la Argentina agroexportadora y semicolonial que disputaba ya estaba afianzado desde Pavón y no se podía contrarrestar (Galasso, 2017: 619).

Durante 30 años (1874-1904) el PAN impuso sus candidatos a la Presidencia de la República ganando siempre gracias al sistema electoral fraudulento que no respetaba la voluntad popular sino la voluntad de aquellos que la imponían a cualquier precio. Como pudimos ver a lo largo de las secciones anteriores, hubo etapas en la historia del país donde predominaba la violencia física y hubo otros períodos en que el uso de la fuerza fue reemplazado por procedimientos más sutiles: a través del engaño electoral por el cual los gobiernos perjudicaban a las oposiciones en ciernes y se beneficiaban a sí mismos.

Es llamativo que las diferentes leyes electorales sancionadas desde los orígenes de la organización nacional nunca establecieron un tipo de sufragio que calificara al elector según su capacidad económica o cultural. En los hechos, el voto era voluntario, estaba ausente el secreto en la expresión del mismo y se aplicaba el principio plurinominal o sufragio de lista. En concreto, votaban quienes querían (varones, mayores de 20 años) y la oferta de candidatos estaba bloqueada en listas cerradas sin posibilidad de competencia alguna. El fraude y el control electoral convertían al gobierno en elector, esto es, llamaba a elecciones y garantizaba la victoria de sus candidatos. Funcionaba en todos los estratos llegando a denominarse "fraude burocrático" en tanto era posible a partir del control electoral descendente que arrancaba de los cargos de presidente y gobernador hasta llegar, más abajo, a los intendentes y comisionados municipales, los concejales, los jueces de paz, los comisarios de policía, los jefes de registro civil o los receptores de renta. Al panorama había que sumarle que un porcentaje importante de la población de este período era inmigrante y no se nacionalizaba, por lo tanto, no votaba. Mientras la sociedad civil se transformaba a ritmos agigantados, el mercado electoral no sufría cambios análogos (Botana, 1977)<sup>60</sup>. Durante esa época, el presidente y vicepresidente de la Argentina se elegían mediante el sistema de colegio electoral, es decir, a través de un cuerpo encargado de elegir a un representante político determinado mediante el sistema de sufragio indirecto. En dicho sistema de sufragio indirecto los votantes no eligen directamente al candidato sino a electores, que a su vez tienen la misión de elegir al candidato. Una vez elegidos los electores deben formar un colegio electoral para proceder a votar, con el fin de determinar cuál será en definitiva el candidato electo.

Entre 1880 y 1913 el capital británico en Argentina había crecido casi veinte veces, además de los rubros tradicionales -comercio, bancos, préstamos del Estado- se sumaron los préstamos hipotecarios sobre las tierras, inversiones en empresas públicas de servicios, sobre todo en las de movilidad: tranvías y trenes, pero también en aguas corrientes. En 1916 existían 34.000 kilómetros de vías férreas, sólo un poco menos de los 40.000 que llegaría a tener unos años más tarde toda la red. En el período señalado, el Estado continuó avanzando en la conformación de instituciones a partir de las leyes de registro civil (Ley 1.565, de 1884) y matrimonio civil (Ley 2.393, de 1888), inspiradas en la legislación europea más progresista, lo que generó roces con quien hasta ese entonces registraba los nacimientos, casamientos y defunciones de los seres humanos: la Iglesia Católica. Posteriormente, la presencia del Estado se reforzaría en la regulación de la higiene, del trabajo, y sobre todo con la ley del servicio militar obligatorio que controlaba, disciplinaba y "argentinizaba" a todos los hombres mayores de edad (Romero, 2017: 21-31).

<sup>60</sup>. En 1895, de los 216.000 varones habitantes de la ciudad de Buenos Aires, solamente 42.000 eran argentinos nativos (los naturalizados alcanzaban a menos del 2%) (Botana, 1977: 189-190).

La política educativa promovida desde el Estado fue, quizás, la de mayor efectividad en cuanto a la formación de “nuevos ciudadanos” en tierras donde la población inmigrante superaba a la criolla. Dicha política contempló la ampliación de la infraestructura escolar, que venía sucediendo principalmente desde la Presidencia de Sarmiento (1868-1874) y que en el período de Roca se verificó en la construcción de 1594 escuelas, así como también en la sanción de la Ley 1.420 en 1884, un hito en la política educativa y cultural de la Argentina. La Ley 1.420 estableció la enseñanza primaria obligatoria, gratuita, y laica<sup>61</sup>, para niños de seis a catorce años (doce años para mujeres), representando un contrapeso, principalmente con las escuelas confesionales de los credos cristianos (fundamentalmente de la Iglesia Católica) y de aquellas administradas por colectividades étnicas derivadas de la inmigración. Dicha ley favoreció la integración de hijos e hijas de inmigrantes y contribuyó a disminuir la discriminación por religión, idioma y situación socioeconómica convirtiéndose en un gran igualador social.



**Vista Escuela Presidente Roca, 1940.**  
Fuente: Colección Museo Roca.

Durante el régimen político oligárquico -como suele denominarse este período- se mantuvieron las reglas de la democracia política, los ciudadanos ejercían el derecho de sufragio y elegían representantes, pero, al mismo tiempo, se fue consolidando un sistema de gobierno en el que el poder era ejercido por una minoría que restringía la participación política de la mayor parte de la sociedad argentina. De allí la categoría de “oligárquico”, debido a que fue un sistema de gobierno en el que el poder lo ejercía un pequeño grupo de personas pertenecientes a una clase social privilegiada. En concreto, se trató de un conjunto de familias propietarias de extensas estancias en la pampa húmeda bonaerense, financistas y grandes comerciantes ligados a la exportación e importación, así como también de grandes productores de algunas provincias. Gran parte de ellos amasaron sus fortunas al calor de las autoridades coloniales, muchos de ellos comerciaban esclavos y se fueron acomodando a los sucesivos gobiernos desde Rivadavia en adelante. Estas familias que supieron ser dominantes tuvieron un recorrido similar: comenzaron como comerciantes, tenderos o contrabandistas, luego estanciero o hacendado terrateniente y luego gobernaron el país (Mafud, 1993).

**61.** Concretamente, la ley establece que puede impartirse enseñanza religiosa de manera optativa (y no como parte de la currícula) antes o después del horario de clases.

#### 5.4. El radicalismo en el poder (1916-1930)

No es poca la literatura que señala el período en análisis como un tiempo excepcional en la vida institucional democrática del país. Como señala Romero (2017) luego de esa experiencia pasarían 59 años antes de que un presidente electo (Ricardo Alfonsín) transmitiera el mando a su sucesor (Carlos Menem). Durante más de medio siglo la Argentina experimentó varios quiebres del orden constitucional y en todos los casos dichas interrupciones fueron a manos de fuerzas armadas en connivencia con sectores civiles. Esta particular dinámica podría explicar, en alguna medida, la efectividad de los gobiernos de facto que se alternaron con gobiernos democráticos durante todo ese tiempo. La explicación de la mantención de regímenes no democráticos podría estar sustentado en el apoyo (tácito y explícito) de sectores civiles de diverso tipo.



Hipólito Yrigoyen

Los 14 años del período en análisis fueron gobernados por la Unión Cívica Radical (UCR), fuerza política que nació al calor de insurrecciones contra el “régimen conservador” en varias oportunidades (1890, 1895 y 1905) y que logró forzarlo para que se celebrasen comicios libres en 1916 a partir de la Ley Sáenz Peña, sancionada cuatro años antes. **A pesar de ser del mismo partido político, los gobiernos de Hipólito Yrigoyen (1916-1922 / 1928-1930) y el de Marcelo de Alvear (1922-1928) fueron distintos en cuanto a la acción estatal desarrollada, debido a que, en esencia, representaban distintos sectores sociales.**

A partir de sus formas y políticas implementadas desde el Estado, Yrigoyen desplazó a la oligarquía del poder, la irritó con sus gestos populares, como el de habilitar el acceso a los ministerios y a las cátedras de los ‘doctores radicales’ a hijos de sastres, plomeros, almaceneros o zapateros, “si bien no cuestionó la estructura agroexportadora de la dependencia, la relación semicolonial establecida con Gran Bretaña desde hacía un siglo. Tampoco nacionalizó los transportes, ni llegó a



controlar la banca ni el comercio exterior. Desde el poder, **Yrigoyen sostuvo políticas populares pero sin proyecto industrializador que le permitiese incorporar al sistema a las masas de desocupados que producía el modelo agroexportador.** La política de democratización del aparato del Estado, que había logrado una mayor participación de amplios sectores medios en la vida política del país, también se tradujo durante su gobierno en la incorporación de ingentes grupos de personas en el aparato estatal nacional, provincial y comunal<sup>62</sup>. Es precisamente el carácter progresivo de los gobiernos de Yrigoyen el que muy probablemente haya generado su derrocamiento en 1930. La oligarquía lo hostigó, boicoteando sus leyes, ridiculizando a las personas que trabajaban cerca de él y no terminó de aceptar la inclusión en la vida política de la república de grandes sectores de la clase media inmigratoria, así como de sectores postergados de las provincias que habían quedado al margen del modelo agroexportador y librecambista que arruinaba toda posibilidad de progreso de incipientes industrias nacionales (Galasso, 2017: 131).

**Durante el período en análisis los trabajadores alcanzaron importantes conquistas, no solo en el ámbito político sino también laboral, donde se logró la institución de ocho horas de trabajo, sueldo y salario mínimo, abaratamiento de artículos de primera necesidad, pago en moneda nacional, contrato colectivo de trabajo, conciliación y arbitraje, prohibición de desalojos y de aumento de alquileres (del Mazo, 1957: 215).**

También se impulsó una política habitacional tendiente a aliviar la creciente falta de viviendas a partir de la Ley N° 9.677 (1915) que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB). La CNCB fue el primer intento serio de dar una solución estatal al problema de la vivienda popular. Sus fondos provenían de partidas del presupuesto nacional y de las recaudaciones de los jueves del hipódromo. Trabajó únicamente en Buenos Aires, donde construyó tanto edificios de departamentos como barrios de casas unifamiliares. Así aparecieron los “barrios de casas baratas” en Caballito Sur, Flores Sur y Liniers.

En materia agraria, desde el Estado se incorporaron al sistema productivo más de seis millones y medio de hectáreas que habían sido concesionadas a empresas privadas, muchas de ellas vinculadas al ferrocarril. A través de distintas iniciativas legislativas se favoreció la diversificación y la explotación agrícola y ganadera (Alén Lascano, 1951: 37).

A partir de la Ley 10.284, para regular la colonización agrícola-ganadera, y la Ley 11.170, para regular el régimen de arrendamiento agrícola, se logró proteger a colonos y chacareros. Al mismo tiempo, se propició la constitución de Cooperativas Agrícolas y un código rural para los territorios nacionales y se reorganizó el Banco Hipotecario Nacional para apoyar con créditos a los pequeños productores. En 1918, por primera vez el Estado intervino como vendedor único de la cosecha de cereales al exterior (Rapoport y Zaiat, 2007: 101).

En materia de soberanía energética, el período estuvo signado por la creación de la Dirección Nacional de Petróleo, más tarde Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1922), bandera fundamental del radicalismo en materia de defensa de los recursos naturales, que crearía las condiciones para posteriores políticas para el desarrollo del país<sup>63</sup>.



**Edificio YPF (1938).**

Fuente: Revista de Arquitectura, n° 209, mayo de 1938. Buenos Aires, Argentina.

**62.** Yrigoyen integró su gabinete con hombres desconocidos, modestos, cuya presencia difería notablemente de la perteneciente a los hombres de la clase alta de gobiernos anteriores. Vestuario y costumbres los identificaban con el ciudadano común, ya no más los fracs y galeras de felpa de la vieja época (Galasso, 2017: 132).

**63.** Si bien corresponde a toda la sección dejar constancia de la acción estatal realizada por los distintos gobiernos nos parece importante hacer mención de un hecho que hubiera marcado la época -de haberse concretado-. En 1916, Yrigoyen pidió autorización para lanzar un empréstito por cien millones de pesos con destino a tres objetivos formidables, consistentes en impulsar la explotación del petróleo, organizar una Marina Mercante plenamente argentina y crear un Banco especializado en temas agrícolas como 'Banco Agrícola Nacional'. La Cámara de Diputados lo aprobó pero no el Senado (Pondé, 1991: 233). De igual manera ocurrió en ocasión de la propuesta del gobierno de crear el Banco Central de la República Argentina en pos de la autonomía monetaria. La propuesta, nuevamente fue obstaculizada en el Congreso (Rapoport y Zaiat, 2007: 133). Dicha entidad será creada en 1935.



Respecto de la política exterior, el gobierno de Yrigoyen se destacó en dos hechos trascendentales. Por un lado, la participación de la Argentina en la constitución de la Liga de las Naciones (antecesora de la Organización de las Naciones Unidas) donde la posición oficial del país, por orden expresa del presidente fue: “sostener dos posiciones fundamentales, a saber: admisión de todas las naciones e igualdad de los Estados participantes” (Alén Lascano, 1951: 81). El 7 de diciembre de 1920, la delegación argentina se retiró de la Sociedad de las Naciones que sesionaba en Ginebra, debido a la negativa de las naciones vencedoras de la Primera Guerra Mundial a aceptar la posición argentina de que todos los Estados soberanos formaran parte de la sociedad sin excepciones de carácter discriminatorio. La delegación argentina argumentaba su postura universalista en el principio de que “la victoria no da derechos” (Perrone, 1974: 23-25). Otro de los hechos sobresalientes del gobierno en materia internacional fue la convocatoria a un congreso latinoamericano de países neutrales (ante la Primera Guerra Mundial que se desarrolló entre 1914 y 1918) y allí decidió condonar la deuda pendiente que tenía Paraguay con motivo de la Guerra de la Triple Alianza<sup>64</sup>.

En materia de educación superior, durante el gobierno de Yrigoyen se produjeron una serie de hechos de relevancia nacional e internacional que se conocieron como la Reforma Universitaria (1918). Se trató de un movimiento que nació en la provincia de Córdoba de la mano de jóvenes estudiantes que reclamaban autonomía universitaria; gratuidad y libre asistencia a clase; libertad de cátedra; periodicidad de cátedra; régimen de concursos; docencia libre; investigación; y extensión universitaria. Si bien la ola reformadora que se inició en Argentina apuntaba concretamente a la masificación, la democratización interna y la autonomía universitarias, luego se extendió a otros países de América Latina y el mundo con el mismo ímpetu y “sirvió como vehículo a una generación mesocrática que buscaba, a través de la reforma universitaria, encontrar su propia identidad en medio de sociedades que hacían aceleradamente el tránsito desde la hegemonía oligárquica hacia una constelación cultural moderna” (Brunner, 1990: 37)<sup>65</sup>.



**Jóvenes reformistas subidos a los techos del viejo Rectorado para enarbolar el gallardete de la Federación Universitaria de Córdoba (FUC). 9 de Setiembre de 1918.**

Fuente: Archivo Fotográfico del Museo Casa de La Reforma Universitaria.

**64.** En verdad constituyó un genocidio perpetrado por Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay con el apoyo, y por los intereses, del Imperio Británico entre 1865 y 1870. Luego del genocidio, que en vidas humanas significó el aniquilamiento de más del 70% de su población y la destrucción casi total de su aparato productivo, Paraguay estuvo obligado a recurrir a un préstamo internacional para hacer frente a la reconstrucción del país que, lamentablemente, nunca llegará a ser igual. Allí radica el origen de la historia de la deuda externa del Paraguay, quien solicitó su primer empréstito a la banca Baring Brothers, la misma a la que por primera vez recurrió Argentina en 1824.

**65.** En 1918 existían en Argentina cinco Universidades públicas: la de Córdoba (fundada por la Compañía de Jesús -orden de la Iglesia Católica de Roma- en 1613), nacionalizada en 1854 durante la presidencia de Urquiza; la de Buenos Aires (fundada en 1821) nacionalizada en 1881 durante la presidencia de Roca a consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires; la de Santa Fe (fundada en 1889, a partir de 1919 será la Universidad Nacional del Litoral); la de La Plata (fundada en 1905); y la de Tucumán (fundada en 1914, y nacionalizada en 1921).

A partir de la comprensión del contexto en el que se originaron los hechos que dieron forma a las demandas estudiantiles de sectores universitarios en 1918 es posible afirmar que no se trató únicamente de un movimiento reformista universitario sino también, de un movimiento que realizó profundos cuestionamientos a la sociedad de la época. Se trató de un estudiantado que se percibía así mismo como “la vanguardia de una modernidad libertaria, ilustrada, urbana, científica y racionalista” (Brunner, 1990: 31) que le reclamaba a la universidad cambios que esta no podía darles, como un mayor contacto con la ciencia, docentes con autoridad basada en el saber y un clima cultural de apertura. Para todo ello exigían, de forma urgente, estar representados y participar en los organismos de dirección de la universidad. Concretamente, “allí nace entonces para América Latina, como fenómeno universitario específicamente moderno, la demanda del cogobierno estudiantil y de la participación estudiantil en la conducción de las materias universitarias” (Brunner, 1990: 32).

La Presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) transcurrió con cierta estabilidad en casi todos los planos. A diferencia de Yrigoyen, que tenía a la oligarquía en contra, Alvear fue considerado por la clase dominante como uno de los suyos. Como señala Galasso, “el ‘régimen’, en muchos aspectos, ha vuelto y la oligarquía se encuentra complacida, por lo cual los grandes matutinos creadores de opinión pública se manifiestan con suma benignidad respecto a don Marcelo y su gestión” (2017: 170).



Marcelo T.  
de Alvear

En materia de relaciones exteriores, a contramano del gobierno de Yrigoyen, el de Alvear decidió el ingreso de Argentina a la Liga de las Naciones sin cuestionamientos de ningún tipo. En política económica, el radicalismo gobernante dio marcha atrás con varias medidas dispuestas por el gobierno anterior, derogando la ley de precios máximos para las carnes y la ley que creaba la Caja de Previsión nueva y ampliaba los beneficios de los jubilados, suprimiendo del salario mínimo para los trabajadores del Estado, rebajando haberes jubilatorios de trabajadores ferroviarios, vetando la ley que obligaba al pago de salarios en moneda nacional<sup>66</sup>. La política de libre importación adoptada llevó a la quiebra a gran parte de las industrias que habían crecido al calor del proteccionismo vivido durante el tiempo de la Primera Guerra Mundial (Galasso, 2017: 177).

Hipólito Yrigoyen asumió por segunda vez la Presidencia de la República en 1928 y duró en el mandato casi dos años. Rouquié sintetiza algunas de las principales acciones del segundo mandato presidencial de Yrigoyen de la siguiente manera: “está colocado bajo el signo de las reformas sociales (...). En materia de legislación laboral, la Ley 11.544 instaura la jornada de ocho horas (...) cuando a consecuencia de la crisis<sup>67</sup> los salarios reales caen de 100 en 1929 a 91 en 1930, Yrigoyen decide bajar autoritariamente los alquileres y los arrendamientos” (Rouquié, 1981: 208-209).

La crisis mundial, que también causó estragos en la Argentina, y la ruptura del orden constitucional perpetrada por sectores de las fuerzas armadas en septiembre de 1930 y con amplio apoyo de sectores de la oligarquía y partidos políticos de la oposición, significó para el gobierno de Yrigoyen la imposibilidad de realizar varias acciones que le preocupaban desde que había asumido Alvear. Resulta pertinente mencionar dos políticas que ilustran el pensamiento de Yrigoyen respecto del accionar estatal y del rol que debía cumplir este en función del desarrollo de la vida en sociedad: por un lado, la necesidad de impulsar ferrocarriles estatales en las provincias interiores que quedaban al margen del interés británico; y por el otro lado, la nacionalización del petróleo para disminuir la dependencia respecto al capital extranjero.

**66.** En favor de obrajes e ingenios, por ejemplo, que pagaban los salarios de sus trabajadores en vales que podían utilizar solamente en tiendas de expendio propiedad de los mismos empleadores.

**67.** En alusión a la llamada Gran Depresión. Se originó en Estados Unidos, a partir de la caída de la bolsa de valores de New York el martes 29 de octubre de 1929 (conocido como Crac del 29 o Martes Negro) y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo. El hecho tuvo efectos devastadores en casi todos los países, afectando a ricos y pobres, donde la inseguridad y la miseria se transmitieron como una epidemia, de modo que cayeron la renta nacional, los ingresos fiscales, los beneficios empresariales y los precios. El comercio internacional descendió entre un 50% y un 66%. Fue la depresión más larga en el tiempo, de mayor profundidad y la que afectó a mayor número de países en el siglo XX.

## 5.5. La “Década Infame” (1930-1943)

Esta etapa de nuestra historia, conocida popularmente como «la Década Infame»<sup>68</sup>, se inauguró con un golpe de Estado encabezado por José Félix Uriburu el 6 de septiembre de 1930<sup>69</sup> y se extendió hasta otro golpe al orden institucional en 1943. Durante esos años ocuparon la presidencia, gracias al fraude electoral, el general José F. Uriburu (1930-1932), el general Agustín P. Justo (1932-1938), el radical alvearista Roberto Marcelino Ortiz (1938-1940) y el conservador Ramón Castillo (1940-1943).



### Despedida Cordial

*Príncipe de Gales* - Perdone que no pueda darle la mano derecha.

*Roca* - Yo tampoco.

Fuente: Caras y caretas, n.º 1.800, pág.1,

Buenos Aires, 1 de abril de 1933.

Este período de 13 años se caracterizó por la ausencia de la participación popular, la persecución a la oposición, la tortura a los detenidos políticos, la creciente dependencia económica del país y la proliferación de negociados.

Al asumir el poder, Uriburu se manifestó ante el pueblo con un discurso en el que delineó lo que sería la década: “Ajeno en lo absoluto a todo sentimiento de encono o de venganza, el gobierno tratará de respetar todas las libertades, pero reprimirá sin contemplación cualquier intento que tenga por fin estimular, insinuar o incitar a la regresión. La medida de la libertad queda, pues, librada al espíritu patriótico de los ciudadanos y al buen sentido de los habitantes del país”<sup>70</sup>.

La intervención del Estado en la economía se limitó durante este período de profunda crisis económica y social, a resguardar con fondos públicos los intereses privados de los grandes grupos económicos, desentendiéndose del hambre, la desocupación y la miseria que soportaban un alto porcentaje de las familias argentinas.

El manejo discrecional de los presupuestos por parte del gobierno fomentó la corrupción y los negociados. La mayoría de los negociados tenían su origen en el gobierno y sus funcionarios. Sólo a modo de ejemplo, que ilustra cabalmente el accionar de los actores privados a partir de la utilización del Estado: “de los ocho integrantes del gabinete [de Uriburu], cuatro de ellos tenían vínculos con petroleras extranjeras y un quinto, con capitales alemanes (...)” (Galasso, 2017: 196). Esa dinámica se dio a lo largo de la década en la conformación de todos los gabinetes nacionales.

**68.** La denominación fue acuñada por José Luis Torres (1953), pero la delimita entre 1932 y 1943. No son pocos los estudiosos que la amplían desde 1930 ya que, claramente, el período de Uriburu en la presidencia también abundó en infamias.

**69.** Decimos encabezado por Uriburu porque claramente se trató de una acción coordinada con otros actores, no solamente nacionales. Al respecto resulta llamativo leer en la prensa extranjera, en el diario norteamericano *The Sun*, del día 11/9/1930, “Los capitales norteamericanos que han plantado fuertes jalones en la Argentina, están naturalmente interesados en el desarrollo de la actual situación” (Del Mazo, 1957:163). Tampoco asombra la protesta británica expresada por el parlamentario inglés Leonard Matters, quien acusa a los Estados Unidos de intervenir en el golpe de la Argentina, un país que, como se sabe, es coto vedado de su Graciosa Majestad Británica (Casal, 1971: 102).

**70.** Proclama de Uriburu del 6/9/1930 en diarios de la época (Galasso, 2017b:195).

Excede a este cuadernillo dar cuenta de toda la acción estatal del período en análisis por lo que haremos mención a algunas de las políticas ejecutadas por el Estado que marcaron no sólo el período sino también las décadas siguientes. Uno de los tantos negociados en favor no sólo de los grupos dominantes sino también en favor del Imperio Británico, es el tratado Roca-Runciman, de mayo de 1933, mediante el cual se legitimó que los frigoríficos anglo-norteamericanos controlaran el 85% de las exportaciones de carne, reservándose Argentina solo el 15% de la cuota, y solamente para frigoríficos que no persigan propósitos de lucro. Dicho tratado fue objeto de críticas en el Senado de la Nación siendo el que con mayor claridad expresó la indignación fue Lisandro de la Torre: “El gobierno inglés le dice al gobierno argentino: le permito que fomente la organización de frigoríficos cooperativos y no de compañías que hagan competencia a los frigoríficos extranjeros. En estas condiciones, no podría decirse que la Argentina se haya convertido en un dominio británico, porque Inglaterra no se toma la libertad de imponer, a los dominios, semejantes humillaciones. Los dominios tienen su cuota y la administran ellos (...). Pero la Argentina no podrá administrar su cuota” (De la Torre, 1952: 44). Una vez más, quedaba claro que a los sectores dominantes solamente les interesaba mantener el *status quo*.

Finalmente, mediante Ley 12.155, se creó en 1935 el Banco Central de la República Argentina (BCRA) como entidad mixta, con participación tanto privada como pública. Su Carta Orgánica le otorgaba las competencias de emisión monetaria, el manejo de los cambios y la política crediticia. Si bien la creación de dicha institución estaba a la altura del desarrollo de varios países de la época, en el caso argentino -por las influencias y negociados de actores británicos en connivencia con actores nacionales- la conformación del Directorio del BCRA podía quedar en mayoría de representantes de bancos privados y extranjeros que operaban en la Argentina. En concreto, era posible que las tasas de interés, el circulante y el tipo de cambio se hallen bajo control de Inglaterra (Galasso, 2017: 216).

Un breve texto publicado en *The Statist*, diario británico de la época, plasmaba el accionar de las clases dominantes a través del Estado durante las décadas anteriores en la que la condición de semicolonía ya era advertida sin rodeos: “Es necesario no perder de vista que la actual economía argentina es la consecuencia de una acción deliberada de nuestro país. En el siglo pasado, nuestros comerciantes y banqueros llegaron a la conclusión de que los productos alimenticios que antes obteníamos en su mayor parte en los Estados Unidos resultaban anormalmente caros. Se preocuparon, entonces, con un propósito deliberado, de encontrar un país que pudiese suministrarnos los productos a precios relativamente más bajos. En las llanuras del Plata encontraron ese país y se suministraron los capitales necesarios para proveer a la Argentina de los medios de transporte que le permitiese enviarnos los productos alimenticios que necesitamos. Económicamente, la Argentina es, en gran parte, lo que hemos hecho de ella” (Irazusta, 1966: 162).

## 5.6. Gobierno de facto (1943-1946)

Unos meses antes de las elecciones fijadas para septiembre de 1943, un grupo de militares nucleados en el Grupo de Oficiales Unidos (GOU) y encabezados por el general Arturo Rawson, derrocó al gobierno del presidente Castillo, asumiendo la presidencia el general Pedro P. Ramírez. Una de las cuestiones que unía al grupo revolucionario era el rechazo del candidato elegido por Castillo para sucederlo: Robustiano Patrón Costas, un industrial azucarero salteño, presidente del Senado y partidario declarado del fraude electoral y de que Argentina entrase en la Segunda Guerra Mundial<sup>71</sup>.

**71.** Hubo un desconcierto generalizado respecto a la verdadera naturaleza del golpe. Así lo afirmó en un comunicado a Inglaterra el embajador en Argentina, Sir David Kelly: “todos los profetas políticos, tanto nativos como extranjeros, se sintieron completamente desorientados”. Por su parte, la embajada de Estados Unidos se sintió defraudada al observar que el golpe no fue “obra de sus amigos políticos, los radicales” (Galasso, 2017b: 251).



Por el período de tres años, tres generales gobernaron de facto el país: Arturo Rawson (solo unos días de 1943), Pedro P. Ramírez (1943-1944) y Edelmiro Farrell (1944-1946).

La política interna del país de los últimos años de la *Década Infame* y durante los gobiernos de facto que se sucedieron hasta 1946 estuvieron profundamente influenciados por la Segunda Guerra Mundial. Argentina se mantenía neutral en el conflicto bélico, decisión que le implicó, entre otras cuestiones, un aislamiento crediticio y político internacional.

La presión del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre el gobierno de facto era tal que llegó a suspender créditos a bancos argentinos, congelar bienes de cuarenta y cuatro empresas argentinas, cortes de crédito al Banco de la Nación Argentina y al Banco de la Provincia de Buenos Aires, así como la negativa de adquisición de equipos de perforación de petróleo, prohibición de compra de productos argentinos y suspensión de todo programa de ayuda para el desarrollo. El derrocamiento del gobierno argentino era la política oficial de Estados Unidos con el argumento de que la expansión argentina debía ser contenida (Escudé, 1988: 255-261).

Después de muchas deliberaciones al interior de las distintas facciones del gobierno de facto, el gobierno argentino declaró la ruptura de relaciones con Alemania y Japón en enero de 1944. Meses después, Estados Unidos interrumpió relaciones con Argentina. El gobierno de facto nacionalizó empresas norteamericanas: la American Foreign Power y la East Argentine Electric. Por su parte, en una muestra más de la escalada en las relaciones entre ambos países, Estados Unidos bloqueó un embarque de oro argentino en abierta hostilidad hacia Argentina.

La acción del Estado en favor de los sectores del mundo del trabajo fue intensa en este período. Daremos cuenta de algunas cuestiones que se llevaron a cabo, en esa área, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión.



**Estatuto del Peón Rural.**

En 1944 se implementó el Estatuto del Peón Rural, a través del cual se establecía un jornal mínimo, las normas de descanso -tanto dominical como durante la jornada-, las prestaciones de carácter alimentario y habitacional, así como las condiciones de higiene en el trabajo, provisión de ropa y calzado, asistencia médica y farmacéutica, vacaciones pagas e indemnización por despido (Galasso, 2017: 259). Nótese que, en un país como Argentina, donde la matriz de producción era principalmente agrícola-ganadera y el uso de mano de obra para las tareas en dicho rubro era indispensable (más aún teniendo en cuenta que el nivel de tecnificación del agro era extremadamente bajo) las condiciones de los trabajadores rurales hasta la instauración del mencionado Estatuto eran paupérrimas<sup>72</sup>.

**72.** De no ser así, no hubiese generado la siguiente reacción de la Sociedad Rural Argentina: “no hará más [el Estatuto del Peón Rural] que sembrar el germen del desorden social, al inculcar en la gente de limitada cultura aspiraciones irrealizables, las que en muchos casos pretenden colocar al jornalero sobre el mismo patrón” (Declaración de la Sociedad Rural, agosto de 1944).



Meses más tarde, se sancionó el régimen jubilatorio para empleados de comercio. A principios de 1945 se crearon los Tribunales de Trabajo (para arbitrar en las relaciones entre empleados y empleadores) y se extendió a todos los obreros el derecho a vacaciones pagas.

En el plano de las relaciones internacionales, Estados Unidos seguía presionando al gobierno de facto para que defina su posición respecto de la guerra que se desarrollaba en Europa y en varios países del Pacífico<sup>73</sup>. Finalmente, Argentina declaró la guerra a Alemania y a Japón mediante el Decreto 6.945. Unos meses después, se restablecieron las relaciones con Estados Unidos, Gran Bretaña y países de América Latina. El 21 de mayo de 1945 presentó sus credenciales al gobierno argentino el nuevo embajador de Estados Unidos: Spruille Braden, un empresario ligado al conglomerado Rockefeller, con intereses en la explotación minera (Anaconda Cooper Co., en Chile) y al petróleo (Standard Oil). Su misión fue derrocar al gobierno argentino a cualquier costo (Galasso, 2017b: 262). En su corta estadía en el país -mayo a septiembre- su actividad estuvo centrada en aglutinar a todas las fuerzas políticas que se autodenominaban “democráticas”, en contra del coronel Juan Domingo Perón, quien para ese entonces tenía a su cargo la Vicepresidencia, el Ministerio de Guerra y la Secretaría de Trabajo y Previsión. En efecto, todas esas fuerzas políticas conformaron la Unión Democrática, la alianza de partidos, que contó con el apoyo explícito de la Embajada de Estados Unidos<sup>74</sup> y que compitió en la elección presidencial de febrero de 1946 en donde, por amplio margen, Perón ganó. Por su parte, Braden regresó a su país con motivo de su fugaz ascenso como subsecretario del Departamento de Estado. Nadie pareció haberse percatado, o quizás sí, que la acción del embajador Braden violó todas las normas del derecho internacional en materia de relaciones diplomáticas<sup>75</sup>.

## 5.7. La experiencia peronista: Estado benefactor o Estado empresario (1946-1955)

El período que analizamos en la presente sección ha sido (y lo sigue siendo) materia de discusión no sólo entre historiadores, sociólogos, politólogos, así como de políticos y ciudadanos/as en general (nacionales y extranjeros). Algunos historiadores, sobre todo los inscriptos dentro de la *historiografía oficial*, describen el “Gobierno de Perón” situándolo, engañosamente, entre 1943 y 1955<sup>76</sup>. Otros autores (Romero, 2017) centran sus críticas en algunas acciones realizadas por el propio Perón en ejercicio de la Presidencia asociándolo a la tiranía, el totalitarismo o el fascismo.

**73.** La embajada norteamericana en Argentina informaba al Departamento de Estado: “El aislamiento económico de la Argentina asegurará la pronta caída del gobierno, el que se mantiene en el poder solo por la debilidad de las fuerzas opositoras” (Informe de Griffith -agregado cultural- al Departamento de Estado, *La Unión Democrática contra la soberanía*, folleto, en Galasso 2017: 261).

**74.** Uno de los diarios de tirada nacional de la época, *La Razón*, fue uno de los que más propaganda realizó en contra de las acciones de Perón. Se trataba de un medio de información con alta capacidad de formación de opinión al servicio de sectores de la oligarquía nacional en connivencia con Estados Unidos y Gran Bretaña, como puede apreciarse en uno de los últimos informes de Braden al Departamento de Estado del 20/09/1945: “el diario *La Razón* formula comentarios tan audaces que se parece a *La Vanguardia* y a los antinazis”. Dos días más tarde, el mismo embajador informa: “El First National Bank of Boston ha otorgado un préstamo de dos millones de pesos al diario *La Razón*, que está en quiebra” (Galasso, 2017b: 276).

**75.** El principio universalmente aceptado y reconocido por la comunidad internacional es que la Misión diplomática y sus agentes no pueden intervenir en los asuntos privativos del Estado donde están acreditados. Así lo sostuvo la doctrina, la práctica y lo consagró jurídicamente la comunidad internacional en diversos textos (...). Por ejemplo, Liga de las Naciones, resolución del 1 de octubre de 1936. En 1936 los países americanos adoptaron un *Protocolo de No Intervención* durante la Conferencia para la Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires (Jara Roncati, 1989: 70).

**76.** Ver Romero (2017), capítulo IV: El gobierno de Perón, 1943-1955. No discutimos la influencia política de Perón en el escenario nacional desde 1943 en adelante, pero “su” gobierno comienza el 4 de junio de 1946, por voluntad popular mediante elecciones libres. Termina abruptamente en 1955 luego de un golpe militar acompañado por diversos sectores de la sociedad civil en su conjunto.



#### Afiche del IAPI.

Fuentes: La Nación Argentina: Justa, Libre, Soberana, 1950.

Excedería por mucho dar cuenta de lo que fue el movimiento peronista en los años que se analizan en este capítulo. A modo de resumen, exponemos la tesis de Galasso sobre lo que significó el accionar del Estado durante los nueve años del peronismo en el poder: a partir de 1946 se inicia una política que significa la ruptura de la dependencia respecto al imperialismo británico. En función de ello, lo denomina frente político de *Liberación Nacional*. **Se trató de un frente policlasista embanderado detrás de un claro (pero complejo) objetivo: concluir con el viejo país agrario y quebrantar la dependencia.** Dicha ruptura se logró a través de sucesivas políticas públicas que pusieron al servicio del Estado los resortes de la economía que estaban en manos del capital inglés: la nacionalización del Banco Central mixto; la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que promocionó el control estatal del comercio exterior (hasta ese momento en manos de unos pocos consorcios de capital extranjero)<sup>77</sup>; la nacionalización de los ferrocarriles<sup>78</sup> y de empresas de transporte automotor<sup>79</sup>; el impulso dado a la flota mercante, que permite manejar las exportaciones con algún margen de autonomía, hasta ese

Lo que pareciera no estar en discusión, inclusive para los detractores del gobierno que encabezó Perón, es la magnitud de la intervención estatal en diferentes áreas. **La política peronista se caracterizó por un fuerte impulso a la participación del Estado en la dirección y regulación de la economía; desarrolló tendencias iniciadas en la década anterior, bajo las administraciones conservadoras, pero las extendió y profundizó, según una corriente de inspiración keynesiana difundida en muchas partes durante la posguerra** (Romero, 2017: 123).

Durante el período 1946-1955, el gobierno se propuso construir una economía mixta en la que se otorgaba al Estado un papel central en la regulación de la producción de bienes y servicios y el comercio. Los pronósticos pesimistas acerca de la situación económica internacional en la inmediata posguerra, sumado a la desconfianza en el mercado como mecanismo central en la asignación de recursos en épocas anteriores, condujeron a las autoridades públicas a plantear la necesidad de la intervención estatal para el logro de ciertos objetivos: pleno empleo de la mano de obra, redistribución el ingreso en favor del sector urbano de la economía, y en especial de los asalariados, fortalecimiento del mercado interno y fomento de las industrias locales (Belini, 2001: 97).

**77.** El mismo Celso Furtado (uno de los economistas más influyentes en la historia brasileña y latinoamericana) llegó a decir que la creación del IAPI fue el intento más amplio que se haya hecho jamás en América Latina de poner las exportaciones bajo el control del Estado (Page, 1984: 206). Para mayor información sobre la experiencia del IAPI sugerimos la obra de Novick, Susana (1986). *IAPI: auge y decadencia*. Centro Editor de América Latina (CEAL), Buenos Aires.

**78.** Los había de capital británico: The Western Railway, The Central Argentine Company, The East Argentine Railway Co. y The Great Southern Railway Company Limited; y de capital francés (que operaban hacia el puerto de Rosario para trasladar los granos): Ferrocarril Francés de la Provincia de Santa Fe, Compañía general de Ferrocarriles en la Provincia de Buenos Aires, y Ferrocarril Rosario-Puerto Belgrano.

**79.** Recomendamos leer la obra que detalla en extenso el entramado de empresas de capital extranjero operando en Argentina hacia mediados del siglo XX en los siguientes rubros: transporte, puertos, frigoríficos, distribuidoras, hoteles, entre otros. Puiggrós, Rodolfo (1957). *Libre empresa o nacionalización en la industria de la carne*. Editorial Argumentos, Buenos Aires.

momento completamente dependiente de navieras de capital británico; la implantación del régimen estatal de reaseguros a través del Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), antes plenamente dependiente de empresas inglesas. En cuanto a la política energética, se reemplazó la Compañía Primitiva de Gas por Gas del Estado; de la Unión Telefónica por la Empresa Nacional de Teléfonos (ENTEL); de las usinas provinciales en manos de la American Foreign Power por la red de Agua y Energía; así como el nacimiento de la aerolínea de bandera: Aerolíneas Argentinas; la creación de la Comisión Nacional de Energía; la fábrica militar de aviones y automóviles y tractores en Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) y las bases de la industria pesada a través de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA); el complejo de Fabricaciones Militares (empresas productoras de plaguicidas, fungicidas, solventes, productos químicos varios, entre otros); Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE) para la construcción de Barcos Mercantes, Barcos de Guerra, y material ferroviario (Galasso, 2017: 306-310).

Otro de los hitos que se registraron durante el período en análisis fue la reforma de la Constitución Nacional llevada a cabo en 1949. En esencia, se introdujeron modificaciones a la vieja Constitución de 1853 en los capítulos referidos a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura (art. 37), se consagró "la función social de la propiedad" (art. 38) y se autorizó la intervención del Estado en salvaguarda de los intereses generales (art. 40) a través de nacionalizaciones de diverso tipo. Se estableció que los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, carbón y gas, y demás fuentes naturales de energía -con excepción de los vegetales- sean propiedad imprescriptible e inalienable de la nación. Al mismo tiempo, se estableció la elección directa de presidente y vicepresidente, así como la posibilidad de reelección. Dos años antes se había consagrado el derecho político de las mujeres a elegir y ser electas, hasta ese momento, derecho vedado solo a los hombres mayores de edad.



Afiche del Primer Plan Quinquenal.  
Fuente: Archivo General de la Nación.

Durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1951/1951-1955) la concepción del derecho a la educación fue uno sólo, esto es, se consideró como un derecho social, como parte integral del modelo de Estado de Bienestar<sup>80</sup>, incipiente en aquellos años. El peronismo en el poder amplió la base de ingresantes en el sistema educativo y, con ello, garantizó y materializó el cambio de concepción de los gobiernos liberales y conservadores anteriores, donde la educación era concebida como un derecho individual. Puigrós destaca que las reformas más significativas al sistema educativo se realizaron durante el primer gobierno peronista y se plasmaron en el Primer Plan Quinquenal que consideraba un problema de Estado la promoción y el enriquecimiento de la cultura nacional. Esto se desarrolló a través de la enseñanza en las escuelas, colegios, universidades, conservatorios, escuelas de arte, centros científicos y centros de perfeccionamiento técnico. Uno de los objetivos de aquella reforma fue erradicar la discriminación al dar una respuesta sin precedentes por la magnitud de la demanda de educación de los sectores populares (Puigrós, 2003).

**80.** Al respecto no hay coincidencia. Parte de la bibliografía que analiza el período dirá que en Argentina funcionó un tipo de estado al estilo de Bienestar europeo y la otra parte de la bibliografía cuestiona ello.



Dussel y Pineau argumentan que “las ‘grandes modificaciones’ que (...) el peronismo produjo (industrialización, proletarización, sindicalización masiva, Estado interventor, migraciones internas (...)) se encontrarían ya, y muchas veces no sólo, en estado embrionario durante los años 30” (Dussel y Pineau, 1995: 5). A partir de ello no restamos protagonismo a las transformaciones operadas durante la década peronista, sino que ponemos el acento en que se trataron de procesos en los que el peronismo dio respuestas a crisis anteriores y contribuyó de manera decisiva a operar los cambios que sectores numerosos de la sociedad reclamaban.

Prueba de los cambios operados en materia educativa durante la década peronista son la creación del sistema de educación técnica en donde la escuela técnica ahora era gratuita para todo obrero, artesano o empleado que viviera de su trabajo y la ampliación de la matrícula de las escuelas medias normales. Los datos reflejan esa enorme transformación: “la enseñanza media normal pasó de 48.794 alumnos en 1943 a 55.238 en 1948 y 97.306 en 1955, es decir que duplicó su población en este período” (Puiggrós, 2003: 107). Esto también es compartido por Somoza Rodríguez quien detalla que existió “una notable expansión de la matrícula en todos los niveles, se mejoraron los salarios de los docentes y se construyeron y equiparon numerosos edificios escolares” (Somoza Rodríguez, 1997: 3). El mismo autor agrega que “la expansión de la matrícula escolar en todos los niveles estuvo motivada por (o fue aprovechada para), más que en una democratización del acceso a la educación o del proceso educativo mismo, en la necesidad de intensificar la ‘producción de sujetos’ (de nuevos sujetos para nuevos objetivos) (...)” (ibídem: 5). **Detrás de la reforma del sistema educativo durante la década peronista estaba la valorización de la educación laboral como parte de la planificación centralizada del desarrollo nacional. Tampoco podemos dejar de mencionar la creación del Ministerio de Educación en el ámbito nacional en el año 1946, ni la ampliación del acceso a las universidades nacionales<sup>81</sup>.**

La columna vertebral de los gobiernos peronistas estaba conformada por el sector laboral, que había conquistado derechos desde tiempos de Yrigoyen y había logrado ampliarlos con Perón en el poder. El apoyo brindado desde el Estado en la conformación de sindicatos fue fundamental para ampliar el número de afiliados. En 1946 existían 877.300 obreros sindicalizados y en 1948 pasaron a ser 1.532.900. En la mayoría de los sectores de la economía urbana la tasa de sindicalización se situó entre un 50 y un 70%. El aumento de la influencia sindical corrió paralela con la extensión y la unificación de las instituciones que regulaban las relaciones laborales (Torre y de Riz, 2002: 67).

Entre las políticas operadas desde el Estado que más críticas recibieron, interna y externamente, fueron las vinculadas contra la libertad de prensa, en favor de acallar las voces opositoras. Se registran así la clausura del periódico socialista *La Vanguardia* (1947), del período radical *Provincias Unidas* (1948), *La Nueva Provincia* (1950), el cierre de los periódicos comunistas *La Hora* y *Orientación* y del radical *El Intransigente de Salta* (1950), y la expropiación de La Prensa (1951) (Galasso, 2015a: 554).

---

**81.** Para mayor información sobre las acciones del Estado en materia educativa durante los gobiernos de Perón recomendamos la obra de Puiggrós, Adriana (2003).

## 5.8. Gobierno militar autodenominado “Revolución Libertadora” (1955-1958)

Otro golpe militar dió inicio, en septiembre de 1955, a un ciclo político en el país terminando, abruptamente, con el proceso de liberación nacional encabezado por Perón. Durante los años en análisis estarán al frente del Poder Ejecutivo, de facto, el general Lonardi (unos meses de 1955) y luego el general Aramburu (1955-1958). Por su parte, Perón comenzó un largo exilio solicitando asilo político en la embajada de Paraguay que lo llevaría a completar un periplo por varios países de América Latina hasta finalmente exiliarse en España hasta el momento de su regreso al país, impedido de hacerlo por la vigencia de un decreto presidencial establecido en los primeros meses de 1956.

Con el argumento de que el país vivía bajo un régimen tirano, los golpistas anunciaron a la nación que comenzaba una revolución que los liberaría de aquél estado de situación. De este modo lo expresaba Lonardi en su juramento como presidente: “la revolución no se hace en provecho de partidos, clases o tendencias, sino para restablecer el imperio del derecho” (Lonardi, 1980: 157). Sin embargo, los hechos exponían el verdadero objetivo del golpe militar que puede sintetizarse a partir de una anécdota del sindicalista Miguel Gazzera: “cuando los gremialistas estaban en la antesala del despacho del presidente [Lonardi], pasó un marino. Se detuvo, preguntó quiénes eran y qué esperaban. Respondida la pregunta, los miró detenidamente y les hizo explotar esta sentencia: -Sepan ustedes que la revolución libertadora se hizo para que en este país el hijo del barrendero, muera barrendero (...). Era el contralmirante Arturo Rial” (Gazzera, 1970: 64).



**Bombardeo de 1955.**  
Fuente: Télam

Respecto del apoyo recibido desde diversos sectores, Clara Budeisky expresa: “todos los partidos políticos, desde los conservadores hasta los comunistas, saludaron alborozados a la Revolución Libertadora. Los estudiantes universitarios, nucleados en la Federación Universitaria Argentina (FUA), también se hicieron partícipes del triunfo de la oligarquía” (Budeisky, 1973: 30). Uno de los representantes del sector intelectual recordaba la caída del gobierno constitucional de Perón de la siguiente forma: “Aquella noche de septiembre de 1955, mientras los doctores, hacendados y escritores festejábamos ruidosamente en la sala [de una casona de Salta] la caída del tirano, en un rincón de la antecocina ví cómo las dos indias que allí trabajaban tenían los ojos empapados de lágrimas [...] Muchos millones de desposeídos y de trabajadores derramaban lágrimas en aquellos instantes duros y sombríos. Grandes multitudes de compatriotas humildes estaban simbolizados en aquellas dos muchachas indígenas que lloraban en una cocina de Salta” (Sábato, 1956: 40).





**Ley de creación del INTA,  
Boletín oficial.  
10 de diciembre de 1956.**

En materia de políticas públicas, el accionar estatal tuvo como objetivo principal deshacer todo lo realizado por los gobiernos peronistas en el período 1946-1955. Además de reprimir a los seguidores de Perón, el gobierno de Aramburu dispuso desmontar los mecanismos económicos que habían dado forma al proceso de liberación nacional iniciado en la década anterior: derogó el régimen de nacionalización de los depósitos bancarios, dispuso la eliminación del IAPI que permitía financiar inversiones dirigidas a consolidar el crecimiento de la industria. Derogó la ley de precios máximos y eliminó las restricciones para los giros de divisas al exterior. La devaluación monetaria volvió a generar mayores recursos para el sector agroexportador. En resumen: libertad de precios, retraso de salarios, libre importación, libertad a los bancos para manejar el crédito, libre giro de divisas al exterior y peso devaluado condensan las medidas económicas en claro perjuicio de los trabajadores, el debilitamiento de la industria nacional, fijando un nuevo tipo de dependencia, sobre todo teniendo en cuenta que en 1956 el gobierno de Aramburu decidió el ingreso de la República Argentina al Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>82</sup> y al Club de París<sup>83</sup>. Poco tiempo después, la Argentina volvía al camino de la dependencia: creciente deuda externa y pérdida de soberanía a través de políticas económicas impuestas por los organismos multilaterales de crédito.

Hacia fines de 1956 se creó el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) por medio del Decreto Ley 21.680/56. El organismo nació con la finalidad de "impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural". La extensión y la transferencia de tecnología generaron la necesidad de instalar Unidades de Extensión Rural, distribuidas en todo el territorio nacional para atender a los requisitos de los productores agropecuarios, en respuesta a una demanda que provenía de uno de los sectores que celebró la caída de Perón.

**82.** Perón había resistido el ingreso de Argentina al FMI desde los inicios de su Presidencia. El organismo, surgido en los acuerdos de las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial, en 1944 en Bretton Woods, había sido creado con la excusa de moderar los desequilibrios financieros en el plano mundial. En los hechos, Estados Unidos, Inglaterra y Francia -por sí solos- concentraban más del 50% de los votos en la Dirección del organismo. En la práctica, las "recetas" del FMI significaban: proteccionismo para las grandes potencias, liberalismo económico para los países de la periferia; regulación de la economía en los países desarrollados, libertad del mercado en los subdesarrollados (Galasso, 2017b: 372). Claramente, las "recetas" del FMI iban en contra de los intereses del gobierno de Perón, de allí la constante negativa de incorporar al país.

**83.** Fundado en 1956, reúne a los representantes de los 19 países acreedores más poderosos. Tiene su sede en el Ministerio de Finanzas francés. Su función es renegociar en forma coordinada y conjunta las deudas externas de los países deudores con dificultades de pago. En líneas generales, ha adoptado como política marco para un acuerdo los estándares económicos y financieros impuestos por el Fondo Monetario Internacional. No cuenta con una estructura legal y sus miembros han establecido una serie de principios básicos para la reprogramación de las deudas. En el Club de París se consideran los préstamos impagos de país a país, las garantías caídas que las agencias estatales otorgan a sus empresas, sobre sus ventas de bienes y servicios al exterior y la caída de los avales que los Estados deudores otorgan a empresas que operan con otras extranjeras (Rapoport, 2013: 294).

Durante el período en análisis, se derogó la reforma constitucional de 1949 en un claro ataque a las normas fundamentales sobre derechos de los trabajadores, la familia y la ancianidad, así como a la nacionalización del comercio exterior, la función social de la propiedad y se eliminó el artículo que protegía los recursos naturales y nacionalizaba los servicios públicos. Con la derogación de la reforma de 1949 se retrocedió 100 años en la historia del país, dándole vigencia a la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas (Galasso, 2017b: 363-372).

La represión a manos del Estado contra opositores fue ejecutada “en el marco de la ley”, pues así lo promocionaron desde el primer momento los principales actores de la Revolución Libertadora. Así, desde 1956 y por el lapso de 18 años, el Partido Justicialista estuvo proscripto. El Decreto-Ley N° 4.161 del 9 de marzo de 1956, firmado por el presidente de facto Aramburu, establecía -entre otras cosas- las siguientes prohibiciones: “Se decreta que queda prohibido en todo el territorio de la Nación: La utilización con fines de afirmación ideológica peronista o de propaganda peronista -de las imágenes de símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan ese carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por individuos representativos y organismos del peronismo. Se considera violatorio de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o de sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones peronismo, justicialismo, justicialista, tercera posición las composiciones musicales denominadas “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita Capitana”.



**Decreto-Ley 4.161 que prohibió elementos de afirmación ideológica o de propaganda peronista.**

## **5.9.** Gobiernos radicales de Arturo Frondizi (1958-1962), José María Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966)

A partir del acuerdo celebrado en secreto, entre Perón, desde el exilio, y Frondizi, este último resultó vencedor con la fórmula de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) en las elecciones presidenciales de febrero de 1958 y asumió la primera magistratura en mayo del mismo año. Durante los años en el poder, Frondizi tuvo que equilibrar sus acciones entre lo acordado con Perón, así como lo acordado con Aramburu y las fuerzas armadas<sup>84</sup>.

**84.** “Muchos años después Frondizi dirá que jamás debió aceptar la presidencia en semejantes condiciones, ya que ‘el poder efectivo lo tenían los militares’” (Szusterman, 1998: 160). El mismo Frondizi lo expresará en carta a Alfredo García (presidente del Comité Nacional de la UCRI) el 27/03/1962: “Continuistas y quedantistas deliberaron sobre si debían o no entregar el poder a la inmensa mayoría triunfante en los comicios. Acepté, entonces, recibir el poder en forma condicionada”, reproducida en López Alonso, Gerardo (1982). *Cincuenta años de historia argentina*. Editorial del Belgrano, Buenos Aires.



**John F. Kennedy y Arturo Frondizi.  
Argentina, 1961.**

En cuanto a la acción estatal, tras su asunción, Frondizi comenzó una política orientada por las teorías desarrollistas propias de la época<sup>85</sup>. Avanzó con una política privatizadora al rematar y devolver el complejo industrial de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que se había formado con las empresas de “la propiedad enemiga” después de la Segunda Guerra Mundial<sup>86</sup>. Negoció con empresas norteamericanas la producción de petróleo argentino para lograr el autoabastecimiento. La oposición argumentó que el petróleo extraído en las condiciones negociadas resultaría más caro que el importado. Por otro lado, **aumentó salarios, aplicó precios máximos y levantó intervenciones de algunos sindicatos, hasta que en diciembre de 1958 anunció el primer Plan de Estabilización y Desarrollo acordado con el FMI**. En los hechos significó la reducción del 15% de los agentes de la administración central del Estado (alrededor de 200.000 empleados), la paralización de obras estatales, el aumento de tarifas de servicios públicos, restricción crediticia y privatizaciones. Esto se tradujo en el deterioro y cierre de industrias pequeñas y medianas de capital nacional (a raíz de la libre importación) significando la pérdida de alrededor de 250.000 empleos, reducción de la red ferroviaria (desconectando a varias zonas del país entre sí y reduciéndose la planta de empleados del sector y de industrias conexas), alta inflación (sólo en 1959 se registró el 130%, aunque en 1960 pasó a ser del 27% y en 1961 del 13%) y aumento exponencial de la deuda externa (Galasso, 2017: 387-391).

Luego de varios días de forcejeo con los militares que le pedían la renuncia, Frondizi fue arrestado y llevado a la isla Martín García, una práctica muy recurrente en los militares golpistas argentinos. Tras el golpe de Estado, asumió la primera magistratura el presidente del Senado, el radical José María Guido en marzo de 1962. El condicionamiento que tuvo Frondizi en el gobierno también lo tuvo Guido, debido a que los militares seguían dirigiendo las riendas del país. Declaró a los partidos políticos en estado de asamblea, clausuró el Congreso y nombró a Federico Pinedo (claro representante del capital extranjero) como titular del Ministerio de Economía, quien en sus primeras dos semanas al frente de la cartera, liberalizó el mercado cambiario. **Tras su salida asumió Álvaro Alsogaray<sup>87</sup>, quien aplicó un programa liberal sustentado en una fuerte restricción crediticia y una notable reducción de los gastos del Estado, dando como resultado una política de shock**. El Producto Bruto Interno (PBI) disminuyó 1,6% en 1962, la producción industrial cayó 5,5%, la desocupación llegó al 9%, y la deuda externa creció exponencialmente producto del modelo económico (Rapoport, 2000: 566).

**85.** Una de las voces más críticas al respecto de la política desarrollada por el frondizismo será la de Arturo Jauretche desde el exilio en Uruguay: del programa nacional y popular se pasa de una política para veinte millones de argentino a una política para veinte millonarios (en Galasso, 2017b: 382).

**86.** La DINIE fue un organismo público que administró un conglomerado de empresas, la mayoría de ellas confiscadas a capitalistas alemanes, cuando el país entró en guerra con Alemania y Japón en 1945, siguiendo las instrucciones de Estados Unidos. El organismo funcionó entre 1947 y 1962. El holding llegó a reunir a más de 40 empresas de distintos rubros, entre las que se encontraban Bayer, Merck, Química Schering, Instituto Behring, Metaldinie, Ferrodinie, Crisoldinie, Siemens Bauunion, Fandet, Deutz Otto, entre otras. Al respecto del proceso privatizador de la DINIE recomendamos la lectura del trabajo de Belini, Claudio (2006). *Reestructurando el Estado industrial: El caso de la privatización de la DINIE, 1955-1962*. Revista Desarrollo Económico, vol. 46 (abril-junio), Buenos Aires.

**87.** Un capitán de familia patricia que abandonó el ejército para dedicarse a los negocios, siempre en connivencia con capitales extranjeros. Se había desempeñado como funcionario de las áreas económicas en los gobiernos de Lonardi, Aramburu, y Frondizi. Gravitará en la política nacional algunos años más.

Luego de poco más de un año de Guido en la Presidencia de la República, en octubre de 1963 asumió el cargo Arturo Illía, en la lista de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), contando con el 25% de los votos en unas elecciones donde el Partido Justicialista tenía prohibido presentarse, debido a que el Decreto 4161/56 seguía vigente. De algún modo, el gobierno de Illía nació con una ilegitimidad de origen dada la proscripción del Partido Justicialista.

Entre las principales medidas del gobierno de Illía se registró en los primeros meses la anulación de los contratos con petroleras norteamericanas celebrados durante el gobierno de Frondizi, lo que le terminó costando al fisco una suma de 21 millones de dólares en concepto de indemnizaciones. En materia económica, el perfil adoptado a partir de algunas medidas fue catalogado como “intervencionista”: estableció el Consejo Nacional de Abastecimientos (para evitar el alza de los precios), controles para las operaciones en divisas y giros al exterior -que provocaron la crítica de la Unión Industrial Argentina (UIA)-, dictó una ley de salarios mínimos y congeló el precio de los alimentos de primera necesidad, al mismo tiempo que redujo la deuda externa<sup>88</sup>. Rapoport realiza un balance de las políticas implementadas durante el gobierno de Illía, explicando que debido al “mercado gradualismo, inspirado en fuentes de corte cepalino-keynesianas [durante la gestión de Illía] posibilitaron un ordenado manejo de la coyuntura, [pero] se mostraron contraproducentes a la hora de emprender transformaciones estructurales” (Rapoport; 2000: 566-573).

Como en casi todos los gobiernos posteriores a 1955 y hasta 1983, los dirigentes sindicales fueron perseguidos por el aparato estatal, algunos inclusive procesados y toda manifestación de trabajadores fue vista con recelo por parte de los militares.

Una vez más, un presidente electo por la voluntad popular era derrocado por militares. La acción estuvo encabezada por Alsogaray y otros pocos insurrectos. Así lo expresó él mismo unos días después: “Esa revolución (golpe de Estado del 28 de junio de 1966) la hicimos yo y mi hermano, que es general de caballería y tres generales más en servicio activo (...). Es una revolución que viene a rectificar todos los errores y anular todos los desatinos cometidos por el gobierno anterior, principalmente en el rubro petrolero”<sup>89</sup>. La presión del sector energético era fuerte. En 1957 Alsogaray se había largado decididamente a la política a partir del millonario aporte de compañías petroleras para la creación del Partido Cívico Independiente (Galasso, 2017: 398) y ahora venía a cumplir con los pactos asumidos con sus financiadores.

### 5.10. Estado Burocrático Autoritario (1966-1973)

La experiencia sufrida por grandes sectores de la sociedad durante el período considerado en el presente capítulo, fue analizado por Guillermo O’Donnell (1975) bajo el nombre de *régimen burocrático-autoritario* (BA) valiéndose de la lectura crítica de la realidad de diferentes países de América Latina en los años 60 del siglo XX.

**88.** Producto de las excelentes cosechas de esos años, la deuda externa pasó de 2100 millones (al asumir Illía) a 1762 millones de dólares al finalizar su mandato (Rapoport, 2000: 571). En el período no se contrajeron nuevos empréstitos con el FMI.

**89.** Discurso de Álvaro Alsogaray en el Waldorf Astoria, en julio de 1966. Citado en Toryho, Jacinto (1976). *Aramburu, confidencias, actitudes, propósitos*. Libera, Buenos Aires.



Años más tarde, Oszlak resumía lo analizado por O'Donnell de la siguiente manera: “(Los regímenes burocráticos-autoritarios) surgen por lo general en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se corresponde a veces con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas manifestaciones de crisis económica, síntoma a su vez de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital. Los BA son entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan -mediante la represión y el control corporativo- desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente. Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran “flexibilizar” e incrementar los poderes del Estado para producir una “regeneración” o “Reconstrucción” de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su “misión”, la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. Bajo estas excepcionales condiciones y contando con un afiatado aparato de coerción y control social, los BA tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que entrañan a veces una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación: “Suspensión de la actividad político-partidaria, supresión de organizaciones corporativas, bruscos cambios en los precios relativos de la economía y en la distribución del ingreso, reordenamientos del espacio, la población y las actividades sociales” (Oszlak, 1980: 18-19).

Como en golpes de Estado anteriores, el de 1966 contó con amplio consenso de diversos sectores de la sociedad civil. Desde los grandes sectores empresarios y también medianos y pequeños, la mayoría de los partidos políticos -con excepción de los radicales, los socialistas y los comunistas- y hasta grupos de izquierda, satisfechos con el fin de la democracia “burguesa”. El establishment económico -el conjunto de las grandes empresas que operaban en el país- tenía interlocutores directos en muchos jefes militares (Romero, 2017: 195).

La primera fase del período en análisis se caracterizó por la implementación de diversas políticas represivas que configuraron un “*shock autoritario*”: se disolvió el Congreso Nacional y los partidos políticos (cuyos bienes fueron confiscados y vendidos); las universidades fueron intervenidas y se acabó con la autonomía académica<sup>90</sup>; la censura se extendió a diversas esferas de la vida social<sup>91</sup>; la protesta sindical resultó acallada con violencia. A la Constitución Nacional se le adosó un *Estatuto de la Revolución Argentina*, por el que juró Juan Carlos Onganía, presidente designado por la Junta de Comandantes, quien se mantuvo en el poder hasta junio de 1970. En ese contexto, de fuerte represión, estando los sindicatos sometidos, se congelaron los salarios por un período de dos años, se suspendieron las negociaciones colectivas de trabajo, se cerraron varios ingenios azucareros en Tucumán, se redujo parte de los funcionarios estatales, se devaluó el peso en un 40%, se congelaron tarifas de servicios públicos y combustibles y se estableció un acuerdo de precios con las empresas líderes. Todo esto permitió establecer el mercado libre de cambios, no habiendo restricción monetaria ni crediticia. El sector más concentrado de la economía -predominantemente extranjero- resultó el mayor beneficiario de esas políticas<sup>92</sup> (Romero, 2017: 196-200).

**90.** Uno de los hechos nefastos que dan cuenta del espíritu de la época fue el conocido como “la noche de los bastones largos”. El 29 de julio de 1966 la Policía Federal Argentina desalojó por la fuerza apaleando a estudiantes, profesores y graduados de cinco facultades de la Universidad de Buenos Aires (UBA) ocupadas en oposición a la decisión del gobierno de facto de intervenir las universidades y anular el régimen de gobierno.

**91.** Eran censuradas manifestaciones de nuevas costumbres como las minifaldas o el pelo largo, expresión de los males que -según la Iglesia Católica romana, quien había celebrado la instauración del orden en manos de los militares- eran la antesala del comunismo: amor libre, la pornografía, el divorcio (Romero, 2017: 197).

**92.** La política de libre importación provocó una ola de quiebres de empresas argentinas pequeñas y medianas. José Gelbard denuncia, en 1969, que de las 100 principales empresas del país, 83 son extranjeras o tienen participación de capital extranjero (Galasso, 2017: 427).



Los artífices de todas las medidas adoptadas desde el Ministerio de Economía fueron Álvaro Alsogaray (unos meses de 1966) y Adalbert Krieger Vasena (entre 1967 y 1969), figura vinculada al capital extranjero. Tras abandonar la cartera se desempeñó como director del monopolio alimenticio Swift-Deltec, luego en el FMI, para terminar su carrera en el Banco Boston, previo paso por otras empresas de capital extranjero (Galasso, 2017: 426).

A partir de mediados de la década del 60 y hasta principios de la del 80 se produjeron estallidos populares como el Cordobazo y Tucumanazo y comenzaron a emerger organizaciones armadas como Montoneros, Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), entre otras, que con su accionar estremecieron a la sociedad argentina en su conjunto<sup>93</sup>.

Por un breve período (junio 1970 - marzo 1971) estuvo al frente de la Presidencia el general Roberto Marcelo Levingston. Entre las principales políticas estatales del período mencionamos el impulso del decreto Compre Nacional, promovido por el ministro de Economía Aldo Ferrer, que establecía en las adquisiciones del Estado la preferencia por las empresas argentinas sobre las extranjeras, claramente en contra del espíritu de las medidas tomadas durante el Onganiato. Al mismo tiempo, dispuso la elevación de los aranceles aduaneros para proteger la industria nacional que ya demostraba signos de resquebrajamiento por las medidas aperturistas implementadas en gobiernos anteriores. En materia de mercado interno, para controlar el precio de la carne vacuna, se dispuso un impuesto que fijaba un precio máximo del valor del ganado en pie (que luego se traduciría a la venta minorista).

Los trabajadores, nucleados en la Confederación General del Trabajo (CGT), mantuvieron su posición crítica frente al Poder Ejecutivo Nacional desde que Perón fue derrocado y, aún después de 15 años de exiliado, reclamaban su regreso y la participación del Partido Justicialista en las elecciones presidenciales.

En marzo de 1971, el general Alejandro Agustín Lanusse desplazó a Levingston como presidente de la República. Anteriormente, Lanusse había participado en el derrocamiento de Illía y Onganía, así como había conspirado contra el gobierno de Perón, pagando con la detención física hasta que, en 1955, fue reincorporado al Ejército. Tras su asunción, el periodista García Lupo sostenía: “El caso del general Lanusse tiene un interés histórico especial, ya que, por primera vez en la larga cadena de gobiernos militares argentinos, el mayor poder militar está en las manos de un representante del poder económico, de un miembro caracterizado de la oligarquía” (García Lupo, 1971: 117)<sup>94</sup>.

Una de las primeras medidas adoptadas por Lanusse fue derogar el impuesto establecido por Levingston para controlar el precio de la carne, medida que resguardaba los intereses de su familia y socios comerciales.

**93.** Al respecto de los hechos ocurridos durante el período señalado recomendamos la lectura de la obra de Feinmann, José Pablo (1999). *La sangre derramada: ensayo sobre la violencia política*. Ariel. Buenos Aires.

**94.** García Lupo se refiere a la empresa Pedro y Antonio Lanusse S.A. una empresa fundada en 1872 como almacén de ramos generales, publicidad, mercados de hacienda y de frutos, administración de empresas, hipotecas de campos y venta de semillas y cereales, con fuertes vínculos con la S.A. Carlos Casado Compañía de Tierras, con Krieger Vasena y diversas empresas norteamericanas (1971: 118).

## argentina estoy con vos

Como millones de argentinos... Que no se desista al momento... Que no se desista al momento...



## apoyando el GRAN ACUERDO NACIONAL

### Publicidad estatal apoyando el Gran Acuerdo Nacional en Junio 1971.

El texto dice: "Como millones de argentinos conscientes de que sólo mediante un Gran Acuerdo Nacional podremos unirnos y crecer. Que no se limitan a una herencia de patria, porque saben de la necesidad de participar en este histórico esfuerzo que nos toca vivir, que nos permitirá crecer, construir, desarrollarnos. Con coraje. Con voluntad. Con fe".

En el ámbito político, retomando las medidas implementadas durante las autodenominadas Revolución Libertadora y Revolución Argentina, Lanusse estaba decidido a "solucionar el problema del peronismo en el país" a través del Gran Acuerdo Nacional (GAN). El peronismo se hallaba proscrito en el país, lo que no hacía más que legitimar a Perón en el exilio. Años más tarde, Lanusse lo reconocía: "La distorsión no podía ser más profunda: el peronismo determinaba el triunfo o la derrota de otro partido, pero en sí mismo era proscrito, vetado o prohibido a través de la anulación de las elecciones. Y esa distorsión contribuía a generar la idea de que nuestro sistema democrático constituía una gigantesca hipocresía, lo que alentaba a extremismos de todo signo (...). A la vez, Perón, desde Madrid, influía en la vida argentina sin desgastarse y procuraba, siquiera fuere para buscar el pasaje a la contraofensiva, un desequilibrio constante en la política nacional." (Lanusse, 1977: 266-267).

Luego de meses de negociaciones entre representantes del peronismo y el gobierno en Madrid y en Buenos Aires, del regreso de Perón al país por el lapso de casi un mes entre noviembre y diciembre de 1972, se definieron las candidaturas para elecciones provinciales y la nacional de 1973 en la que resultó triunfante la fórmula peronista Héctor Cámpora-Vicente Solano Lima.

Después de casi 18 años de proscripción, el Partido Justicialista presentó candidatos a una elección presidencial, y ganó. Se iniciaba así, el período que pasó a la historia como "la primavera camporista" y que comenzó con la firma del Acta de Compromiso Nacional entre la CGT, la Confederación General Económica (CGE) y el propio gobierno, con el objetivo de estabilizar los precios durante dos años.

## 5.11. Tercer gobierno peronista (1973-1976)

Se denomina tercer gobierno peronista al período que contempla las presidencias de Héctor Cámpora, Raúl Alberto Lastiri, Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón.

En el breve período que Cámpora estuvo al frente del Poder Ejecutivo Nacional se registraron una serie de ocupaciones de distintas oficinas del aparato estatal y otras instituciones por parte de los diferentes actores que integraban el movimiento peronista en sus diferentes facciones: hospitales Piñero, Álvarez, Ramos Mejía, Durand, entre otros; reparticiones del Ministerio de Agricultura; la Dirección de Parques Nacionales y la Comisión Nacional de la Vivienda. El flamante ministro del Interior, Esteban Righi, llegó a expresar que el gobierno "no teme a la presencia del pueblo", pero resultaba necesario encauzar el proceso dentro de la ley. Unos días después del regreso definitivo de Perón al país, amenazó con poner fin a las ocupaciones y manifestó que "está prohibida la tenencia de armas y explosivos" (Graham Yool, 1989: 266) en un contexto de alta violencia. Lamentablemente, no todos los grupos depusieron su accionar belicoso, sobre todo aquellos no vinculados al movimiento peronista. El mismo ministro, decidió disolver el Departamento de Investigaciones Policiales Antidemocráticas (DIPA) desde donde se había hecho un uso arbitrario de la fuerza física del Estado contra cualquier manifestación contra el gobierno. Al mismo tiempo, ordenó destruir todos los archivos del DIPA y les informó a los comisarios que a partir de ese momento quedaba absolutamente prohibido todo tipo de apremios a los detenidos, aún cuando se tratase de presuntos delincuentes comunes (Galasso, 2017: 471).

En materia económica, se adoptaron medidas dirigidas a reactivar la economía y a redistribuir el ingreso: rebaja y precio máximo a la carne, congelamiento de precios a medicamentos y de dieciocho artículos alimenticios, aumento salarial de entre el 10 y el 20 % para la mayoría de los trabajadores y suspensión de paritarias por dos años, reimplantación del sistema de nacionalización de los depósitos bancarios, ampliación de las tareas de la Junta Nacional de Granos y de la Junta Nacional de Carnes en un intento de controlar el comercio exterior (al estilo del anterior IAPI) (Galasso, 2017: 471).

Una figura central en la materia fue el Ministro de Hacienda y Finanzas, José Ber Gelbard<sup>95</sup>, quien elaboró e impulsó el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. El programa expresaba una política de concertación entre los trabajadores organizados, el Estado y los empresarios, que buscaba mejorar la calidad de vida de los sectores populares y se proponía “que el dinamismo de la economía se vaya trasladando de los monopolios extranjeros (...) hacia el conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales” (Poder Ejecutivo Nacional, 1973: 17). El Plan Trienal constituyó un ejemplo paradigmático de la planificación estatal en el país, constituyéndose en un programa integral que incluía los múltiples sectores de la vida económica, abarcando cuestiones tales como la política monetaria y crediticia, fiscal, de redistribución de ingresos, industrial, agropecuaria, de inversiones, de vivienda, de abastecimiento y de reconstrucción del Estado, entre otras (Vitto, 2019). El programa económico resultó novedoso por contar con 20 leyes impulsadas de manera conjunta: Ley de inversiones extranjeras; proyecto de Ley de Reacomodación de Granos y Carnes; Ley de fomento agrario; Ley de corporación de empresas nacionales; Ley de promoción industrial; Ley de suspensión de desalojos; Ley de representantes de empresas extranjeras; proyecto de condonación de sanciones, multas, recargos e intereses por infracciones impositivas; Ley de represión penal para las defraudaciones fiscales; Ley de promoción minera; Ley de creación de la corporación para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa; impuesto a la renta potencial de la tierra; Ley de regionalización de los directorios del Banco de la Nación Argentina y del Banco Nacional de Desarrollo; Modificación de la Ley de Bosques; Ley de creación del Instituto Nacional de la Vivienda, de interés social; Ley de uso de tierras aptas para la explotación agropecuaria; Ley de defensa del trabajo y la producción nacional; Ley de nacionalización de los depósitos bancarios; régimen de financieras parabancarias y renacionalización de los bancos desnacionalizados en los últimos años<sup>96</sup>. En 1973 la CGE, creada por el propio Gelbard en 1952<sup>97</sup>, se transformó en el nucleamiento empresario más importante del país con tres confederaciones, cincuenta federaciones, 2.000 cámaras asociadas y 1.300.000 afiliados (Seoane, 2019).



Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977).

**95.** Fue un empresario y activista polaco -nacionalizado argentino- peronista que llegó a ser ministro de Hacienda y Finanzas durante las presidencias de Cámpora, Lastiri, Perón y Martínez de Perón. Fue perseguido durante la dictadura cívico-militar en 1976, que le quitó la nacionalidad argentina y confiscó parte de sus bienes. Se exilió en Estados Unidos y allí falleció en 1977. La ley 23.059 de abril de 1984 habilitó la devolución de su ciudadanía y de sus bienes. En 1987, el gobierno de Raúl Alfonsín le devolvió póstumamente la ciudadanía. Al respecto de la vida y obra política recomendamos el documental en línea: “Gelbard: Historia secreta del último burgués nacional”. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Ej7IFaWjins&t=46s>

**96.** Al respecto recomendamos la obra de Blejmar, Julián (2019) José Ber Gelbard, la patria desde el boliche. Ed. UNGS, 2019; y de Vitto, Cecilia (2019) *Apuntes para el estudio de las fracciones del capital durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)*.

**97.** A finales de diciembre de 2014 la Cámara de Senadores convirtió en ley el proyecto que declara como el Día del Empresario Nacional al 16 de agosto, fecha en la que se recuerda la fundación de la Confederación General Económica (CGE). Fue también ocasión de homenajear a quien fuera su fundador y muchos años presidente José Ber Gelbard.

Luego de cuarenta y nueve días, “la primavera camporista” llegó a su fin con la renuncia de Cámpora y Solano Lima. Estando fuera del país el presidente del Senado, Alejandro Díaz Bialek, asumió la primera magistratura el presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri. Su misión fue convocar a nuevas elecciones a presidente en el menor tiempo posible. En las elecciones de agosto de 1973 la fórmula Perón-Perón<sup>98</sup> ganó con el 61,85% de los votos, casi 40 puntos de diferencia con la fórmula radical conformada por Balbín-De la Rúa, que obtuvo el 24,42% de los votos. Cada vez que se presentó Perón a una elección presidencial, ganó: en 1946, en 1951 y en 1973 siendo ésta última la que mayor votos cosechó. El grado de legitimidad alcanzado fue inédito, necesario para gobernar un país convulsionado social, política y económicamente. **El 12 de octubre de 1973 Perón iniciaba su tercera presidencia en un contexto completamente diferente al de los años 40 y 50, con un frente interno dividido entre expresiones que iban desde la izquierda hasta la derecha política y, de ambos márgenes, con expresiones armadas en pugna con el presidente.**

El breve período en el que Perón fue presidente por última vez, estuvo signado por una batería de medidas desde el aparato del Estado bajo la premisa de desacelerar el ritmo que había adquirido la presidencia de Cámpora pero “todo en su medida y armoniosamente” evitando que el enemigo tuviese excusas que pudieran dar visos de legitimidad a un golpe de Estado.



Juan D. Perón y  
Héctor Cámpora

En materia económica no cambió demasiado la metodología que ya había implementado en las presidencias anteriores. Medidas como la nacionalización (vía expropiación) de algunos bancos que habían sido tomados por el capital extranjero, nacionalización de los depósitos bancarios, control del comercio exterior a través de la Junta de Carnes y de Cereales<sup>99</sup>, precios máximos para artículos de primera necesidad y especialmente el proyecto de Ley de impuesto a la renta normal potencial de la tierra con el cual se intentó modernizar la producción agropecuaria, al mismo tiempo<sup>100</sup>, conformaron el plan integral

**98.** Juan Domingo Perón a Presidente - María Estela Martínez de Perón (su esposa), conocida como Isabel, a Vicepresidente.

**99.** El Estado buscaba controlar el comercio externo de dichos productos, para asegurar una adecuada colocación de los saldos exportables y garantizar los precios de los productores.

**100.** La Ley N° 20.538, sancionada en septiembre de 1973, establecía un impuesto a la renta normal potencial de las explotaciones agropecuarias que debería comenzar a regir a partir de enero de 1975. Este impuesto, en vez de recaer sobre la producción (como sucedía hasta el momento) lo cual desalentaba la expansión de la actividad, se establecería en base a la productividad “normal” y “potencial” de la tierra de cada unidad económica de explotación, tomando en consideración para el cálculo del mismo tanto el rubro de producción como las zonas de características ecológico-económicas en que podían agruparse las tierras agrarias del país. De esta manera, el establecimiento de este impuesto buscaba premiar a los productores más eficientes, ya que, al tratarse de un impuesto fijo, castigaría en mayor medida a los que menos producían.

elaborado por el ministro de Hacienda y Finanzas, José Ber Gelbard. A su vez, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) para planificar el funcionamiento de la franja estatizada de la economía que alcanzó en ese período a 300 empresas. Dado el contexto internacional (crisis petrolera de 1973)<sup>101</sup> y los problemas que venía acarreado Argentina en la gestión de empresas petroleras operando en el país, Perón intervino directamente para aumentar la capacidad energética a partir de tres acciones concretas: Yaciretá<sup>102</sup>, el gasoducto de Bolivia y el acuerdo del Río de la Plata<sup>103</sup>.

En materia de política exterior, la Argentina reanudó relaciones con Cuba, Corea del Norte y Alemania Oriental e ingresó al Movimiento de Países No Alineados (MPNA)<sup>104</sup> ratificando así, la vocación del gobierno en pos de la unidad latinoamericana.

El reanudamiento de las relaciones con Cuba implicó para el país caribeño algunos negocios con Argentina, lo que le llevó a sortear el bloqueo norteamericano impuesto por el gobierno de Eisenhower luego de las expropiaciones realizadas por el gobierno de Fidel Castro a empresas norteamericanas. En el período en análisis se exportaron a Cuba maquinaria y rodados producidos por empresas norteamericanas en el país.

Tras el fallecimiento de Perón, el 1 de julio de 1974, asumió la Presidencia María Estela (Isabel) Martínez de Perón, lo que significó el recrudescimiento de las acciones represivas desde el aparato estatal dirigidas por José López Rega, quien se desempeñaba como ministro de Bienestar Social desde el 25 de mayo de 1973 y era el ideólogo, organizador y jefe del grupo terrorista paramilitar denominado Triple A (Alianza Anticomunista Argentina) que persiguió, secuestró, encarceló y asesinó a los que él consideraba como infiltración marxista en el peronismo. La influencia de López Rega sobre el accionar de la presidenta fue significativa y se tradujo en todas las políticas implementadas que coadyuvaron a su derrocamiento en marzo de 1976. Con la muerte de Perón, quien había logrado morigerar las diversas facciones que integraban el movimiento policlasista peronista, la derecha encabezada por López Rega se convirtió lisa y llanamente en terrorismo de Estado (Galasso, 2017: 495).

---

**101.** En 1973 los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevaron los precios del crudo (petróleo) aumentando la sobreabundancia de capitales en busca de mayores rentabilidades que las que se ofrecían en los países desarrollados en crisis. El aumento del precio del crudo, unido a la gran dependencia que tenía el mundo industrializado del petróleo, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica de los países afectados.

**102.** El 3 de diciembre de 1973 se suscribió en Asunción el Tratado de Yaciretá, por el cual Argentina y Paraguay se comprometieron a emprender la construcción de la Central Hidroeléctrica Yaciretá-Apipé (más conocida como Yaciretá) en común. Para ello se fundó la Entidad Binacional Yaciretá, constituida en condiciones igualitarias por ambas partes, a la cual se le asignó la capacidad jurídica y la responsabilidad técnica para realizar los estudios y proyectos, para su ejecución y posterior explotación.

**103.** Es un tratado internacional firmado en Montevideo el 19 de noviembre de 1973 entre Argentina y Uruguay que puso fin a la disputa de límites en las aguas del Río de la Plata. El tratado fue ratificado por el Congreso de la Nación Argentina por la ley N.º 20.645 sancionada el 31 de enero de 1974, por el gobierno militar de Uruguay por decreto ley N.º 14.145 del 25 de enero de 1974 y entró en vigencia con el canje de ratificaciones el 12 de febrero de 1974.

**104.** Es una agrupación de Estados conformada durante la Guerra Fría (el conflicto geopolítico e ideológico mundial de la segunda mitad del siglo XX que se manifestó con el enfrentamiento indirecto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos). La finalidad del MPNA era conservar su posición neutral y no aliarse a ninguna de las superpotencias en pugna.



Reclamo de obreros en Plaza de Mayo tras los impactos del Rodrigazo.



Contrarias a las políticas que habían sido implementadas en los gobiernos de Perón, López Rega mostró su perfil antiobrero y proimperialista designando a Celestino Rodrigo (ligado a empresas multinacionales) al frente del Ministerio de Economía. Las principales medidas regresivas implementadas fueron la devaluación del peso en un 160%, la suba de los precios del combustible del 181% y el incremento del costo de los transportes urbanos en 75%, que impactaron en la escalada inflacionaria y la caída de los salarios reales (Rapoport, 2000: 700). Hacia fines de 1975 la situación económica había empeorado aún más y el gobierno no encontraba la forma de responder a las demandas de la sociedad en su conjunto. La violencia era moneda corriente en todas las esferas de la vida en sociedad y el Estado era el principal responsable por acción y por omisión.

En el verano de 1976 era inminente un nuevo golpe contra el gobierno. Si ante una amenaza similar en 1955 los obreros habían ido con palos a las puertas de los cuarteles a reclamar armas para jugarse la vida por el gobierno, ahora ya no. A pesar de las políticas en favor de la clase trabajadora años anteriores, el movimiento comenzó a experimentar algo impensado durante mucho tiempo: el gobierno elegido por ellos intentaba hacer política contra ellos, en favor de los sectores económicamente poderosos (Galasso, 2017b: 503).

Como estaban acostumbrados a hacerlo desde 1930, los militares apresaron a la presidenta en ejercicio el 24 de marzo de 1976. Momentos después, las fuerzas armadas comunicaron al país que ese día comenzaba un "Proceso de Reorganización Nacional" dando inicio a la dictadura cívico-militar más sangrienta que la sociedad en su conjunto haya sufrido.

Desde el primer momento, aplicaron medidas como la disolución del Congreso Nacional; remoción de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia; suspensión de la actividad de los partidos políticos y disolución de cuarenta y ocho organizaciones políticas, gremiales, sociales y universitarias; intervención de la CGT, la CGE y las "62 organizaciones"; suspensión del derecho a huelga y eliminación del fuero sindical; intervención de los sindicatos; reemplazo de representantes diplomáticos; intervención de las cuentas bancarias de dirigentes justicialistas y creación de una de las instituciones más nefastas del período: Consejos de Guerra para reprimir toda clase de alteración al orden público (Galasso, 2017: 509).

## 6.

## El Estado y los intereses privados

Por David Cela Heffel

La imbricación entre Estados y empresas privadas -en algunos casos también corporaciones multinacionales<sup>105</sup>- es tan antigua como la existencia de ambas entidades. Hablamos de personas al servicio de ambos lados del mostrador, en algunos casos en distintos momentos de la historia y en otros de manera concomitante; unas veces como empresarios o empleados en puestos estratégicos de empresas; y otras veces como funcionarios de un gobierno al servicio del Estado.

¿Quién efectivamente ejerce el poder en el ámbito de un país? ¿Son los gobiernos (ya sean democráticos o de facto), en conjunto con personas designadas por sus titulares, o son las empresas privadas a través de sus “asesores”?

Karl Marx ya advertía que “el Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” y, sin dudas, esto ha sido así en la experiencia de muchos países<sup>106</sup>. No se trata de un fenómeno novedoso, sino de una dinámica que ha sido reinventada alcanzando la denominación por parte de algunos estudiosos en la materia de la “posdemocracia”. En el campo de las ciencias sociales, la práctica de la representación de grupos privados en el ámbito de la decisión pública es muy antigua y se ha acuñado para ello el concepto de *corporatismo* o *corporativismo*, que data del siglo XIX, pero ha sido más habitual durante el siglo XX. Uno de sus principales teóricos ha sido Philippe Carl Schmitter<sup>107</sup>.

Se trataría de “un sistema en el que, en apariencia, nada cambia con respecto a la democracia occidental clásica: se siguen organizando elecciones libres, el Poder Judicial es independiente, los derechos individuales son respetados. La fachada es la misma, pero el poder real está en otra parte. Las decisiones son tomadas por las direcciones de las grandes corporaciones transnacionales, los mercados, las agencias de calificación, las organizaciones internacionales y los organismos tecnocráticos” (Sintomer, 2017: 31-32). En la misma línea de pensamiento, Wolf Grabendorff advierte que “ya no son los actores legítimos, es decir aquellos con representatividad democrática, los que representan el poder en el Estado, porque el propio Estado ha dado cada vez más espacio en el diseño del modelo de desarrollo y de las políticas públicas a actores no surgidos de elecciones (...). Con su diversidad de recursos y talentos, instrumentos legales y criminales, suelen superar a los actores con legitimidad política y socavan casi sistemáticamente la capacidad de gobernar que tiene el Estado, gracias, en no menor medida, a una simbiosis temporal con los responsables políticos en todos los niveles de gobierno.” (Grabendorff, 2017: 55-56).

**105.** En términos de Hill, una corporación multinacional es cualquier empresa que tenga actividades productivas en dos o más países (2011: 20).

**106.** Véase supra (en itálica) 2.4 “La problematización marxista en torno al Estado”, pp. 28-33

**107.** Para mayor información sobre la conceptualización realizada por Schmitter recomendamos el artículo de Medina Núñez, Ignacio (1995). Reseña de “*El nuevo Corporativismo*” de Philippe C. Schmitter, Rigoberto Ocampo Alcántar (compilador).

En casi todos los gobiernos argentinos (tanto democráticos como de facto) se produjo esta mecánica que beneficia a los privados a costa de las decisiones políticas emanadas desde distintos institutos del aparato estatal como ser el gabinete, las empresas públicas, los entes reguladores y los organismos descentralizados, entre otros. En algunos gobiernos nacionales esta *captura de la decisión estatal*, entendida como “la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas a través de dos mecanismos principales:

a) **la captura regulatoria**, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa o indirecta, y b) **la captura cultural**, una forma mucho más difusa pero no por eso menos importante, por la cual las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión, un *ethos* favorable al mercado” (Castellani, 2018: 56) fue más visible que en otros.

Si bien la práctica señalada (de incorporar personas ligadas a empresas privadas a altos puestos de dirección pública) no ha sido dada a conocer, más bien todo lo contrario, siempre ha contado con sus defensores y para ello centran su argumento en tres elementos: la expertise, la eficiencia y la modernización. La habilidad o conocimiento especial, la habrían adquirido en el “mundo privado” y podrían aplicar las medidas más acertadas al ámbito público; al conocer de primera mano el funcionamiento de los sectores productivos y conocer bien los criterios de administración de la empresa privada mejorarán la eficiencia del Estado; que al no provenir de la política partidaria son más independientes para aplicar medidas de ajuste del gasto estatal. Lo que suele soslayarse respecto de la incorporación de estos perfiles de personas ligados a la élite económica<sup>108</sup> en altos cargos de dirección pública son los riesgos que acarrea: básicamente, el riesgo de la captura de la decisión pública por parte de intereses privados (Castellani, 2018: 49).

## 6.1. El caso argentino

La historia argentina está plagada de ejemplos de personas vinculadas a empresas (nacionales y multinacionales) en puestos de gobierno (ya sea provincial o nacional). En los inicios de la patria, por ejemplo, era común que sólo llegasen a ocupar altos puestos ministeriales personas vinculadas al sector económico (sea de producción o de comercialización).

A modo de ejemplo, Norberto de la Riestra, ministro de Hacienda de Derqui en 1861, fue enviado a Londres por el presidente Mitre en 1865 como funcionario extraordinario y plenipotenciario para negociar empréstitos contraídos por la Argentina ante la Banca Baring, al mismo tiempo que integraba el directorio del Banco de Londres y Río de la Plata y el directorio del Ferrocarril del Sur (ambas empresas de capital británico con sede central en Londres). En 1876 llegó a ocupar el Ministerio de Hacienda (hoy Ministerio de Economía) durante la presidencia de Nicolás Avellaneda.

Manuel Quintana, quien asumió la Presidencia de la República Argentina en 1904, desde sus inicios en el mundo de la política estuvo vinculado a la banca extranjera llegando a ser el asesor legal del Banco de Londres, en la sede de Buenos Aires (Galasso, 2017).

Pérez Amuchástegui señala que, con motivo de la asunción de Hipólito Yrigoyen a la Presidencia de la República en 1916 “el embajador británico visita al presidente, y en la entrevista protocolar le recuerda que es ya hasta tradicional que el jefe del Poder Ejecutivo consulte al gobierno de Londres respecto a la formación del gabinete. ‘Es una costumbre -responde Yrigoyen- que el señor embajador debe dar por terminada’” (Galasso, 2017: 132). La anécdota no hace más que confirmar lo que, exactamente a 100 años de la independencia nacional, aún no existía en el país: la plena soberanía.

---

<sup>108</sup>. Castellani define la categoría *élite económica* al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores de actividad (primario, industrial, servicios, bancario-financiero, etc.) y que más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital (2018: 49).

En los siguientes apartados daremos cuenta de algunos momentos de la historia reciente del país en donde se verifica la *captura de la decisión estatal* que, en los hechos, significó el socavamiento de la soberanía nacional en beneficio de grupos económicos privados, en todos los casos con conexiones con capital foráneo. Señalaremos, a modo de ejemplo, algunos de los actores (personas y empresas) que influyeron (de forma directa, ocupando cargos en el Estado, o a través de lobistas)<sup>109</sup> en las altas esferas de decisión pública gubernamental en los últimos 25 años del siglo XX. Gran parte de estos “asesores” privados eran ubicados en el Ministerio de Economía (en muchos casos como titulares de dicha cartera) o en institutos vinculados a la producción o regulación económica y/o financiera, pero también en otras áreas del Estado. Lo importante, era lograr -de parte de los privados- la toma de decisiones del Estado en beneficio propio y no del conjunto de la sociedad.

### 6.1.1. El período 1976-1983, gobierno de facto cívico-militar

Es uno de los períodos donde la *captura de la decisión estatal* por parte de grupos económicos nacionales, con fuertes lazos con el capital foráneo, adquirió una relevancia sin precedentes hasta ese momento.

Durante el período señalado se implantó de forma violenta el modelo económico neoliberal que se venía practicando en Estados Unidos y el Reino Unido. El principal arquitecto del modelo en el país fue José Alfredo Martínez de Hoz (o simplemente “Joe”, como prefería ser llamado por amigos y cercanos) miembro de una de las familias tradicionales del país<sup>110</sup> que entendía la necesidad de vincularse con los actores del nuevo imperio en ascenso luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, tras la decadencia del imperio inglés, sobre todo en la antigua zona de influencia del Río de la Plata. Martínez de Hoz, al momento de ser nombrado ministro de Economía de Argentina en 1976, tenía vínculos sólidos con la familia Rockefeller<sup>111</sup> llegando a desempeñarse como miembro del Comité Internacional del Consejo de Administración del Chase Manhattan Bank, había sido miembro del directorio de Acindar (empresa de los Acevedo, parientes suyos). Al mismo tiempo, había sido miembro del directorio de la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad (Galasso, 2017: 508).



Martinez de Hoz y Jorge Rafael Videla

**109.** Ambos mecanismos son descritos por Castellani como: *lobby empresarial*, tanto individual como corporativo, que consiste en la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas; y el de “*puerta giratoria*”, que alude al paso de personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales (2018, 49-50).

**110.** Uno de sus antepasados, José Martínez de Hoz, había intervenido en el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 votando para que no cesara en sus funciones el virrey Cisneros, es decir, había votado en contra del sector que manifestaba la necesidad de establecer un gobierno propio en la incipiente Argentina. Su bisabuelo, José Toribio, fue uno de los fundadores de la Sociedad Rural Argentina en 1866 (siendo el acto de fundación en la casa de los Martínez de Hoz), aquella misma entidad que le había manifestado a Sarmiento su descontento por el proyecto presidencial de creación de colonias agrícolas en Bragado y Chacabuco (provincia de Buenos Aires) pues consideraban “inconveniente” implantarlas donde ya estaba arraigada la industria ganadera (Luna, 2004: 123). Esos ganaderos se habían enriquecido gracias al sistema de enfiteusis dictado por Rivadavia en 1826, y por una disposición de Rosas de 1836, que permitía vender tierras públicas dadas en enfiteusis (se trata de una cesión perpetua o por largo tiempo del dominio útil de un inmueble mediante el pago de una pensión anual al que hace la cesión, en este caso el Estado) a aquellos enfiteutas que quisieran adquirirlas en propiedad.

**111.** La familia Rockefeller es una de las más importantes, poderosas y reconocidas de Estados Unidos, cuyos miembros han tenido un gran protagonismo en el mundo empresarial y político de su país. La dinastía fue fundada por John D. Rockefeller, quien creó un vasto imperio empresarial, especialmente en el sector petrolero, y en lo sucesivo la familia ha contado con importantes empresarios, ejecutivos y políticos de renombre.

Martínez de Hoz se rodeó de colaboradores<sup>112</sup> ligados a la banca internacional, empresas multinacionales y organismos financieros internacionales entre los que se destacó Guillermo Walter Klein (hijo), a cargo de la Secretaría de Programación y Coordinación Económica (cuyo padre se desempeñó como actor clave del consorcio Dreyfus y también como director del FMI). Klein (hijo) había sido consultor del Banco de Boston, presidente de la división norteamericana de Bunge y Born, y director del Banco Shaw (Galasso, 2017: 509).

El plan neoliberal implantado por Martínez de Hoz sentó las bases de la reconversión de la economía argentina en función de los intereses foráneos y de la especulación financiera a partir de los 10 puntos de la política económica que incluía:

- 1) Libertad de precios;
- 2) Libertad cambiaria;
- 3) Libertad del comercio exterior;
- 4) Libertad de exportaciones;
- 5) Libertad de importaciones;
- 6) Libertad de tasas de interés y reforma financiera;
- 7) Libertad de arrendamientos urbanos y rurales;
- 8) No existencia de tarifas políticas ni precios de combustibles subsidiados;
- 9) Eliminación de sobreprotecciones y privilegios;
- 10) Libertad de contratación salarial, en el marco del pleno empleo y de la elevación de la producción y de la productividad<sup>113</sup>.



Discurso del ministro de Economía, Lorenzo Sigaut en 1981.

Martínez de Hoz fue sucedido en el Ministerio de Economía por Lorenzo Sigaut, un economista que provenía del Grupo Automotriz FIAT. El modelo económico permaneció intacto, sólo con algunas pequeñas modificaciones con la intención de reducir la inflación. Durante su gestión se nacionalizó la deuda privada de numerosas empresas nativas y extranjeras mientras estaba al frente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) Domingo Felipe Cavallo, quien, como retomaremos más adelante, volverá a ocupar altos cargos públicos en otros gobiernos nacionales. Durante la gestión de Cavallo al frente del BCRA “se estatizarán 15.000 millones de dólares de deuda externa privada, a través del mecanismo de los seguros de cambio, favoreciendo a grandes corporaciones nativas y extranjeras.” (Galasso, 2017: 530).

A Sigaut lo siguió al frente de la cartera de Economía otro *chicago boy*, Roberto Alemann, quien representaba en Argentina al grupo Motors Columbus, pool eléctrico con sede en Zúrich, Suiza. Al igual que los anteriores responsables de la cartera económica, Alemann respondía a los intereses de los grupos económicos más concentrados que operaban en la Argentina, continuando con el plan económico instaurado por Martínez de Hoz.

**112.** Gran parte de ellos se habían formado en la Universidad de Chicago bajo la dirección económica neoliberal de Milton Friedman y Arnold Harberger. A quienes se habían formado en esa escuela de pensamiento se los conoció en el mundo académico y empresarial como los “chicago boys”. Fueron los artífices de reformas económicas y sociales (en varios países de América Latina, iniciando en Chile) que llevaron a la creación de una política económica de mercado con orientación neoclásica y monetarista, además de la descentralización del control de la economía.

**113.** Dichos puntos fueron parte del discurso pronunciado por el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires el 5 de diciembre de 1979 (López Alonso, 1982).



La evidencia de la construcción de una “nueva oligarquía” en Argentina a partir de las políticas económicas implementadas durante la dictadura cívico-militar es abrumadora: Pérez Companc pasó de controlar 10 empresas en 1973 a 53 en 1983; Techint creció de 30 sociedades empresarias a 46 entre 1973 y 1983; Bulgheroni creció desde 4 empresas en 1973 hasta 41 en 1983; Macri, con siete empresas en 1973 a un total de 47 en 1983; Bunge y Born tenía 59 empresas en 1973 y en 1983 llegó a tener 62 (Acevedo, Basualdo, y Khavisse, 1991: 55).

El resultado del plan económico neoliberal implementado dejó como resultado el aparato productivo nacional debilitado, al borde de la extinción, endeudamiento externo por encima de la capacidad de pago del país, especulación financiera en detrimento de la economía productiva, la transnacionalización de empresas nativas y fuerte distribución del ingreso a favor de los grupos financieros concentrados (Galasso, 2017: 508).

### 6.1.2. El período 1983-1989, gobierno democrático radical

En materia económica, fue un período de extrema fragilidad, condicionado, fundamentalmente, por la abultada deuda externa generada en el período anterior y por la imposibilidad de cumplimiento de los pagos en tiempo y forma establecidos, como siempre, por los prestamistas, entre los que se encontraban organismos multilaterales de crédito (el FMI y el Banco Mundial), bancos privados, y un grupo de países nucleados en el llamado Club de París.

Para comprender la magnitud de la situación basta con dar cuenta, por ejemplo, del nivel de composición de la deuda externa del sector público. En 1981 la deuda externa del sector público representaba más del 55% del total, en 1984 pasó a representar alrededor del 77% y en 1989 cerca de un 92%. La modificación en los valores se deriva del proceso por el cual las fracciones dominantes locales le transfirieron al Estado gran parte de sus pasivos externos mediante diversos mecanismos (la nacionalización de la deuda privada durante la gestión de Domingo Cavallo al frente del BCRA) y de la fuga de capitales locales al exterior que en el período 1981-1989 se incrementó a un promedio anual de casi el 8% en relación a la deuda externa total. Hacia el final del período analizado la deuda externa llegó a representar el 60% del PBI, en un contexto de estancamiento económico y escasez de préstamos en el mercado internacional de capitales (Ortiz y Schorr, 2006: 313-314)

A diferencia del período anterior, donde la influencia de los grupos económicos privados fue directa a través de sus representantes en espacios de decisión estatal estratégico, durante el gobierno radical, se encontraron con fuertes resistencias de parte de los titulares del Ministerio de Economía. Primero Grinspun, quien provenía de la pequeña y mediana empresa nacional, y luego Sourrouille. Grinspun fue un destacado crítico del neoliberalismo, inclinado a la protección de los intereses nacionales, contra la especulación financiera y un gran promotor de la ampliación del mercado interno<sup>114</sup>. Sin embargo, los condicionamientos externos e internos obstaculizaron sus objetivos de reforma estructural necesarios para volver a encauzar al país en la senda de la producción y el crecimiento.



**Juan Vital Sourrouille**, ministro de Economía del gobierno de Alfonsín e impulsor del Plan Austral.

<sup>114</sup>. Fue tal su compromiso con los intereses generales del país que logró ganarse la enemistad del presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos quien le sugirió al presidente de la República, Ricardo Alfonsín, en una reunión mantenida en Washington a fines de 1984 que “desplazara del Palacio de Hacienda a ese hombre que tropezaba de desplante en desplante” (en alusión a las discusiones que había mantenido Grinspun con los representantes del Fondo Monetario Internacional en Argentina en relación al pago de la deuda externa al informarles que el país aplicaría una moratoria unilateral de 6 meses de pago hasta tanto conocer la verdadera situación económica y financiera del país). En febrero de 1985 Grinspun fue reemplazado como ministro de Economía por Sourrouille (Galasso, 2017: 540-541).

La gestión de la UCR recibió duros embates, condicionamientos y capacidad de veto por parte de las fracciones empresarias. Estas limitaciones sobre el partido de gobierno está asociada a diversos elementos. En primer término, porque esos actores eran importantes generadores y propietarios de divisas. En segundo lugar, por el poder de fijación de precios que ostentaban dichos actores derivado del control oligopólico de considerables sectores de la actividad económica. Tercero, por ser destinatarios de abultadas transferencias de recursos que se registraron en el período que se caracterizó, además, por una importante brecha fiscal. En cuarto lugar, por asumir ellos mismos un rol protagónico en el financiamiento de dicho déficit fiscal (Ortiz; Schorr, 2006: 320).

En un diario de tirada nacional el periodista e investigador, Horacio Verbitsky, ratificó el modo en que se orquestó el “apoyo empresarial” al gobierno del período analizado, sosteniendo que “15 jefes de los grandes grupos económicos que durante la dictadura militar pasaron a ocupar un rol central en la economía argentina, acordaron con Alfonsín, durante una comida en Olivos, su apoyo a un nuevo programa económico que debía comenzar con un ajuste sobre el salario. Esa fue su condición para acomodarse a sus anchas en el escenario institucional democrático y abandonar a su suerte a los ex comandantes” (en Galasso, 2017: 541).

Las políticas económicas implementadas en el período anterior apuntaron a una mayor concentración de los tradicionales y a la formación de nuevos grupos económicos que en la década siguiente les permitió acrecentar aún más sus fortunas e influencia en los espacios de decisión y control estatal. Si bien durante el período del gobierno en análisis hubo atisbos de generar algunos cambios, la ola neoliberal estaba bloqueando las resistencias no sólo en Argentina sino también en otros países de la región, con excepción de Chile que ya había sido encauzado en esa vía, a través de las directrices emanadas de un gobierno de facto que se instaló en la Casa de la Moneda a ritmo de cañonazos en septiembre de 1973.

### 6.1.3. El período 1989-1999, gobierno democrático justicialista



**Roberto Dromi**, ministro de Obras y Servicios Públicos, anunciando el decálogo de la Ley de Reforma del Estado, declaraciones en la que dijo “Nada de lo que debe ser estatal, permanecerá en manos del Estado”

Los mismos grupos económicos que habían hecho negocios a costa del Estado durante la dictadura cívico-militar, y luego durante el gobierno de Alfonsín, orquestaron desde el momento de la campaña presidencial el plan que los llevaría a disponer del Estado como un coto de caza.

Roberto Olivero señala en su investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos en la Argentina<sup>115</sup> los aportes económicos hechos a la campaña de la fórmula ganadora: Menem-Duhalde. Entre los principales aportantes, en dólares, figuraban: Techint, con 850.000; Bunge y Born, con 700.000; Pérez Companc, con 700.000; Macri, con 600.000 y doce automóviles Fiat Regatta<sup>116</sup>, Supercemento, con 600.000 y Bridas, con 500.000 (Galasso, 2017: 552).

<sup>115</sup>. Olivero, Roberto: *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, 1994, pp. 198 y 199.

<sup>116</sup>. El Grupo Macri era dueño de Sevel Argentina (acrónimo de Sociedad Europea de Vehículos para Latinoamérica) fue una joint-venture o sociedad conjunta argentina creada por el grupo automovilístico italiano Fiat y por el francés Peugeot para la fabricación y comercialización de vehículos ligeros en Latinoamérica. Se fundó en 1980 y se mantuvo activa hasta 1996.

A lo largo de los 10 años del gobierno de Carlos Saúl Menem integraron su gabinete diferentes funcionarios provenientes de los grandes consorcios económicos que operaban en el país. Dos ministros de Economía, por ejemplo, fueron sugeridos por Franco Macri y el grupo Bunge y Born: Miguel Roig y Néstor Rapanelli. Durante un corto tiempo estuvo al frente de la cartera de Economía Antonio Erman González, hombre de confianza de Menem, que venía de trabajar en sus bodegas en La Rioja. Nuevamente Franco Macri propuso a otra persona para el Ministerio de Economía: Domingo Felipe Cavallo, quien ya estaba en el gobierno, pero como ministro de Relaciones Exteriores. Cavallo asumió como ministro de Economía en enero de 1991 tras la renuncia de Erman González.

Pero la ola de sugerencias para ocupar puestos clave en el Estado por parte de Franco Macri no se agotaba en el Ministerio de Economía: también colocó a personas de su confianza en la Subsecretaría de Planeamiento; en la Subsecretaría de Concesiones; en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia; en el Ministerio de Obras Públicas, entre otras tantas reparticiones del Estado. No obstante, Franco Macri no fue el único que “aportó” asesores a la Presidencia de Carlos Menem, lo hicieron también los representantes de todos los grupos económicos que realizaron aportes dinerarios a la campaña y también otros que se fueron sumando a lo largo de toda la década.

Tras la salida de Cavallo del Ministerio de Economía, asumió en 1996 Roque Fernández, un economista del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), de posición ortodoxamente liberal. Antes se había desempeñado como funcionario del FMI y consultor del Banco Mundial. Semanas después de su asunción, el FMI apoyó las medidas de ajuste promovidas por el ministro Fernández (Galasso, 2017: 569).

El gobierno menemista estuvo plagado de funcionarios provenientes de empresas privadas y son tantos los casos que sería imposible condensarlos en este breve apartado. Solo hemos consignado los funcionarios más emblemáticos de la década, algunos inclusive serán parte de otros gobiernos en el futuro.

#### 6.1.4. El período 1999-2001, gobierno democrático de coalición

La breve experiencia del gobierno de la Alianza, que se conformó únicamente en rechazo al proyecto menemista, no tenía un modelo alternativo de país para ofrecer a sus votantes sino simplemente acabar con el *menemato*. En materia económica, paradójicamente, continuó de manera fiel el modelo establecido en la década del 90, esto es, se limitó a administrar lo heredado sin modificaciones estructurales.

El presidente Fernando de la Rúa, de origen radical, designó en su gabinete a personas ligadas al sector financiero (Fernando de Santibañez, como titular del Servicio de Inteligencia del Estado), a empresas multinacionales (Ricardo Gil Lavedra, en la cartera de Justicia), al sector de la industria metalúrgica (Javier Tizado, del grupo Techint, en la Secretaría de Industria) y del establishment financiero internacional (Ricardo López Murphy, ex consultor del FMI y de Banco Mundial, primero; y unos meses más tarde a Domingo Felipe Cavallo, en la cartera de Economía). Por si quedaban dudas del rumbo económico del nuevo gobierno, diferentes personas ligadas a las élites económicas volvían a ocupar puestos claves de decisión en el Estado.



Fernando de la Rúa

Luego de poco más de dos años de intento de ejercicio de poder efectivo, signado por las condicionales incumplibles sin el deterioro de la calidad de vida de la sociedad argentina impuestas por el FMI, el 20 de diciembre de 2001, tras la renuncia del titular del Poder Ejecutivo, el país tocó fondo.

Meses después, el FMI continuó presionando al nuevo gobierno para que se otorgasen garantías a las multinacionales que operaban en el país, que se anulara la ley de subversión económica que permitía la detención de los ejecutivos comprometidos en las prácticas que habían provocado la ruptura del sistema bancario y la inmediata consecuencia social que ello generó, así como también se aprobó una nueva ley de quiebras, por la cual se establecía “la emergencia” y se suspendían por 180 días los pedidos de quiebra (Cobe, 2009: 74). En mayo de 2002 se aprobó una nueva ley de quiebras y se derogó la ley de subversión económica habilitando desde el Estado la impunidad de numerosos responsables por la catástrofe en la que vivía la sociedad argentina.

### 6.1.5. A modo de reflexión

Habiendo realizado un breve recorrido de las innumerables evidencias de la fuerte imbricación entre las empresas privadas y el Estado, pero no para beneficio de éste último ni para el conjunto de la sociedad, sino para beneficio de las empresas privadas (independientemente de su configuración jurídica) queremos esbozar algunas reflexiones que surgen a partir de la observación del fenómeno.

El Estado moderno nació como articulador y organizador de la sociedad moderna (O'Donnell, 1978) y uno de los instrumentos a través del cual ha logrado su expansión es el derecho racional-formal, que nació juntamente con el modo de producción capitalista y ha sido un elemento central de la codificación de la dominación al consagrar y respaldar coactivamente la propiedad privada, las relaciones de producción y la reproducción económica y social (Cela Heffel y Zanatta, 2019). Las empresas privadas han logrado que se les reconozcan los mismos derechos que las personas humanas (y en algunos casos hasta parecería que algunos otros derechos más) y han llegado inclusive a contar con algunas inmunidades que ni siquiera los ciudadanos cuentan. No consideramos cuestionable que las empresas mantengan una fluida relación con el Estado, en definitiva, defienden sus intereses y es legítimo. Distinto es que la lucha por alcanzar esos intereses sea a costa de expoliar derechos de la sociedad en su conjunto.

Hemos visto que, desde los orígenes de la Argentina como país soberano, el poder político se ha visto permeado por empresarios del sector privado que han operado de manera regular y recurrente en beneficio propio, en casi todos los casos al mismo tiempo contra el Estado argentino y la sociedad en su conjunto. En la experiencia de gobiernos democráticos y de facto del último cuarto del siglo XX observamos que el poder ejercido desde el Estado estuvo fuertemente condicionado por intereses privados manifestados de forma directa, a través de personas “sugeridas” por el establishment para ocupar altos puestos en la órbita estatal (gobierno cívico-militar, gobierno de Menem y gobierno de De la Rúa) o a través del fuerte lobby realizado por las empresas (gobierno de Alfonsín). Esto ha significado una degradación de la capacidad de decisión autónoma del Estado que, sin lugar a dudas, ha atentado contra la legitimidad democrática y, particularmente durante el último cuarto del siglo XX en la Argentina, ha favorecido la gobernanza ilegítima del modelo neoliberal<sup>117</sup>.

**117.** La evidencia más reciente en la historia del país de personas vinculadas al sector empresarial privado ocupando altos puestos en el Estado se verificó en el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019). Recomendamos la lectura del análisis minucioso que realiza sobre el fenómeno durante los primeros dos años de ese gobierno Ana Castellani (2018).

## 7.

## Reformas del Estado en tiempos de neoliberalismo

Por David Cela Heffel

Sería casi imposible comprender las operaciones de diverso tipo ejecutadas sobre el Estado sino se analizan las ideas que sustentan dichas acciones, particularmente refiriéndonos al neoliberalismo. En tanto corriente de pensamiento “nació luego de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Su texto de origen es *Camino de Servidumbre*, de Friedrich Hayek, escrito en 1944<sup>118</sup>. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política” (Anderson, 1997: 11). De igual manera, el pequeño círculo de intelectuales liderado por Hayek que dió soporte teórico al neoliberalismo -que desde una pequeña estación de Suiza (Mont Pélerin)<sup>119</sup> fundó una suerte de franco masonería neoliberal (la Sociedad de Mont Pélerin)- tampoco se ahorró críticas contra la regulación social operada por el Estado: argumentaban que el nuevo “igualitarismo” del período (ciertamente relativo), promovido por el Estado de Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la que dependía la prosperidad de todos (Anderson, 1997: 11).

En el mundo académico se ha estudiado que tras la crisis de la deuda<sup>120</sup> todos los países de la región de América Latina comenzaron a realizar diversos tipos de reformas estatales y administrativas a partir de un “conjunto de recomendaciones” de corte neoclásico, conocido como *Consenso de Washington*<sup>121</sup>, para lograr la estabilización económica.

---

**118.** La eficacia política de la obra estaba dada por la dura y elocuente sencillez de su impugnación: la planificación económica conduce necesariamente a la dictadura y a la supresión de la libertad. Hayek comprendía así que la competencia del Estado no era planificar la economía sino preservar el gobierno de la ley para asegurar así la libre competencia económica de la iniciativa privada en el mercado (Pinto, 1996: 23).

**119.** Se trató de una sociedad altamente dedicada y organizada con reuniones internacionales cada dos años desde 1947. Entre sus principales miembros se destacaban: Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lippman, Michael Polanyi, entre otros pocos. El propósito era combatir el keynesianismo y el solidarismo reinantes en las décadas del 50 y 60 del siglo XX y preparar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y libre de reglas, para el futuro (Anderson, 1997).

**120.** La “crisis de la deuda” hace referencia a la imposibilidad de pago de las deudas externas por parte de países de América Latina en la década de los 80 luego de haberse endeudado fuertemente en la década anterior como resultado de la existencia de “dinero barato” proveniente de los países productores de petróleo y de la fuerte promoción para tomar deuda por parte de organismos bilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

**121.** Paradójicamente no fue ningún consenso sino más bien una imposición de discursos, ideas y planes que no sólo delinearon las reformas de los Estados en su conjunto sino también definieron las reformas de los sistemas educativos en toda América Latina en los años 90 del siglo pasado. Las 10 medidas establecidas fueron: 1) disciplina fiscal, 2) prioridad en el gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipo de cambio unificado y competitivo, 6) liberalización comercial, 7) inversión directa extranjera, 8) privatizaciones, 9) desregulación, 10) garantizar los derechos de propiedad.



Los cracks petroleros de la década del 70, sumado a la creciente globalización de la economía, produjeron una importante crisis fiscal del Estado Keynesiano de Bienestar y, como consecuencia de ello, comenzaron a circular propuestas de políticas públicas que restringían acentuadamente las prestaciones sociales impulsadas por el Estado (Pinto, 1996). Durante los años 80 “la necesidad de un ajuste orientado hacia el mercado se originó en un amplio espectro de fuerzas internacionales e internas, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, los gobiernos de países industriales avanzados, los economistas y el sector empresarial y financiero, tanto de los países desarrollados como del propio Tercer Mundo” (Haggard y Kaufman, 1995:355). En líneas generales, **todas las recomendaciones estaban permeadas por una visión minimalista y subsidiaria del rol del Estado. El énfasis práctico se centraba en dismantelar el llamado “Estado populista” antes que en las condiciones específicas de su reestructuración.**

Al hablar de *ajuste estructural* recurrimos al pensamiento de Haggard y Kaufman, quienes lo definen como el conjunto de “paquetes de políticas ortodoxas que incluyen la estabilización macroeconómica, (...) la liberalización de los mercados de bienes y de capital mediante la desregulación y reducción de barreras y controles externos, y en la privatización del sector de empresas estatales” (Haggard y Kaufman, 1995: 355).

Quien quizás haya resumido de manera más acabada el clima de la época es Oszlak al señalar que “todas las recomendaciones tendieron a enfatizar: la necesidad de menos Estado, más que de mejor Estado” (Oszlak, 1997: 2). El mismo autor, al reflexionar sobre estos procesos, explica que “existen al menos cuatro tipos de medidas a las que habitualmente se apela para reducir el alcance de la intervención del Estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la sociedad. **Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización**” (Oszlak, 1994:58). Oszlak subraya, entonces, que “si se acepta el diagnóstico dominante, que observa a la hipertrofia del Estado como principal responsable de los serios desajustes producidos en el financiamiento del gasto público, la asociación entre crisis fiscal y reforma estatal resulta obvia: los programas de ajuste estructural aparecen como la respuesta técnicamente racional para recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos” (Oszlak, 1997: 3).

La instalación del mercado como el asignador principal de recursos, en detrimento del papel del Estado, apareció como el mecanismo más genuino y legitimador de una suerte de “vuelta a la sociedad” frente a la voracidad de un Estado elefantiásico y depredador (Thwaites Rey, 1999). **Ese relato permeó la subjetividad de diferentes sectores de la sociedad argentina y legitimó -casi sin reparos- todas y cada una de las acciones que desde el gobierno se realizaban.**

## 7.1. Las reformas del Estado en Argentina

“Aunque hubo intentos bajo la administración previa del presidente Alfonsín, el proceso de transformación económica comenzó a cobrar firme impulso a fines de 1989, cuando el gobierno de Carlos Menem lanzó una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales que se caracterizó por su radicalidad” (Gerchunoff y Torre, 1996: 735). Para que esto suceda, consideramos relevante destacar dos factores: **la explosión inflacionaria entre mayo y agosto de 1989 que provocó el colapso de las finanzas públicas y un problema de credibilidad de la política en tanto articulador de demandas y garante de resoluciones.** Tras la asunción de Menem como presidente, el Congreso Nacional sancionó la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que declaró sujetas a concesión o privatización a la práctica totalidad de empresas estatales. Un año después ya habían sido transferidas al sector privado los teléfonos (ENTel) y Aerolíneas Argentinas, decisión que fue percibida por los liberales más acérrimos como las dos privatizaciones insignia del período.

Durante el período 1989-1999 se llevó a cabo el más audaz y radicalizado proceso de ajuste del aparato estatal jamás conocido en la Argentina: en pocos años se privatizaron 1.000 kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte del gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, las principales líneas y ramales ferroviarios de pasajeros y de cargas, tres elevadores terminales de puertos, dos aceras, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel; se concesionaron cincuenta y nueve áreas marginales de la Secretaría de Combustibles y se celebraron contratos de explotación en ocho áreas centrales, así como la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal (YPF) (Thwaites Rey, 1999).

La reforma comercial constituye otro ejemplo de la subordinación de la política de reformas a las exigencias de la política de estabilización. La reducción de aranceles a la importación de productos se hizo visible en el elevado número de cierre de empresas y en la generación de un desempleo de larga duración (Gerchunoff y Torre, 1996).

En cuanto a la **reforma tributaria**, el nuevo régimen impositivo se basó en tres pilares: la concentración de la estructura impositiva en impuestos indirectos, la eliminación de regímenes de promoción industrial y regional a través de la Ley de Emergencia económica y el incremento del riesgo de evadir impuestos para dar credibilidad a la lucha contra la evasión mediante la sanción de una nueva Ley Penal Tributaria (Gerchunoff y Torre, 1996).

**El Plan de Convertibilidad** creó una moneda convertible en una relación de un peso igual a un dólar y prohibió cualquier emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del BCRA. En este punto se reconoce que “la inflación comenzó a descender gradualmente pero en forma sostenida. Los primeros resultados favorables del programa, junto con el otorgamiento de un crédito stand-by por el FMI y el comienzo de la renegociación de la deuda externa bajo el Plan Brady, mejoraron la confianza” (Gerchunoff y Torre, 1996: 746). También hay que consignar en este punto que la contrapartida de estos factores favorables tuvo su otra cara: **la acelerada reactivación económica fijó una estructura de precios relativos que deterioró la competitividad externa, alentó las importaciones y desalentó las exportaciones.**

Coincidimos con Thwaites Rey en que la deslegitimación explícita de la intervención estatal, característica del discurso y la práctica dominantes en la Argentina de los 90, no puede ser atribuida, exclusivamente, a la voluntad política de un jefe de



Plan de convertibilidad.

Estado o de un gobierno, más allá de la innegable responsabilidad que a éstos les compete por las opciones y lineamientos impulsados, sino que remite a **significativas modificaciones en la lógica de funcionamiento de “lo público” que se vinieron gestando durante varios lustros, al compás -desacompañado- de los cambios en el escenario mundial.** En efecto, el tema del rol del Estado y las privatizaciones comenzó a aparecer en el discurso público luego de 1976, en virtud de los alineamientos ideológicos de la conducción económica de la dictadura cívico-militar, a la par que como resultado de las transformaciones estructurales operadas y a operarse a lo largo del gobierno dictatorial (Thwaites Rey, 1999)<sup>122</sup>.

**122.** En el terreno político-ideológico 1976 implica la llegada al poder de un diagnóstico: el de la forma peculiar que asume el pensamiento neoliberal del Cono Sur, que iguala desarrollo a apertura económica internacional irrestricta, identificando las trabas en la mera existencia del Estado. El supuesto básico del esquema neoliberal latinoamericano era la imposibilidad de tornar gobernable el sistema (y por lo tanto proveer el siempre postergado desarrollo) con la sobrecarga de demandas sobre el Estado. Desde este enfoque, se produciría un estallido de las cuentas fiscales producto del intervencionismo, tanto en forma directa como productor de bienes y servicios por medio de las empresas públicas como a través de su rol social como agente redistributivo (Thwaites Rey y Castillo, 1992)

El proceso de desmantelamiento del sector público empresario, vía privatizaciones, y el de descentralización de la infraestructura social del Estado nacional hacia las provincias (servicios públicos y educación), que implicó una profunda “racionalización de personal”, así como una pérdida de capital humano y de “saber hacer” invaluable, tuvo un impacto significativo tanto en trabajadores como en la sociedad en su conjunto. El esquema de los “retiros voluntarios” masivos e indiscriminados, sin ningún criterio de preservación de las funciones que se cumplían ni de la capacitación e idoneidad, redundó en el éxodo de buena parte del personal técnico más capacitado e implicó un disparatado despilfarro de recursos humanos (Thwaites Rey, 1999)<sup>123</sup>.

Algunos indicadores económicos y sociales del período reflejan cabalmente lo que significaron las reformas del Estado en su conjunto: la inflación, luego del pico de 1989, fue controlada y mantenida durante toda la década (1989-1999); la deuda externa creció un 132% entre 1990 y el 2000, año en que cada habitante debía al exterior una suma de 3.800 dólares frente a los 320 dólares que debía cada habitante al momento de la llegada del gobierno de facto en 1976; el PBI se disparó en 1991 y se mantuvo elevado durante cuatro años, crecimiento que no tenía un correlato con el nivel del empleo; el desempleo aumentó considerablemente durante la década del 90, alcanzando un nivel máximo de 18,4% en abril de 1995, desacelerándose para fines de la década pero sin retornar a las cifras de un dígito que había hasta mayo de 1989, en gran medida por la reducción del personal empleado por el Estado (retiros voluntarios más privatizaciones) y por la desaparición de gran cantidad de empresas nacionales que debieron cerrar al no poder competir con los productos que venían del exterior. Tanto el desempleo y la pobreza como la indigencia alcanzaron luego del efecto Tequila (1995) un récord histórico; la indigencia llegó al 27,5% y la pobreza al 57,5% del total del país para octubre de 2002 (Estévez, 2012: 23).

El discurso reformista auguraba una nueva forma de gestionar los recursos públicos del Estado: “menos burocracia y más eficiencia” se convirtió en uno de los slogans del relato de la época. Sin embargo, es importante recalcar que la gestión pública en la región nunca respondió estrictamente a la concepción “burocrática-weberiana” porque no se consolidaron plenamente los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas (Oszlak, 2002, en Estévez y Blutman, 2004: 4)

Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano -dominante durante gran parte del siglo XX y que en el caso argentino hemos explicado que las características del modelo no respondió a una concepción estrictamente burocrática-weberiana- a un modelo gerencialista o del Nuevo Management Público (NMP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma (Oszlak, 2002; Peters, 1999; Estévez, 2001; en Estévez y Blutman, 2004: 4).

Concretamente, los procesos de reforma del Estado iniciados en América Latina y particularmente en Argentina, tomaron algunos de los principios más difundidos respecto de las modernas técnicas de gestión pública aplicadas con éxito en países como Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y también Estados Unidos. Entre las fuentes o influencias teóricas reconocidas del NMP encontramos el espíritu gerencial del sector privado y los aportes de satisfacción al cliente, ideas que provenían de las teorías de la calidad total y que estaban de moda en las empresas privadas del momento.

**123.** La primera Reforma del Estado en Argentina comenzó hacia fines de 1989 y se extendió hasta 1996. En esta primera etapa de reforma se encararon drásticas medidas de privatizaciones y reducciones de personal en el nivel federal. El nivel global de empleo público en el nivel federal, descendió de 1.000.000 de agentes en 1989 a 298.000 en 1998 (Estévez, 2003a).

La necesidad de superar los problemas fiscales asociados con la expansión de las funciones del Estado durante el desarrollo de las políticas de bienestar, marcó la tendencia de la reforma a poner énfasis en los aspectos contables a través de la racionalización del gasto público<sup>124</sup>. Luego, la preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado puso el acento en la orientación de la gestión hacia los productos (outputs) de las políticas y en la necesidad de incorporar las expectativas de los ciudadanos –ahora considerados “clientes”- en el diseño e implementación de los productos y bienes públicos (Estévez, 2003).

A más de dos décadas de iniciadas las distintas transformaciones que ha sufrido el Estado en pos de eficientizar su accionar es posible precisar que las reformas pueden clasificarse en tres tipos: reformas weberianas, de responsabilización (accountability) o gerenciales.

Las **reformas weberianas** intentan suprimir el clientelismo y el patrimonialismo a través de la construcción de un sistema de carrera de tipo burocrático-profesional, otorgando autonomía burocrática respecto de la política. Algunas de las consecuencias negativas de este tipo de modelos son la rigidez, la falta de responsabilización y la ineficiencia. La creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en el país tuvo que ver con esta iniciativa, aunque tuvo poco éxito debido a las constantes “interferencias” políticas de los cargos y las limitaciones presupuestarias para administrar un sistema altamente costoso.

Las **reformas de accountability** procuran aumentar el control político de la burocracia mediante la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo a través del sistema electoral y del control del congreso. Las reformas –antes que nada- apuntan a la estructura de gobierno y también buscan incorporar a los ciudadanos en el control directo de la burocracia pública, por ejemplo, a través de los sistemas de consulta permanente a los clientes/ciudadanos<sup>125</sup>.

Las **reformas gerenciales** intentan transformar el funcionamiento del aparato público para eliminar lo que consideran el papeleo innecesario, la rigidez, el particularismo y la ineficiencia en el comportamiento de la administración. En estos casos, los contratos de gestión, la descentralización y el fin de la estabilidad de los funcionarios públicos constituyen las herramientas características del modelo. En Argentina, el modelo de gestión por resultados, está inspirado en esta visión gerencial de la gestión pública. Como puede apreciarse, el proceso de reforma del Estado no es algo acabado, sino que estuvo y seguirá estando en continua evolución, y responderá siempre a los marcos ideológicos desde los que se operen dichas transformaciones.

---

**124.** El marco normativo vinculado a las políticas de saneamiento fiscal tuvo su inicio con la sanción de la ley N°24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público, promulgada el 30 de septiembre de 1992. A través de dicha ley se buscaba aumentar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos a través de la implementación del presupuesto por programas –el que igualmente ha encontrado serios déficits en su implementación efectiva- y además incorporó nuevos mecanismos de control interno y externo.

**125.** En el caso de Argentina, podría considerarse el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que intenta acercar el Estado a las demandas de los ciudadanos.

## 8.

# Estados nacionales y organismos multilaterales de crédito

Por David Cela Heffel

*“Los pueblos de los países pobres se matan trabajando para financiar el desarrollo de los países ricos. El Sur financia al Norte, especialmente a las clases dominantes de los países del Norte. El medio de control más poderoso del Norte sobre el Sur es actualmente el servicio de la deuda”.*

Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.

### 8.1. Introducción

Difícilmente sea posible comprender de manera cabal la dinámica en la relación de los organismos multilaterales de créditos y los Estados nacionales si antes no se analiza el contexto en el cual surgieron los primeros y mucho menos sin analizar las intenciones y objetivos por los que fueron creados.

El objetivo de este apartado no es realizar un racconto exhaustivo de la historia de la deuda externa pública de la Argentina, sino esbozar algunos hechos significativos en torno a la misma. **Observaremos que a medida que se fue complejizando el mundo, también lo fue haciendo el propio sistema de préstamos, lo que derivó en una mayor institucionalización en el proceso, sobre todo a partir de la instauración de un sistema financiero internacional impuesto desde los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial.**

Crédito y deuda son conceptos complementarios. Uno no existiría sin el otro. Observaremos que las deudas de los países o, jurídicamente hablando, las deudas de los Estados, suelen ser parte de un mecanismo ominoso del cual es muy difícil salir.



## 8.2. La deuda en los inicios de la República Argentina

La historia argentina tiene varios capítulos vinculados a la deuda externa. El primer préstamo fue adquirido a los pocos años de haberse declarado la independencia del Reino de España, en 1824, por el gobierno de Martín Rodríguez<sup>126</sup>, con la colaboración del ministro de Gobierno bonaerense de Bernardino Rivadavia. Se gestionó ante la Baring Brothers un empréstito por 1 millón de libras esterlinas para realizar obras en el Puerto de Buenos Aires y otras obras menores de urbanización. En realidad, **el dinero nunca se utilizó para el fin solicitado: por un lado, fue destinado a financiar la “Guerra del Brasil”<sup>127</sup> y, por otro, se utilizó para cumplir con uno de los requisitos para el reconocimiento de la independencia argentina por parte del Imperio Británico y la posterior firma –en 1825– del “Tratado de Amistad, Libre Comercio y Navegación”<sup>128</sup>.**

El empréstito fue finalmente saldado a mediados del siglo XX<sup>129</sup>. Se devolvió casi cinco veces el monto nominal inicial y cerca de 8,64 veces el monto recibido. De esta manera, **la deuda externa se convirtió, desde un principio, en uno de los principales condicionantes del desarrollo nacional y en un obstáculo importante para la toma de decisiones políticas autónomas por parte de los gobiernos argentinos** (Galasso, 2003)<sup>130</sup>.

**En las décadas posteriores al proceso independentista fue imperativa la construcción del país bajo la impronta liberal de “orden y progreso”, lo que significaba ingentes cantidades de recursos con los que el Estado no contaba.** Por un lado, su capacidad extractiva ya estaba llegando a un límite difícil de soportar por parte de la sociedad civil, y por el otro, era claro que la construcción de obras de infraestructura necesaria para, principalmente, la exportación de productos de bajo nivel agregado, granos y carne, implicaba inversiones de capital de largo plazo. El modelo de negocio típicamente utilizado en aquellos tiempos era el de concesión<sup>131</sup> y uno de los casos más conocidos fue el del sector transporte, ferrocarriles más precisamente.

**126.** Nombrado gobernador por la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires ejerció el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas del Río de la Plata entre 1820 y 1824. Se destaca durante su gobierno, entre otros hechos importantes, la creación de la Universidad de Buenos Aires en 1821.

**127.** Se trató de un conflicto armado que tuvo lugar entre 1825 y 1828 entre las Provincias Unidas del Río de la Plata –que recientemente se habían independizado del Reino de España– y el Imperio del Brasil –que a su vez también se había independizado del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve–, por la posesión de los territorios que corresponden a la actual República Oriental del Uruguay y parte del actual estado brasileño de Río Grande del Sur.

**128.** Firmado entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y la Gran Bretaña. A través de este tratado, las Provincias Unidas eran reconocidas como Nación independiente del Reino de España y se establecía recíproca libertad de comercio, disminución de los derechos de importación y eximición de tasas portuarias para ambas partes; libertad de culto para los súbditos ingleses que residían en el territorio y la abolición total de la esclavitud, algo establecido en Buenos Aires desde 1813 (pero que recién se haría efectivo con la prohibición de la esclavitud a partir de 1853).

**129.** Coincide en este dato Jorge Gaggero al decir: “El empréstito Baring, contraído por Bernardino Rivadavia, se terminó de pagar en 1947, unos 120 años después. Perón canceló en ese momento toda la deuda externa”. Ver nota: “Rivadavia, el que tomó la deuda más larga del mundo”, Página 12, 21/03/2004.

**130.** La maniobra es considerada por varios investigadores como uno de los primeros y más escandalosos hechos de corrupción de la historia argentina. Del millón de libras esterlinas colocadas en Gran Bretaña el país parece haber recibido 20.678 a mediados de 1824, y 140.000 libras en octubre del mismo año a través de órdenes u obligaciones negociables. Varios de los intervinientes en la operación recibieron su “comisión”, hasta Bernardino Rivadavia (Galasso, 2017). El hecho no pasó desapercibido y no son pocos los que estiman que fue uno de los hechos que generó la caída del gobierno de Rivadavia en 1827.

**131.** La concesión es un instrumento jurídico que tiene por objeto la administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento, explotación de las instalaciones o la construcción de obras y nuevas terminales de cualquier índole sea marítima, terrestre o aérea de los bienes del dominio público.

En septiembre de 1862 el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a contratar la construcción de un ferrocarril entre Rosario y Córdoba. **Wheelwright, un empresario británico interesado en el negocio -pero por fuera de lo establecido en la ley recientemente dictada- exigía al Estado para firmar el contrato un acuerdo sobre cinco puntos: “1) la cesión de una legua [4,82 km] de terreno a cada lado y en toda la extensión de la línea, con algunas excepciones; 2) la fijación del capital garantido en 6400 libras por milla; 3) la fijación de los gastos de explotación en un 45% de los ingresos brutos; 4) un mínimo de 15% de beneficio neto antes de que el gobierno pudiera intervenir en las decisiones sobre tarifas; y 5) la exención de la garantía o caución pecuniaria a que el contratista estaba obligado por la ley”** (Oszlak, 2006: 144). Las discusiones entre el Ministerio del Interior, encargado de supervisar las obras, y Wheelwright duraron varios años hasta que, finalmente, el Ministerio cedió ante todas las demandas. El contratista afirmaba que sin esas condiciones sería imposible conseguir en Inglaterra los capitales necesarios para la obra.

Los contratistas no solo se garantizaban la rentabilidad por el negocio del transporte de mercancías sino también el control sobre las tierras aledañas al ferrocarril y sentaban las bases de una próspera colonización y el negocio inmobiliario conexas. Ejemplos como estos se pueden encontrar en distintas etapas de la historia del país. Los diversos préstamos solicitados, en la primer oleada que comenzó con la Presidencia de Bartolomé Mitre en 1862 y llegó hasta 1910, tuvieron distintos destinos: “aunque inicialmente apuntaban a cubrir necesidades presupuestarias, en especial los gastos militares por la guerra con el Paraguay<sup>132</sup>. **Luego comenzaron a aplicarse también a obras de infraestructura y a la construcción de vías férreas y fueron acompañados, aunque en una proporción sustancialmente menor, por inversiones directas a cargo de compañías privadas sobre todo en ferrocarriles, empresas de servicios públicos, bancos y empresas industriales.”** (Rapoport, 2014: 3).

En aquellos años comenzó a consolidarse el modelo de producción agroexportador que significaba la principal fuente de ingresos del país, pero en un contexto de fragilidad institucional que generaba altos déficits en la balanza comercial que eran cubiertos con nuevas deudas originadas gracias a préstamos de los mercados europeos que contaban con abundante liquidez.

Las primeras dos décadas del siglo XX, y particularmente la iniciada en 1920, se caracterizaron por una extrema volatilidad. Argentina dependía mucho de las fluctuaciones de la economía mundial y se inició un proceso de ingreso de capitales, sobre todo norteamericanos en lugar de británicos, tanto para inversión como para financiar importaciones (Rapoport, 2014: 7). **La crisis financiera de 1929, que se extendió hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial, también repercutió en Argentina, aunque de manera diferente que en los países industrializados: se continuaron pagando deudas y, particularmente, a partir de la creación del Banco Central de la República Argentina en 1935, el endeudamiento externo se redujo parcialmente. Durante el conflicto mundial, en el que Argentina no se involucró militarmente<sup>133</sup>, el país acumuló créditos a cobrar por las exportaciones de alimentos a los países beligerantes, lo que permitió contar con una balanza comercial positiva, que se mantuvo luego de finalizada la guerra, así como incrementar sus reservas de oro.**

**132.** También denominada Guerra de la Triple Alianza. Fue el conflicto militar en el cual una coalición formada por el Imperio del Brasil, Uruguay y la Argentina (con el apoyo de Gran Bretaña) luchó militarmente contra el Paraguay entre 1864 y 1870. La guerra terminó con una derrota militar de Paraguay que significó también un desastre demográfico: según las distintas fuentes, el país perdió entre el 50 % y el 85 % de su población y quizá más del 90 % de su población masculina adulta. Con motivo de la reconstrucción del país, y en coordinación con intereses de nacionales paraguayos, en 1871 Paraguay solicita su primer empréstito (por 1.000.000 de Libras esterlinas) a Gran Bretaña vía la Baring Brothers and the Robinson Fleming and Cia. Hasta antes de la guerra Paraguay no había sido parte del mecanismo de la deuda.

**133.** La República Argentina se mantuvo neutral durante gran parte del conflicto bélico a pesar de las fuertes presiones de Estados Unidos y los países aliados frente a las cuales terminó cediendo el 26 de enero de 1944 rompiendo relaciones con las Potencias del Eje y declarando la guerra a Alemania y Japón el 27 de marzo de 1945.

### 8.3. Orígenes de los organismos multilaterales de crédito

La literatura especializada en la materia proveniente del campo económico y del derecho internacional, define a los organismos multilaterales de crédito como organizaciones multiestatales creadas con el objetivo de establecer un marco de cooperación económica y financiera destinados a evitar que se repitieran las consecuencias de las políticas económicas que generaron la Gran Depresión de los años 30 del siglo XX<sup>134</sup>. No obstante, esta concepción dista del accionar que estos organismos (en particular el FMI y el Banco Mundial) han tenido en los últimos 40 años: en prácticamente todos los países en los que ha intervenido fue en detrimento de sus economías nacionales, lo que generó enormes deudas internas y, en consecuencia, la postergación del desarrollo social y del crecimiento económico.

Una de las consecuencias del crack económico-financiero de los años 30 fue exponer uno de los efectos de la incipiente globalización a nivel mundial. El efecto “contagio” había amenazado negativamente a países que tenían relaciones comerciales entre sí, llevando a los principales actores del mercado internacional a generar mecanismos que contribuyeran a la estabilización económica.

El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial entre los años 1939 y 1945 mantuvo enfrentado a dos bloques: los países del eje (Alemania, Italia y Japón)<sup>135</sup> y los aliados (Reino Unido, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, China y Estados Unidos)<sup>136</sup>. Con el apoyo explícito del Reino Unido, en julio de 1944, Estados Unidos<sup>137</sup> y representantes de 44 gobiernos se reunieron en la Conferencia de Bretton Woods, en la que establecieron las normas a cumplir en las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. Esta decisión se tomó previendo la inminente necesidad de reconstrucción de los países destruidos durante la guerra. Estados Unidos, que en un inicio había decidido no participar en la contienda por considerarla “una guerra europea” modificó su postura tras el bombardeo -sin previa declaración formal de guerra<sup>138</sup>- de la base naval Pearl Harbour en diciembre de 1941 por parte de la Armada Imperial Japonesa. De esta manera, se sentaron las bases de un nuevo orden económico mundial que estuvo vigente hasta principios de la década del 70. Las nuevas reglas económicas estaban inspiradas en un férreo liberalismo que era considerado indispensable para “llegar a la paz y garantizar el progreso”. Se trataba de una política librecambista en contraposición al proteccionismo imperante en el período 1914-1945 que, a los ojos de los liberales, fue el principal responsable de la Gran Depresión.

---

**134.** Como ya se ha señalado, la Gran Depresión se originó en Estados Unidos a partir de la caída de la bolsa de valores de New York el martes 29 de octubre de 1929 (conocido como Crac del 29 o Martes Negro) y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo. El hecho tuvo efectos devastadores en casi todos los países, afectando a ricos y pobres, donde la inseguridad y la miseria se transmitieron como una epidemia, de modo que cayeron: la renta nacional, los ingresos fiscales, los beneficios empresariales y los precios. El comercio internacional descendió entre un 50% y un 66%. Fue la depresión más larga en el tiempo, de mayor profundidad y la que afectó a mayor número de países en el siglo XX.

**135.** También fueron parte del bloque de los países “del eje”: Rumania, Hungría, Bulgaria, Finlandia, Austria (era parte de Alemania), Tailandia.

**136.** También fueron parte del bloque de los países “aliados”: Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Bélgica, Holanda, Polonia, Grecia, Yugoslavia, Noruega, Brasil.

**137.** Los acuerdos de Bretton Woods condensan las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944. Si bien las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta de fundación fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios, desde el 1 de enero de 1942 se empezó a acuñar el nombre cuando representantes de 26 naciones aprobaron la “Declaración de las Naciones Unidas”, en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje.

**138.** Al día siguiente del bombardeo Estados Unidos le declaró la guerra al Imperio de Japón.

Los principales acuerdos alcanzados en la conferencia de Bretton Woods estuvieron relacionados al establecimiento de un Sistema Monetario Internacional (SMI) capaz de definir tres cuestiones. En primer lugar, establecer cuáles son las monedas aceptables para los pagos de las importaciones, los intereses de las deudas con el extranjero y las ganancias de los inversores externos. Era importante fijar cómo se proveerá esa liquidez, esto es, cómo los países dispondrán de dinero de uso internacional para realizar sus intercambios. Una segunda cuestión se refería a la coordinación de las paridades cambiarias entre los distintos países, de modo que el tipo de cambio no generara grandes ventajas para algunos y perjudicara a otros. La tercera, acordar los modos de reequilibrar los pagos internacionales, en caso de déficit o superávit persistente de un país con el resto del mundo (Brenta, 2003).

La instrumentación de los acuerdos de Bretton Woods dio origen a dos instituciones que subsisten hasta la actualidad y que en el concierto mundial son reconocidos como organismos multilaterales de crédito: el FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones “tenían por finalidad facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas de balanza de pagos” (Hobsbawm, 1999: 277). En relación a la naturaleza de estas dos instituciones, el autor señala que desde sus orígenes han impuesto “una política que [favoreció] sistemáticamente la ortodoxia del libre mercado, de la empresa privada y del comercio libre mundial, lo cual convenía a la economía estadounidense de fines del siglo XX como había convenido a la británica de mediados del XIX, pero no necesariamente al mundo en general.” (Hobsbawm, 1999: 570).

La historia económica de los países centrales evidencia que las “recetas” de apertura comercial irrestricta que sugieren a los países subdesarrollados, no han sido las estrategias adoptadas para alcanzar su lugar hegemónico. Al contrario, los países desarrollados han adoptados medidas proteccionistas<sup>139</sup>.

### 8.3.1. Fondo Monetario Internacional (FMI)

Se creó en 1944 -aunque comenzó a operar en 1947- como una posible respuesta a la inestabilidad de la economía mundial de la década del 30. A su vez, su origen tuvo relación directa con el fin del *patrón oro* en 1933 como instrumento de intercambio global<sup>140</sup>. Esta decisión se debió a que los países beligerantes imprimieron mayor cantidad de dinero del que podía ser respaldado en oro para financiar el esfuerzo bélico. **Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos adoptaron en 1934 un patrón común para comerciar entre ellos basado en el oro y el dólar estadounidense, que establecía una tasa fija de 35,70 dólares por onza de oro.** El acuerdo se formalizó en 1936 y logró universalizarse en 1944 con los acuerdos de Bretton Woods.

“La razón para que todas las monedas se anclaran al dólar estadounidense fue que Estados Unidos tenía la economía más sólida, era el acreedor mundial por excelencia, tenía la mayor cantidad de reservas internacionales y su moneda servía efectivamente como activo de las reservas monetarias mundiales. En ese momento, el comercio internacional se llevaba a cabo en dólares por razones que tenían que ver con la guerra.” (Ugarteche, 2009: 20).

**139.** Al respecto, recomendamos leer el capítulo II de la obra de Mario Rapoport, *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis: “Estados Unidos: de los años treinta a la crisis actual”*; donde desentraña con claridad intelectual y rigurosidad histórica el relato liberal y lo contrasta con la realidad de los países que en la actualidad pregonan el liberalismo económico sin ningún tipo de control o restricciones.

**140.** El Patrón Oro es un sistema monetario que, básicamente, consiste en establecer el valor de la moneda de un país en relación a la cantidad de oro que este posea. Al nivel más elemental, el poseedor de un billete de cierto valor contaría con el derecho a intercambiar ese billete por una cantidad de oro proporcional según el tipo de cambio que su nación estableciera. A nivel nacional, cada país basaba su cantidad de dinero en circulación directamente con la cantidad de oro que poseía custodiado en sus reservas. El modo de funcionar, por lo tanto, consistía en la libre importación y exportación de oro para equilibrar su balanza de pagos, haciendo del oro la base monetaria por naturaleza.

Al momento de su fundación, el FMI contó con la participación de representantes de 44 Estados, aunque no todos los que asistieron formaron parte del mismo de manera inmediata. En la actualidad, lo conforman 189 países y entre sus propósitos originales se registran los de:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria.
- Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos.
- Brindar (con las garantías adecuadas) recursos a disposición de los países miembros que experimentan desequilibrios de sus balanzas de pagos<sup>141</sup>.

La principal fuente de los recursos financieros del FMI son las cuotas de los países miembros que, en términos generales, reflejan el tamaño y la posición relativa de cada uno en la economía mundial. Además, el FMI mantiene acuerdos de crédito con un grupo de miembros e instituciones privadas -no representadas por gobiernos- que suministran recursos adicionales.

El gobierno del FMI está compuesto por 24 directores ejecutivos elegidos entre los países miembros. Solo Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido pueden elegir un director sin “ayuda” de ningún otro país. China, Arabia Saudí y Rusia eligen de facto un director cada uno. Los otros 16 directores son elegidos por bloques de países. Cada director tiene un derecho de voto que puede ir desde el 16,74 % (Estados Unidos) hasta el 1,34 % (porcentaje que representa 24 países de África juntos).



Conferencia de Bretton Woods de 1944.

### 8.3.2. Banco Mundial

El Banco Mundial se fundó inicialmente bajo el nombre de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo en 1945 con la participación inicial de 38 países hasta llegar a la actualidad con 189 países miembros. Debido a la diversificación de los tipos de préstamos y la complejidad de las operatorias, se fue formando el Grupo del Banco Mundial compuesto por cinco entidades financieras: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); La Asociación Internacional de Fomento (AIF); La Corporación Financiera Internacional (CFI); El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

La estructura organizativa del Banco Mundial se asemeja a la del FMI. **Su órgano máximo es la Junta de Gobernadores, donde el poder de voto se distribuye de acuerdo a la participación de cada país como garante del capital del Banco en caso de morosidad (algo que nunca ha sucedido), y un Consejo de 25 directores, elegido cada dos años por 188 directores. Los países con mayor poder de voto son Estados Unidos (con derecho a veto), Japón, China, Alemania, Reino Unido, Francia e India.**

141. Fuente: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>



### 8.4. El mecanismo de la deuda e(x)terna y su implicancia para la soberanía nacional

El pago de la deuda de un país contraída con acreedores externos suele generar -como contrapartida- una deuda interna que se traduce en menos recursos del Estado para brindar servicios esenciales y básicos como educación, salud, seguridad física, entre otros.

**“Los ciclos económicos internacionales tuvieron en el endeudamiento externo argentino un mecanismo principal de transmisión, en el que influyó de manera incontestable la coyuntura interna, que dio al endeudamiento matices políticos. Las reglas impuestas por los acreedores condicionaron las políticas económicas locales, de manera que esos financiamientos, que debían servir para suplir la falta de capital interno para el desarrollo terminaron convirtiéndose, de manera invariable, en una traba mayúscula”** (Rapoport, 2014: 1).

Desde sus orígenes, Argentina ha acumulado préstamos y créditos con la consecuente incapacidad de afrontar las obligaciones de los mismos. La literatura histórica revisionista esboza tres lineamientos en torno a las características que ha adoptado la toma de deuda externa:

- En la gran mayoría de los casos la deuda fue contraída para pagar “deuda vieja”, esto es, bajo el argumento teórico del “refinanciamiento de la deuda”.
- El préstamo solicitado pocas veces fue empleado para su cometido.
- El pago de la deuda ha operado en contra del desarrollo nacional -salvo honrosas excepciones- y ha socavado la soberanía.

Sostendremos aquí per se que una deuda no es buena ni mala, ni beneficiosa o perjudicial, sino que dependerá del fin para el cual ha sido contraída y las condiciones de devolución acordadas (si es que lo fueron, esto es, en muchos casos las condiciones impuestas por los organismos han sido extremadamente inequitativas y han dejado con poco o nulo margen de negociación a los países deudores).

El sistema ideado por Estados Unidos y ratificado por las naciones firmantes en acuerdo de Bretton Woods en 1944, funcionó como andamiaje financiero internacional hasta 1971, cuando el país americano decidió no convertir más de manera automática el dólar en oro liberando los mercados del oro<sup>142</sup> y de divisas desde ese momento (Ugarteche, 2009).

Entre 1944 y 1971 las condiciones de operación del FMI fueron relativamente estables: **cuentas fiscales sanas, balanzas de pagos estables y tipos de cambio fijos reajustables** eran la regla en todo el mundo dentro de convenciones keynesianas de déficit contracíclicos.

En una primera etapa, cuando los gobiernos se desenmarcaban de estas prescripciones, el FMI actuaba prestando dinero de corto plazo. Esta dinámica fue central para comprender lo que sucederá después en la historia de los préstamos condicionados de fondos a los países.

A finales de los años 70 se diseñaron derechos especiales de giro a las reservas internacionales de los países por asignación de cuotas. Su mayor intervención llegaba cuando un gobierno tenía problemas de liquidez internacional y tomaba prestado para cubrir un evento de muy corto plazo. Los préstamos en esa etapa estaban condicionados por los tres elementos señalados. La función del FMI era evitar posibles devaluaciones (Ugarteche, 2009: 24).

<sup>142</sup>. A modo ilustrativo, como resultado de las acciones de la administración norteamericana bajo el gobierno de Nixon el precio del oro en dólares pasó de 35.70 dólares la onza en 1971 (como había sido establecido desde 1934) a más de 199 dólares en 1975.

Uno de los factores que explica la inmensa cantidad de dinero disponible para préstamos a países en vías de desarrollo en la década del 70 fue la decisión unilateral del presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, de finalizar en 1971 con el acuerdo Bretton Woods, declarando inconvertible el dólar en oro. A su vez, esto provocó un auge en los precios de las materias primas -petróleo incluido- y en los créditos internacionales como un espejo de la baja en el valor del dólar. Otro de los factores que explica la ingente cantidad de dólares disponibles para préstamos en el mercado de capitales internacional encuentra su origen en 1973 cuando los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>143</sup> elevaron los precios del crudo (petróleo) aumentando la sobreabundancia de capitales en busca de mayores rentabilidades que las que se ofrecían en los países desarrollados en crisis. En un mundo industrializado altamente dependiente del petróleo, un incremento de su precio, representaba un fuerte efecto inflacionario y una reducción de la actividad económica de los países afectados. En pocos años, los países miembros de la OPEP percibieron un aumento de sus ingresos y colocaron sus divisas en el mercado internacional generando una ola de préstamos que, por un lado “estaban destinados a cubrir el aumento de los precios del petróleo (...) pero también coincidieron en América Latina con la llegada al poder de varias dictaduras militares que dispusieron del financiamiento necesario para poder realizar -junto al equipamiento que implicaron en determinados casos las necesidades propias del “terrorismo de Estado” (comprar armas, por ejemplo)- políticas aperturistas y de desregulación financiera que pocos años después se consolidarían en el mundo” (Rapoport, 2013: 304).

Compartimos la hipótesis que centra su explicación del accionar del FMI como resultado del abandono del *patrón oro-dólar* y la adopción del patrón dólar impuesto por el gobierno norteamericano a partir de 1971. “Desde entonces, para ese organismo [el FMI] el financiamiento de los mercados mundiales tiene como objetivo principal garantizar la seguridad de los capitales y el financiamiento del comercio de los países más desarrollados, que aportan la mayor parte de su capital. Se trata, sobre todo, de una institución que promueve la puesta en marcha de planes económicos en los países emergentes que se hallan en dificultades, a través de mecanismos de condicionalidad que los obligan a cumplir con los compromisos financieros contraídos en función de las reglas impuestas por la comunidad financiera internacional.” (Brenta y Rapoport, 2003: 2).

A partir de la ruptura de hecho de los acuerdos de Bretton Woods, Estados Unidos se fortaleció aún más debido a que su moneda pasó a ocupar un lugar preponderante en el comercio mundial y logró autofinanciarse a partir de la emisión monetaria de dólares sin necesidad de respaldo en oro.

El capitalismo rentístico actual, que se ha independizado del capital financiero a partir de mediados de los años 70, vive de los intereses de sus deudores y no tiene como objetivo ningún tipo de desendeudamiento. Se trata de un capitalismo depredador protegido legalmente, que tiene por objetivo mantener a los países más pobres o en desarrollo bajo el mecanismo de la deuda e(x)terna, cuya base es la especulación financiera y no la inversión productiva (Rapoport, 2014).

La deuda es la expresión de la continuidad de un período colonial debido a que “la historia fiscal de América Latina está repleta de situaciones de incumplimientos gubernamentales ante sus obligaciones externas. Los pedidos de préstamo y las moratorias se suceden con una casi perfecta regularidad. Cuando se reanudan los pagos, el pasado se olvida con facilidad y sobreviene una nueva orgía de operaciones. Este proceso comenzó a principios del siglo pasado y ha continuado hasta el presente. No nos ha enseñado nada”. (Winkler, 1933, en Olmos Gaona, 2005: 50)<sup>144</sup>.

**143.** Es una organización multilateral con sede en Kuwait, que coordina políticas energéticas entre naciones productoras de petróleo. Desde 1973 en adelante ha logrado ser uno de los principales actores en fijar el precio internacional del petróleo.

**144.** El subrayado es nuestro.

### 8.4.1. La Argentina y el FMI

Norma Brenta, una de las investigadoras que más ha estudiado el proceso de endeudamiento argentino con el FMI<sup>145</sup>, asegura que a partir del análisis en conjunto de los acuerdos con el organismo y los planes de ajuste implementados por el país desde 1956 (año en que Argentina ingresa como miembro pleno) se verifica que la política económica nacional aplicó reiteradamente y de manera duradera, las pautas y concepciones teóricas del organismo.

Durante los primeros dos gobiernos de Perón, los países industrializados del mundo decidían su ingreso al FMI o al Banco Mundial. Perón manejó su política comercial y financiera con convenios bilaterales y no quiso adherir a las instituciones creadas en Bretton Woods por considerarlas injerencistas y negativamente condicionantes del desarrollo nacional. **La actuación posterior de los organismos multilaterales de crédito en el país, especialmente el FMI, le dieron la razón (Rapoport, 2013: 293). Argentina ingresó como miembro pleno en 1956, durante “Revolución Libertadora”<sup>146</sup>.**

“En los cincuenta años de membresía de Argentina en el Fondo [1956-2006], de los cuales treinta y ocho transcurrieron bajo acuerdos de condicionalidad fuerte, se distinguen cuatro etapas. La primera, desde la adhesión a los convenios de Bretton Woods hasta el estallido de la crisis de la deuda externa, en 1982, que a su vez recorre dos subperíodos: antes y después de 1975, comienzo de la alta inflación. La segunda, desde la crisis de la deuda externa argentina, en agosto de 1982, hasta 1990, año preparatorio del plan de convertibilidad. La tercera, desde 1991 hasta 2001, la década de implementación, auge y caída de la convertibilidad y del mayor default soberano de la historia financiera mundial. La cuarta, iniciada en 2002, marca el comienzo sostenido de aplicación de políticas heterodoxas en Argentina y de desendeudamiento en moneda extranjera.” (Brenta, 2013: 36). La autora periodiza la relación nacional con el FMI: **“la Argentina tuvo tres ciclos de endeudamiento externo que concluyeron en crisis de pagos internacionales. El primero, durante el gobierno de Arturo Frondizi (UCRI, 1958-1962); el segundo durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983 y el tercero en los gobiernos de Menem-De la Rúa (PJ, 1989-1999 y Alianza, 1999-2001). La deuda externa pública se multiplicó por dos, por seis y por tres, en cada uno de esos períodos, y alcanzó a 1,5, 3,8 y 5,3 veces las exportaciones, respectivamente. Estas cifras evidencian la gravedad del endeudamiento del período neoliberal, comparado con la etapa desarrollista (1958-1962), además de sus diferencias respecto del propósito industrialista de esta última y del carácter rentístico especulativo del sobreendeudamiento de 1976-2001”** (Brenta, 2013)<sup>147</sup>.

**145.** Entre otros investigadores expertos en la materia no podemos dejar de mencionar a Alejandro Olmos Gaona, Oscar Ugarteche, Mario Rapoport, citados en la presente sección.

**146.** La “Revolución Libertadora”, también conocida como la *revolución fusiladora*, derrocó al presidente constitucional Juan Domingo Perón en septiembre de 1955 y se mantuvo en el poder hasta 1958. Desde 1956 y por el lapso de 18 años el Partido Justicialista estuvo proscripto. El Decreto-Ley N° 4161 del 9 de marzo de 1956, firmado por el presidente de facto Aramburu, establecía –entre otras cosas– las siguientes prohibiciones: *“Se decreta que queda prohibido en todo el territorio de la Nación: La utilización con fines de afirmación ideológica peronista o de propaganda peronista –de las imágenes de símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan ese carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por individuos representativos y organismos del peronismo. Se considera violatorio de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o de sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones peronismo, justicialismo, justicialista, tercera posición [...] las composiciones musicales denominadas “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita Capitana”.*

**147.** Algunos investigadores afirma que durante el período militar 1976-1983 la deuda externa argentina se multiplicó por 10 (y no por 6 como afirma Brenta). Al inicio de 1976 la deuda ascendía a 4500 millones de dólares y hacia 1983 era de 45.000 millones de dólares.

La magnitud del endeudamiento argentino fue tal, que en los años posteriores a la recuperación democrática en 1983 el país ocupaba el cuarto lugar en el mundo. Hasta ese momento, el país había alcanzado un récord en tomar altos niveles de deuda en un breve período de tiempo (1976-1983).

**La dinámica fue siempre la misma: “antes de la formación de la gran deuda externa [durante la dictadura cívico-militar de 1976 a 1983], toda dupla plan de ajuste-acuerdo con el FMI aumentaba el endeudamiento externo público y conducía a una nueva crisis de balance de pagos.”** (Ibídem: 41).

En todos los casos, la principal condición del organismo ante la solicitud de un préstamo por parte de Argentina fue el ajuste fiscal. Hacia finales de la década de 1990 los propios funcionarios del FMI reconocieron a la Argentina como “un alumno ejemplar”<sup>148</sup>.

Los programas de ajuste que el FMI impuso al país “no son apropiados para promover el crecimiento, ese no es su propósito, ni tampoco controlar la inflación. El objetivo de los préstamos del FMI es proveer financiamiento de corto plazo para enfrentar problemas transitorios de balance de pagos. La recesión, la devaluación de la moneda doméstica y la caída del salario real que provocan los programas del FMI suelen eliminar o mejorar los déficits de la balanza comercial, exclusivamente. **Acordar con el FMI en busca de soluciones económicas de largo plazo es completamente inútil y contraproducente, como lo demuestra la historia argentina de la segunda mitad del siglo XX y, en particular, la etapa de permanencia prolongada bajo acuerdos con el FMI”** (Ibídem: 37).

#### **8.4.2.** Implicancias ante el incumplimiento de los pagos

Desde que Argentina elabora sus presupuestos de ingresos y gastos contempla un acápite que se denomina: “servicios de la deuda” (que incluye en el concepto el pago de los intereses y la amortización de capital). De esa forma, el país prevé y realiza de manera continuada el pago de la deuda externa. En la historia de nuestro país solo una vez se anunció el “no pago” de la deuda. El presidente Adolfo Rodríguez Saá, quien asumió en medio de una conmoción política, social y económica el 22 de diciembre de 2001 (en el inicio de la peor crisis económica y social vivida por el país en su historia reciente) y renunció el 31 de diciembre del mismo año, anunció durante su discurso de asunción, la suspensión del pago de la deuda externa. En años anteriores, el país había sufrido varias crisis de deuda. En 1982, **por el default de México que arrastró a la región; y en 1987 bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, Argentina incumplió con los vencimientos y en algún momento sólo hizo pagos simbólicos, pero nunca había entrado en la situación de cesación de pagos.**

**148.** Diario Clarín, 01/10/1998: “La crisis: el presidente Menem hablará el martes en la Asamblea del organismo. El FMI quiere poner a la Argentina como ejemplo”. [https://www.clarin.com/economia/fmi-quiere-poner-argentina-ejemplo\\_0\\_rkbm6WZyLnl.html](https://www.clarin.com/economia/fmi-quiere-poner-argentina-ejemplo_0_rkbm6WZyLnl.html)

Casi 20 años después, nuevamente el FMI elogiaba a Argentina como “el mejor alumno”, esta vez bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, siendo Mauricio Macri presidente del país. Ver: Diario Página 12, 25/08/2017: “El FMI elogia a Macri como lo hacía con Menem en los '90. Otra vez el mejor alumno”. <https://www.pagina12.com.ar/58780-otra-vez-el-mejor-alumno>

Ante el déficit en las cuentas públicas de un país no son muchos los caminos a adoptar (aunque sí se pueden emplear distintas herramientas). Por un lado, existe la posibilidad que el país se autofinancie, es decir, utilice recursos propios para reducir o eliminar el déficit en las cuentas públicas y, por el otro lado, puede financiarse con dinero externo vía préstamos.



Juan Vital Sourrouille  
y Raúl Alfonsín

Argentina ha optado, de manera recurrente, por la segunda opción pero no siempre ha recurrido a los dos principales organismos (FMI y Banco Mundial), sino que también ha recurrido a otros Estados-nación, a entidades públicas (locales) y privadas (locales y extranjeras). En estas últimas son muy frecuentes las mesas de acreedores, bancos y grupos de inversión. Los más conocidos en Argentina son el Club de París<sup>149</sup> y el Grupo Elliot, quien a través de su jefe, Paul Singer, se convirtió en el representante "estrella" de los "fondos buitres"<sup>150</sup>. Se los denomina así por comprar bonos soberanos de un país en default y, luego, con influencias políticas y jurídicas, ganar los juicios que emprenden contra los deudores o negociar con ellos para cesar su persecución (Rapoport, 2013: 306). Argentina no fue ajena a este mecanismo, al igual que decenas de países en default de África, Europa del Este y Asia.

Entre los privados se encuentran también personas físicas y jurídicas, principalmente tenedores de bonos en dólares o pesos -con distintas condiciones y plazos- emitidos por el Estado.

**149.** Fundado en 1956, reúne a los representantes de los 19 países acreedores más poderosos. Tiene su sede en el Ministerio de Finanzas francés. Su función es renegociar en forma coordinada y conjunta las deudas externas de los países deudores con dificultades de pago. En líneas generales, ha adoptado como política marco para un acuerdo los estándares económicos y financieros impuestos por el Fondo Monetario Internacional.

No cuenta con una estructura legal y sus miembros han establecido una serie de principios básicos para la reprogramación de las deudas. En el Club de París se consideran los préstamos impagos de país a país, las garantías caídas que las agencias estatales otorgan a sus empresas, sobre sus ventas de bienes y servicios al exterior y la caída de los avales que los Estados deudores otorgan a empresas que operan con otras extranjeras (Rapoport, 2013: 294).

**150.** Imitando a los buitres que se acercan a sus presas en momentos de agonía o muerte, se trata de fondos de capital de riesgo o fondos de inversión libre que invierten en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra.



Una de las razones por la cual la mayoría de los gobiernos argentinos han intentado mantenerse al día con el pago de los intereses y las amortizaciones de capital de deuda es no perder el status de “confiable” en el concierto internacional, debido a que un país que no cumple con sus deudas difícilmente logre negociar préstamos en un futuro cercano.

En segundo lugar, si bien los Estados no quiebran -como una empresa- es posible que los bienes del país en el exterior sean embargados. Ante la declaración, o simplemente incumplimiento de pago de una deuda, se pueden embargar los activos del país en el exterior. Ejemplo de ello fue lo que sucedió con el buque escuela de la Armada Argentina, la Fragata ARA “Libertad”, que estuvo retenido en un puerto de Ghana entre el 2 de octubre y el 19 de diciembre de 2012, debido a una orden judicial emprendida por el Grupo NML Capital -con sede en Londres-, acreedores de títulos de la deuda de Argentina que no entraron en el canje del default de 2001. Solicitaban el embargo de la nave como forma de pago. Finalmente, el labor diplomático en conjunto de Cancillería y distintos actores nacionales e internacionales, la justicia de Ghana falló en favor de Argentina y el buque fue liberado. Llegó al puerto de Mar del Plata el 9 de enero de 2013. El Tribunal del Mar -entidad que había intervenido en el conflicto judicial y diplomático- subrayó que el buque de guerra representa una “expresión de soberanía argentina”, por lo que la decisión ghanesa de retener la nave afectó claramente la inmunidad diplomática de acuerdo al derecho internacional al tratarse de un buque de guerra<sup>151</sup>.

En síntesis, a menos que se decida la vía de una autarquía total -lo que implicaría aceptar la interrupción de todo tipo de intercambios internacionales- ningún país endeudado puede elegir el camino de la insolvencia (ya sea intencionada o de hecho), razón por la cual lo más conveniente es llegar a acuerdos con los acreedores.

Hemos visto que, en la mayoría de los casos, los préstamos solicitados no fueron utilizados para impulsar “el desarrollo” sino para pagar deuda anterior, lo que la convierte en un mecanismo ominoso del cual es muy difícil salir.

**151.** Un caso similar lo padeció el pueblo peruano cuando su presidente Alan García (1985-1990) anunció que debido a la situación del país pagaría el 30% del valor de los servicios de la deuda externa. El primer barco con bandera peruana, cargado de harina de pescado, que atracó en el puerto de Hamburgo, fue embargado por la justicia alemana a petición de un consorcio de bancos acreedores alemanes. Lo mismo pasó con aviones de la aerolínea de bandera que aterrizaron, días después de los anuncios, en Nueva York, Madrid y Londres. Fueron embargados a petición de los acreedores en esos países (Ziegler, 2006: 83).

## 9.

## El rol y los modelos de Estado de la Argentina del siglo XXI

Por María Agustina Díaz y Juan Pablo Enríquez<sup>152</sup>

### 9.1. Introducción

Dando continuidad a la periodización sobre el Estado argentino realizada en el capítulo 6 de este libro, bajo el entendimiento de que el Estado es, en última instancia, lo que hace, a continuación, analizaremos el período comprendido entre los años 2003 y 2020 para dar cuenta de las características fundamentales que el Estado nacional asumió en esta última etapa de nuestra historia reciente.

Se trata del período que ha continuado tras la crisis económica, social y política de 2001 que jaqueó al país, desacreditó a todo el sistema de representación política y minó la confianza en el Estado como garante de derechos mínimos, como corolario lógico de más de una década de instrumentación de recetas neoliberales, endeudamiento y reformas estructurales.

Hacia fines del siglo XX y principios del XXI, el Estado apelaba a las fuerzas de seguridad para reprimir la protesta de todos los sectores perjudicados por el desastre social que había dejado el plan económico neoliberal. Represión ante los reclamos que se oponían a los procesos de vaciamiento y corrupción que se dieron a conocer como “privatizaciones”. Represión a los miles de trabajadores y trabajadoras desocupados. Represión a los movimientos sociales que exigían asistencia social para no morir de hambre. Represión a docentes. Represión a jubilados y jubiladas. Represión a quienes perdieron todos sus ahorros en manos de los bancos. Represión a las juventudes que salían a exigir un cambio político. Represión a las Madres de Plaza de Mayo reunidas en su tradicional ronda alrededor de la pirámide histórica.

Mientras que los sectores económicos concentrados dirigían las decisiones fundamentales de política económica y vaciaban las reservas del país, el Estado continuaba abandonando sus capacidades estatales mínimas y fundamentales. Con la implosión del modelo económico promovido por las directrices del Consenso de Washington y la consecuente crisis social que se desató, tal fue el desquicio que el Estado perdió la exclusividad de emisión de la moneda de curso legal dentro del territorio. El peso convivió por dos años con bonos emitidos por las provincias a la vez que la gente se volcaba al trueque como forma última de garantizar un plato de comida en sus mesas.

El Estado se había convertido en “mínimo” para la garantía de los derechos sociales de la población. Había sufrido el saqueo de las privatizaciones, el achicamiento de sus competencias, el vaciamiento de sus áreas a través de olas de despidos y la pérdida de la capacidad de decisión de políticas económicas y sociales domésticas. El Estado ya no contaba con la legitimidad de una sociedad exhausta de reclamar sin obtener respuestas, ni con el favor de los sectores conservadores que aún veían en él posibilidades de más y mejores ajustes.

---

**152.** Contador (UNER) Docente Titular de “Introducción a la Economía” (UADER). Integrante de la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Miembro del colectivo Economía Política para la Argentina (EPPA). Mail: [contadorjpenriquez@gmail.com](mailto:contadorjpenriquez@gmail.com)

## 9.2. El modelo de Estado en la Argentina (2003 al 2015)

### 9.2.1. El Estado planificador

En ese complejo contexto, Néstor Kirchner fue elegido como presidente en 2003. A contrapelo de las “recomendaciones” que hacían los organismos multilaterales de crédito, las grandes corporaciones y las altas gerencias de las empresas multinacionales, Kirchner, en su discurso inaugural, fijó como objetivos el restablecimiento de la confianza perdida en el Estado y en la necesidad de recuperar su rol de ordenador del bienestar general.

“Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política.

Por supuesto no se trata de poner en marcha, una vez más, movimientos pendulares que vayan desde un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios (...).

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores. Actuaremos como lo que fuimos y seguiremos siendo siempre: hombres y mujeres comunes, que quieren estar a la altura de las circunstancias asumiendo con dedicación las grandes responsabilidades que en representación del pueblo nos confieren (...).”

Fragmento del discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa el 25 de mayo del 2003.

Se desarrollaron políticas económicas heterodoxas con el impulso de la intervención estatal, para evitar que sea el “mercado” el sector que asigne recursos, estableciendo la prioridad de la gestión en la reconstitución del trabajo y en la participación equilibrada de la clase obrera en la distribución del ingreso, impulsando las empresas pequeñas y medianas de capital nacional.

El gobierno de Kirchner buscó un reposicionamiento del Estado hacia su rol de impulsor del bienestar, al mismo tiempo que intentó una conciliación entre los sectores económicos centralizando el poder en un Estado distributivo que mantenga un equilibrio entre el Estado y el mercado. No fue un gobierno anti-mercado, sino de reposicionamiento.

### 9.2.2. El proceso de desendeudamiento

En 2003 el escenario de endeudamiento superaba en un punto y medio al PBI y era el gran condicionante para desarrollar medidas de reactivación y reconstrucción económica. Al asumir la Presidencia de la Nación, Kirchner comenzó el más exitoso proceso de renegociación de deuda externa que se tenga memoria, con porcentajes superiores al 80%. Fue célebre su versión de los hechos aduciendo que “los muertos no pagan sus deudas” y así pudo recomponer el aparato productivo destinando los habituales recursos utilizados para servicios de deuda al impulso incesante del mercado interno. Se generaron bonos a largo plazo atados al PBI y de esta forma el país entró en un crecimiento de su producto a tasas chinas durante muchos años. En el 2005, la gestión del presidente sureño canceló las obligaciones con el FMI, apropiándose de mayores niveles de soberanía política e independencia económica que permitieron alcanzar autonomía en las decisiones de política económica. Hacia finales del ciclo en 2015 el indicador de la relación deuda/PBI era inferior al 40%, conformando una base sólida para futuras gestiones.



**El Presidente Néstor Kirchner y su Ministro de Economía, Roberto Lavagna, impulsaron el mayor desendeudamiento que tuvo la Argentina.**

### 9.2.3. Políticas sociales de reparación

Cuando arrancó el ciclo 2003-2015 la Argentina tenía 54% de pobreza, 27,7% de indigencia y 23% de desocupación. La desnutrición y la mortalidad infantil nos ubicaba en los primeros puestos del ranking regional. Las ollas populares proliferaban en los ranchos de todo el país y las escuelas se convirtieron en comedores. Las procesiones de San Cayetano alcanzaban miles de personas porque el desempleo asolaba a la población activa de todas las edades y las organizaciones de personas desocupadas habían protagonizado largas y dolorosas jornadas de protestas en las calles signadas por la desesperación y la feroz represión.

Sin embargo, a partir de 2003, se generaron de forma paulatina, más de 6 millones de puestos de trabajo, alcanzando el máximo de capacidad instalada industrial del país. Se implementaron políticas históricas de reparación como la moratoria jubilatoria que llegó a más de 3 millones de personas. Se desarrollaron para contener las situaciones de marginalidad la Asignación Universal por Hijo (AUH), el programa “Ellas Hacen”, el programa “Argentina Trabaja” y entre las cosas de mayor relieve se le dio importancia política con recursos a cooperativas y organizaciones sociales que se encuentran siempre en la primera línea de demanda de aquellos sectores siempre postergados.

### 9.2.4. El Estado como herramienta de gestión transformadora

En la gestión 2003-2015 hubo dos estatizaciones que marcaron un hito. En primer lugar, la repatriación de los fondos de jubilaciones y pensiones privatizados en la década del 90 bajo el formato de la Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), lo que conformó uno de los mayores sucesos de vaciamiento del Estado. Esta medida no ha sido gratuita, sino que fue un corte medular a la raíz del poder económico concentrado que, por más de una década, obtuvo ganancias extraordinarias sin riesgos y con el amparo permanente del Estado. Con la nueva medida se implementó una nueva fórmula de incremento jubilatorio que desde 2009 a 2017 generó un aumento por encima de la inflación cercano al 27%. Además, se conformó como resguardo el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que, hacia 2015, superaba los 60.000 millones de dólares. Asimismo, se produjeron con estos recursos importantes inversiones de programas que tenían como propósito inyectar recursos en el mercado interno, distribuir la riqueza y generar mayores niveles de distribución de la renta. Así fue el caso del Procrear, Progresar y AUH. En tanto, se estatizó la principal empresa de energía del país, YPF, conformando un rol estratégico de un recurso no sólo importante para los consumidores, sino también para el crecimiento del sector industrial.



### 9.2.5. Planificación de la obra pública como dinamizador económico

La obra pública conforma uno de los elementos de mayor envergadura a la hora de dinamizar la economía por las características del rubro y las repercusiones del mismo en el accionar virtuoso que tiene en la economía. Desde la gestión de Néstor Kichner se instrumentó una minuciosa planificación para luego concretar el mayor proceso de obra pública de la historia, sólo comparable con el primer gobierno de Juan Domingo Perón.

Fue el programa más ambicioso en la construcción de rutas y autopistas, servicios cloacales; provisión de agua potable y una extraordinaria inversión educativa donde pueden destacarse: nuevas escuelas, que entre el 2003 y 2015 fueron terminadas un total de 1.921, en ejecución y contratación: 982. La inversión en estas nuevas escuelas alcanzó en ese período un total de \$12.350.477.088, mientras que en obras de ampliación y/o refacción se alcanzó un total de 6.177 unidades.

Algunas de sus medidas más importantes cambiaron la estructura económica del país. Además de la estatización de las AFJP y de YPF, se ejecutaron programas como el Plan Conectar Igualdad y se promulgó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, entre otras. Esta batería de medidas tuvo como fin último el debate acerca de si el Estado debía intervenir en la economía y los poderes concentrados.

De algún modo, lo que se intentó fue establecer un nuevo modelo de Estado, que cumpla con el propósito de desarrollar un plan de gobierno nacional, popular, democrático e inclusivo, que tenga como máxima la defensa de los derechos humanos a través de las banderas de Memoria, Verdad y Justicia.

También la Presidencia de Néstor Kirchner tuvo destacadas actuaciones como la renovación de la Corte Suprema, así como una posición soberana e independiente ante los organismos que responden a la lógica del control y dominio geopolítico de Estados Unidos como fue la Alianza para las Américas (ALCA) que tuvo como correlato una apuesta por la integración regional.

Las políticas de Derechos Humanos, como política de Estado, han sido otras de las acciones destacadas de la gestión de Néstor Kirchner. La georeferenciación de espacios que funcionaron como Centros Clandestinos de Detención, la jerarquización de las áreas de derechos humanos dentro del Estado, el resarcimiento a los familiares de las víctimas y, fundamentalmente, la reapertura de los juicios por delitos de lesa humanidad, sentaron las bases sociales y estatales de un compromiso irreversible con la temática.

**“...como Presidente de la Nación Argentina vengo a pedir perdón de parte del Estado nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia por tantas atrocidades.”**

**Palabras del presidente Kirchner el 24 de marzo de 2004.**

### 9.2.6. El Estado argentino presidido por una mujer

En el 2007, Cristina Fernández fue elegida presidenta para continuar con las acciones de reconstrucción de la institucionalidad republicana, ubicando al Estado como garante e impulsor del desarrollo de tipo productivista. Las políticas implementadas fueron orientadas a que el Estado generase las condiciones adecuadas para que se distribuya el ingreso con equidad, determinando la participación equilibrada de los trabajadores en la distribución del ingreso, dando impulso a créditos y programas de desarrollo para la PyMe, que son las generadoras del 80% del empleo privado, y promoviendo la demanda agregada como la manera de disminuir la desigualdad.

En el 2009, a través del Decreto N° 1602/2009, se implementó la AUH, programa que tenía el objetivo de llegar a millones de niños y niñas que venían siendo víctimas del desamparo de un sistema que había colocado a sus padres y madres en situaciones de marginalidad e informalidad. El programa marca una asignación de recursos equivalentes al denominado salario familiar que perciben los trabajadores registrados, a padres y madres en situación laboral informal o desocupados por cada hijo o hija. Así, se sentó la base de dignidad de las familias desocupadas o empleadas informalmente, garantizando el acceso al consumo de los bienes básicos y fundamentales y otorgando una cobertura básica frente a las lógicas de explotación laboral que pesan sobre las personas más vulnerables.

Todos los estudios a la fecha indican que fue un mecanismo de redistribución enorme que logró reducir los niveles de indigencia y pobreza, siendo una base de resistencia en los posteriores proyectos políticos ligados al ajuste.

El rol de un Estado presente y orientando los procesos económicos, generó en los sectores de raigambre liberal reacciones que se canalizaron especialmente a través de ciertos medios de comunicación afines a tales ideas. El Estado en este período actuó con un enfoque estratégico destinado a reorientar la renta sectorial agraria, redistribuyendo recursos hacia la sociedad, incentivando las actividades productivas, la competitividad de la industria, el desarrollo local de la ciencia, proponiendo una concepción tripartita entre trabajadores, Estado y sector privado, articulando esfuerzos conjuntos para establecer un modelo de crecimiento que medie entre los intereses entre el capital y el trabajo con la presencia del Estado para que sostenga esa relación más allá de las tensiones coyunturales en un proceso consensuado y armónico.

Con el objetivo de darle a la ciencia el valor agregado que realmente implica en el desarrollo sostenible de una patria en el largo plazo, se creó por primera vez en el país el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En la década anterior, ante los reclamos del sector por más presupuesto y condiciones salariales, el ministro de economía, Domingo Cavallo, había mandado a los científicos a “lavar los platos”. Esta implementación repatrió más de mil científicos argentinos que habían abandonado nuestro país en búsqueda de condiciones más dignas de desarrollo personal y científico. Algunos de ellos, participaron del diseño de: ARSAT I y ARSAT II, dos satélites de producción nacional.

Se implementó la señal educativa “Encuentro”, el canal infantil “Paka Paka” y la Televisión Digital Abierta para millones de argentinos de manera gratuita.

En este período se crearon un total de 19 nuevas universidades nacionales en los focos de mayor concentración popular de la Argentina para garantizar el acceso gratuito a aquellos sectores que siempre ven a la educación superior como una cuestión inaccesible. Además, hubo importantes inversiones para el mejoramiento de las instalaciones de unidades académicas, que en muchos casos fueron reconstruidas.

**“Sí es un país difícil para los dirigentes, pero no para la gente, que ha superado, que ha progresado, que ha crecido, que ha encontrado trabajo, que hoy tiene casa, que hoy tiene auto, que tiene trabajo, que sus chicos van a la universidad y tiene estudio.**

**Por supuesto, el país cómodo es para la gente, no para los dirigentes.”**

Fragmento del discurso de Cristina Fernández en la inauguración del 133° período de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional.

### 9.3. La Argentina de 2015-2019

En el año 2015 se produjo una alternancia con la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos (conformada por la UCR, el ARI y el PRO) que reorientó a la administración pública nacional hacia una orientación neoliberal.

El gobierno de Macri vino a reeditar medidas económicas inauguradas por la gestión de Martínez de Hoz, (durante la última dictadura cívico militar) y continuadas durante los años 90 por Domingo Cavallo. Como en estos períodos históricos, este modelo fue acompañado por un discurso y una campaña mediática de desprestigio del Estado en su rol de garantizar los derechos del conjunto de la sociedad.

La apertura indiscriminada de las importaciones, la desregulación económica, el retorno del FMI y el irresponsable endeudamiento que financió negocios millonarios especulativos y la fuga de capitales, se implementaron en detrimento de la industria nacional, minando la base productiva del país, generando una ola de desempleo y aumentando los niveles de pobreza y la indigencia, al caer sistemáticamente el poder adquisitivo de la clase asalariada.

Una de las medidas paradigmáticas de este tiempo reciente fue reducir las retenciones a la minería y al sector agroexportador desfinanciando consecuentemente al Estado, llevando al aumento de precios y devolviendo privilegios para unos pocos en detrimento del conjunto.

La apertura de importaciones sin controles y la recesión pusieron nuevamente en estado de debilidad a la industria, llevando la capacidad instalada a niveles inferiores al 50%, de los más bajos en términos históricos.

El mérito individual como promotor de crecimiento fue uno de los argumentos centrales para justificar el retiro del Estado de su rol fundamental como garante de condiciones equitativas de desarrollo humano y social. La *"meritocracia"* parte del presupuesto de que cualquier persona puede alcanzar los objetivos que se propone independientemente de los condicionamientos sociales, económicos y culturales que pesan sobre sí. Esto minimiza la responsabilidad política de quienes conducen las decisiones públicas desde el Estado respecto a la calidad de vida de la población, en tanto sólo recae la posibilidad de fracaso (y eventualmente éxito) en el esfuerzo de cada persona. ¿Es el mismo esfuerzo el que debe hacer un joven nacido en un barrio de emergencia que el que debe realizar un joven de clase media de la Ciudad de Buenos Aires para poder obtener un empleo y un salario digno? ¿Es el mismo esfuerzo el que debe hacer una mujer indígena rural que una mujer blanca y profesional para garantizar su sustento?

El discurso de la meritocracia justifica el retiro del Estado de sus responsabilidades ineludibles para entregárselas al mercado. En este sentido, otra manera de legitimar la informalidad y la precarización laboral ha sido el concepto del *"emprededurismo"* vinculado a tareas eventuales netamente dependientes de las impericias del contexto que reducen las actividades laborales a situaciones de extrema vulnerabilidad, sin los beneficios tradicionales que imperan en un país como el nuestro como son la jornada de ocho horas, vacaciones pagas, aguinaldo, obra social, aporte jubilatorio.

Un claro ejemplo para visibilizar esta situación es la Argentina del 2005 cuando se sancionó el Decreto del PEN N° 1454/2005 de **"Moratoria Previsional"** que permitió visibilizar en el país que había sólo un 60% de cobertura previsional para nuestros adultos mayores y ese indicador se llevó a casi el 100% produciendo una de las medidas populares y de justicia social de mayor dignidad en nuestro pueblo. Aquí, quienes más se beneficiaron fueron mujeres que décadas estaban sometidas a las tareas del cuidado en el hogar y que llegaban a la vejez en una situación de debilidad extrema. El Estado presente en virtud de sus facultades y obligaciones reparó esa situación de marginalidad creciente.

La historia nacional y la experiencia de todos los países del mundo nos muestran que el progreso social no responde a los esfuerzos de individuos emprendedores sino a la capacidad política de organización de los pueblos que, a través de los gobiernos que administran los Estados, promueven medidas de crecimiento y equidad.

### 9.3.1. Los condicionamientos externos y la pérdida de soberanía en la política económica doméstica

El retorno del FMI impuso una agenda de cumplimientos de compromisos que, históricamente, atienden al achicamiento de la inversión pública y de las funciones estatales. Esto quedó claro con el tratamiento de la “Reforma Previsional” de 2017, basada en la modificación de la fórmula de cálculo de los aumentos de los haberes jubilatorios en detrimento de los derechos de su población destinataria.

Con esta nueva fórmula, en sólo dos años los jubilados perdieron más del 20% de su poder adquisitivo. La misma fue propiciada por el oficialismo y acompañada por legisladores y legisladoras de la oposición presionados por el gobierno central respecto a los recursos que serían destinados a sus provincias.

A finales del 2019, el presidente Alberto Fernández inició su mandato con indicadores sociales y económicos desfavorables. El balance no es muy diferente al de otras experiencias neoliberales. En el período 2016-2019 se produjo una caída del PBI per cápita del 10%; hubo un retroceso del salario real de los trabajadores; el poder adquisitivo de los jubilados cayó en torno a un 20%, la inflación fue superior al 50% y la pobreza alcanzó un 40%. Con una deuda pública que lleva otra vez a que el FMI sea el auditor y promotor de los ajustes, con el valor patrimonial de las empresas nacionales destruido, un récord de quiebras y concursos generalizados, con la industria devastada, con decenas de miles de PyMEs cerradas y con miles de argentinas y argentinos sin trabajo.

## 9.4. La Argentina actual (2019-2020)

Luego de un nuevo fracaso de las políticas neoliberales en la Argentina, donde se empeoraron las variables sociales y económicas más sensibles, se conformó un amplio frente opositor que logró imponerse en las elecciones de 2019 con la fórmula Alberto Fernández como presidente y Cristina Fernández como vicepresidenta.

Al asumir en diciembre de 2019, la urgencia fue conformar un nuevo Plan Económico que contenga las virtudes acontecidas entre 2003 y 2015 e incorpore acciones restantes para colocar a la Argentina en un escenario de distribución y crecimiento.

La implementación de este nuevo esquema de bases económicas advirtió desde el inicio un eslabón difícil de sortear como lo fue el nivel de endeudamiento que había superado por entonces el 90% de nuestro PBI.

Una de las características centrales de esta nueva gestión yace en reordenar nuestro panorama de deudas en el plano externo. Durante 2020 se logró alcanzar con los bonistas internacionales un importante acuerdo que oxigena nuestra economía y supera los 66.000 millones de dólares con una adhesión del 99%. Esto también repercutió en las negociaciones provinciales para evitar cesación de pagos y poner en equilibrio las finanzas locales. En este 2021 el gobierno se propone llegar a un acuerdo con el FMI, trasladando los servicios de deuda a largo plazo, comenzando desde 2025, ahorrando en el corto plazo importantes recursos que superan los 40.000 millones de dólares, y priorizar los ingresos presupuestarios para atender demandas internas que pongan foco en el aparato productivo y en el crecimiento genuino.

#### **9.4.1.** El rol del Estado frente a una pandemia global

El año 2020, que venía a ubicarse en nuestra línea de tiempo como el periodo de reconstrucción post catástrofe neoliberal, marcó un quiebre que abdicó las esperanzas urgentes de propios y ajenos. Las consecuencias de la pandemia de COVID-19 obligaron, en materia de salud pública, a implementar escenarios de cuarentena que permitieron reducir el impacto del virus mermando de forma exponencial la actividad económica, no sólo en nuestro país, sino también en el mundo entero.

Ante esto, el Estado sacó a relucir su rol fundamental interviniendo en situaciones endebles donde el mercado nunca incursionará y que hace a la esencia central de su fundamento: proteger a los más débiles. En Argentina se detectaron alrededor de 11 millones de personas en situación de informalidad que debieron ser asistidas con programas diversos de contención como fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Durante varios meses se invirtieron poco más de 100.000 millones de pesos mensuales para sostener la situación y garantizar el acceso a alimentos a quienes conforman el escalón más vulnerable de la población. Además, se invirtieron recursos para sostener la actividad de las empresas y mantener la plantilla de trabajadores a través del programa Asistencia para el Trabajo y la Producción (ATP), llegando a casi 400.000 empresas y 3 millones de trabajadores. La capacidad instalada industrial pasó del 42% en su pico más preocupante de abril 2020 al 64% en noviembre de 2020.

El horizonte que se vislumbra es optimista en tanto y en cuanto la efectiva y oportuna intervención del Estado para corregir desigualdades y atender urgencias comunitarias fue fundamental. Aquí también, es preciso destacar el estado de debilidad estructural en todos los órdenes que recibió la gestión en diciembre de 2019, atendiendo primordialmente a la incapacidad de acceder a recursos para cubrir esas necesidades urgentes debido a los constantes procesos de endeudamiento irresponsables perpetrados por la administración anterior.

### **9.5.** Conclusión

El rol del Estado es central en la resolución de la calidad de vida de sus habitantes. Como hemos repasado en este contenido, puede haber un Estado activo reparando las desigualdades que genera el mercado y determinando la construcción de una comunidad con mayores niveles de justicia social o un Estado al servicio de los intereses de los grupos más concentrados de poder que son incompatibles con el desarrollo cultural y económico de una sociedad.

La organización política de la ciudadanía en el reclamo de los derechos que el Estado debe garantizar es un punto fundamental. Resulta indispensable apostar a la politización, es decir, a incentivar los procesos de toma de conciencia ciudadana necesarios para identificar el rol que el Estado debe asumir en beneficio del conjunto y no al servicio de sectores privilegiados.

Cada retroceso de las competencias del Estado ha dejado a miles de hermanos y hermanas nuestras excluidas, nos ha hecho perder soberanía y ha retrasado nuestro proceso de desarrollo, a pesar de nuestros excelentes recursos naturales y humanos.

Un Estado des-burocratizado, activo, sensible a las necesidades del pueblo, abierto a nuevas agendas de derechos (como las cuestiones de género y las ambientales), transparente y firme en las necesarias pujas que se dan por mayores niveles de redistribución social y económica, es el que debemos demandar y, también, construir.



# 10.

## Reflexiones sobre el Estado-nación argentino en sus 200 años de construcción

Por María Agustina Díaz

### 10.1. Introducción

La conformación del Estado moderno está intrínsecamente vinculada al concepto de nación y a la construcción de la nacionalidad, en tanto se constituye como la instancia política que articula la dominación en una sociedad. En el caso argentino y en buena parte del resto de Sudamérica, **la transición del Estado colonial al Estado nacional no resultó un proceso automático ni inmediato tras las guerras independentistas.** Muy por el contrario, fue el resultado de complejas décadas caracterizadas por las luchas intestinas, dificultades e intereses contradictorios. **¿Qué es “lo nacional”? ¿qué valores e implicancias encarna la “nación” argentina? Esto es, sobre todo, un terreno en disputa por proyectos políticos, económicos, sociales y culturales que se muestran antagónicos hasta nuestros días.**

En el siglo XIX, quienes lideraron la tarea de construcción del Estado nación argentino se encontraron con el enorme desafío de evitar la disgregación territorial del ex Virreinato del Río de la Plata. El territorio “nacional” no era una unidad inseparable sino todo lo contrario: había muchísimos elementos que atentaban contra esa unidad.

En términos geográficos, la Mesopotamia, la Banda Oriental y el Paraguay eran inabordables por tierra desde Buenos Aires, entre Jujuy y las provincias bolivianas se imponía una frontera natural y hacia el sur los pueblos originarios aún mantenían el dominio de las tierras. Pero las diferencias no eran sólo naturales, los intereses económicos regionales contradictorios representaron una constante tensión ya que mientras las provincias del noroeste necesitaban de medidas proteccionistas para cuidar sus producciones de tejidos, viñedos y otros, el puerto de Buenos Aires y el Litoral bregaban por la apertura comercial y se volcaban a la importación.

**En las Provincias Unidas del Sur no había una real homogeneidad étnica ni idiomática. Las comunidades originarias que poblaban las provincias eran diversas en su identidad, cultura, forma de organización político-social y en el modo de vinculación con el mundo criollo; también había poblaciones afrodescendientes de origen esclavista colonial, especialmente en la zona rioplatense y un enorme abanico de mestizaje.**

Tampoco el nuevo país heredó de la organización virreinal un andamiaje institucional suficientemente desarrollado, eficaz y centralizado. Tras la independencia, en las provincias donde subsistieron órganos político-administrativos coloniales, se reforzó la tendencia a que estas sean el ámbito de desenvolvimiento de las actividades sociales y políticas y, a ello, se sumó la emergencia de caudillos que constituyeron la más fuerte e inmediata forma de representación.



**Un alto en el campo (1861).**

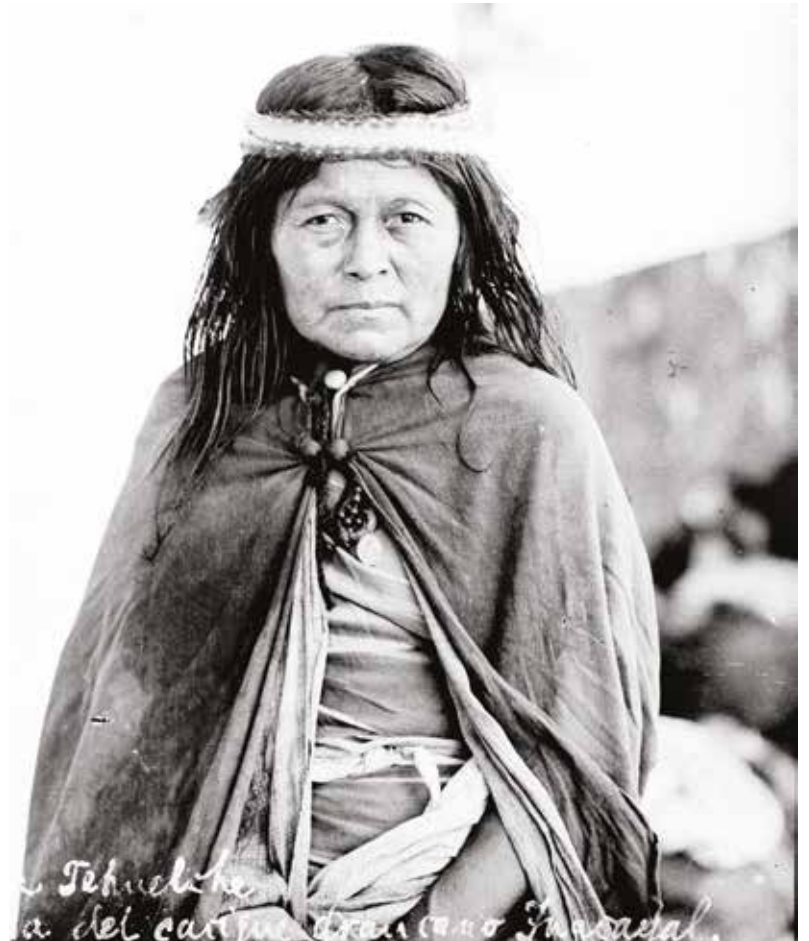
Óleo sobre tela de Prilidiano Pueyrredón.

A pesar de partir de un punto tan complejo, el conjunto de atributos que definen la estadidad moderna fueron poco a poco alcanzados por quienes se dieron a esa tarea política (y militar), con un alto costo humano, social y económico para los sectores derrotados. Como describe Oszlak, “la estadidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una suerte de propiedades: (1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación”.

De estos cuatro atributos de estadidad, la capacidad de internalizar una identidad colectiva es el que más se vincula con el concepto de nación. Es esa identidad, en tanto penetración ideológica, la que reviste de legitimidad los intereses particulares del grupo dominante, constituyéndolos en interés general o, en otras palabras, convirtiendo la dominación en hegemonía. Pero, **¿Cómo se alcanzó ese atributo en nuestro país? ¿qué implicancias tuvo? ¿quiénes lo idearon? ¿qué se convirtió en “lo nacional” y que quedó excluido de tal definición? ¿quiénes fueron convertidos en extranjeros en su propia tierra?**

## 10.2. Siglo XIX: La organización de la identidad nacional

Paradójicamente, en el caso argentino y de gran parte del continente sur, la construcción de la identidad nacional se realizó despotricando contra la cultura, los pueblos y el color de los rostros que esta debía expresar. Con solo echar un vistazo por el pensamiento imperante de la época, a través de sus más destacados exponentes, se puede ver el desprecio a lo propiamente argentino y americano.



Mujer del Cacique  
Mapuche-Tehuelche  
Inakayal, fallecida el 2 de  
octubre de 1887.  
Fuente: Archivo de Resguardo  
del Colectivo Guías.

Hernán Brienza en su libro *La Argentina imaginada: Una biografía del pensamiento nacional* reflexiona lo siguiente: **“Así como en Alemania o en Francia esa tradición filosófica (el romanticismo) eleva y sublima el espíritu del pueblo hasta divinizarlo, los liberales argentinos realizan una operación contradictoria: en vez de homenajear a sus propios pueblos, celebran a los pueblos europeos, comprando y consumiendo las formas del romanticismo europeo (...) No excitan ni convocan al espíritu americano, al contrario, lo desdeñan. No son románticos de su tierra, son románticos de tierras ajenas”** (Brienza, 2019: 82).

Muchas expresiones en la literatura y en el pensamiento político de la época dan cuenta de esta construcción simbólica y política. Por mencionar alguna, lo suficientemente representativa, podemos citar a Juan Bautista Alberdi preguntándose: “¿Quién conoce caballero entre nosotros que haga alarde de ser indio neto?, ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucaria y no mil veces con un zapatero inglés? En América, todo lo que no es europeo es bárbaro: no hay más división que ésta: 1º) el indígena, es decir, el salvaje; 2º) el europeo, es decir, nosotros, los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en pillán (Dios de los indígenas)” (Brienza, 2019:83).

Como europeo entendemos necesariamente al natural de Europa. Pero parece que incurrimos en un error, al menos para Alberdi, que escribió **“el europeo, es decir, nosotros, los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en pillán”**.

La construcción de una identidad nacional fundada en el desprecio a lo propio implicó una operación simbólica que se tradujo en exclusión y violencia. La otredad fue fundada desplazando lo propio, se constituyó como un cuerpo extraño y peligroso para la “nación” naciente, como un escollo para su progreso. Lo “nacional” debía ser la civilización, definida en oposición a “lo otro”, la barbarie.

Anclado en este binomio, Domingo Faustino Sarmiento, escribió en 1845 *Facundo: Civilización y Barbarie*, una de las obras literarias más influyentes en toda América Latina. Sarmiento depositó en esa narrativa las cualidades de la barbarie: la falta de luces, la incultura, la aversión por el progreso y las ciencias. Eran esos atributos los que mostraban los caudillos, la indiada y lo americano, interpretados como verdaderos obstáculos para el progreso argentino. Desde su percepción *“la barbarie de nuestros campos es el escollo en que hemos fracasado desde Artigas hasta Felipe Varela. Esa misma barbarie existe en toda América, desde Méjico hasta Chile, en las masas populares”* (Galasso, 2010: 106).

Los grupos humanos ubicados en esa “otredad” bárbara fueron deshumanizados, exotizados, animalizados y convertidos en salvajes indeseables. Los grupos bárbaros no tenían dignidad ni derechos y todo recurso era válido para neutralizarlos o eliminarlos con el pretexto de continuar la marcha hacia el inexorable camino de progreso que marcaba Europa con la luz de la razón.

Sarmiento publicó años más tarde un texto que reveló el deseo de aniquilamiento racial: **“¿Lograremos exterminar a los indios? Por los salvajes de América siento una invencible repugnancia sin poderlo remediar. Esa canalla no son más que unos indios asquerosos a quienes mandaría colgar ahora si reapareciesen. Lautaro y Caupolicán son unos indios piojosos, porque así son todos. Incapaces de progreso, su exterminio es providencial y útil, sublime y grande. Se los debe exterminar sin ni siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado”**<sup>153</sup>.

Bajo este pensamiento y como forma de alcanzar la meta del desarrollo civilizatorio, la barbarie tendría que perecer más temprano que tarde. Una elite comprometida con el futuro de su país no tenía otra responsabilidad que la de acelerar ese proceso. Así fue como, por ejemplo, Sarmiento recomendó a Mitre en su lucha contra los caudillos federales que *“no trate de economizar sangre de gauchos. Es lo único que tienen de humano. Este es un abono que es preciso hacer útil al país”*. (Galasso, 2010: 32).

La deshumanización de los grupos indeseables para la identidad nacional liberal, blanca y europeizada implicó un tratamiento atroz que dejó huellas en nuestra historia. **Las masacres asolaron al país y los mismos argumentos animalizadores y deshumanizantes se reeditaron en la Argentina, ocupando muchos capítulos de nuestra historia con represión, persecución y muerte.**

Estas lógicas de aniquilamiento y violencia, aún situadas históricamente, se perpetúan hasta nuestros días. Daniel Feierstein define como uno de los tipos básicos de prácticas sociales genocidas al **“genocidio constituyente”** como el que *“refiere a la aniquilación cuyo objetivo, en términos de relaciones sociales, es la conformación de un Estado Nación, lo cual requiere un aniquilamiento de todas aquellas fracciones excluidas del pacto estatal, tanto de las poblaciones originarias como núcleos políticos opositores al nuevo pacto estatal”* (Feierstein, 2014: 99).



Sala de exposición del Museo de Ciencias Naturales con restos de los indígenas capturados durante las campañas militares y científicas de avance sobre el territorio habitado por comunidades originarias.

153. El Nacional 25/11/1876. Recuperado en <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7320-2013-12-15.html> del 15 de diciembre de 2015.



### 10.3. La violencia civilizatoria y la nación antilatinoamericanista y antifederal

La conformación del Ejército Argentino, como elemento fundamental y distintivo del Estado nación moderno, fue el resultado de la Guerra contra el Paraguay (o Guerra de la Triple Alianza) y la represión de los caudillos federales, especialmente, del noroeste de nuestro país, que terminaría por consolidarse con la “Conquista del Desierto” sobre los territorios patagónicos. **Estos procesos se van a caracterizar por un trágico punto común: la búsqueda del aniquilamiento de los “enemigos” de la civilización.**

La fratricida y antipopular Guerra de la Triple Alianza, persiguió aniquilar al Paraguay y su modelo de desarrollo anclado en la autonomía y el mercado interno. No fue una guerra librada para proteger la soberanía territorial argentina sino que se trató de una guerra de disciplinamiento regional.

El “salvaje” Paraguay era proteccionista con su incipiente sector industrial; su producción agraria no estaba sostenida bajo la forma latifundista; había logrado el desarrollo de ferrocarriles, telégrafos y fundiciones; contaba con la menor tasa de analfabetismo de la región y las escuelas enseñaban castellano y guaraní de igual manera. **Claro que su autonomía económica molestaba a los intereses ingleses en la región, ávidos de encontrar países abiertos a sus capitales ya sea en forma de inversiones o, sobre todo, de empréstitos impagables. Paraguay se parecía mucho más al ideario de Artigas que al proyecto oligárquico anclado en la agro-exportación que fogueaba Inglaterra y esto era inadmisibles para sus defensores.** Bartolomé Mitre confesaba que la guerra debía llevarse a cabo “por los grandes principios que los apóstoles del librecambio han proclamado para mayor felicidad de los hombres” (Rosa, 2008: 286). Pero los verdaderos intereses económicos que motivaron el conflicto armado fueron ocultos tras los argumentos morales de lucha civilizatoria.

La “civilizadora” guerra contra el Paraguay constituyó un saqueo físico y financiero y culminó con su aniquilamiento económico, industrial, productivo, político, social y humano. El propio Sarmiento expresaba: “La guerra del Paraguay concluye por la simple razón que hemos muerto a todos los paraguayos mayores de diez años” (Trías, 1975: 78).

Los brazos civilizatorios también asolaron a las provincias, especialmente del noroeste, a los caudillos y a los pueblos que estos representaban. Ellos fueron exceptuados de la categoría de adversarios políticos, convertidos en salvajes, en animales, en no-humanos, a los que no les era posible aplicar ningún derecho, ninguna garantía, ningún tratamiento humano. Sarmiento manifestaba también que “la guerra civil establece los derechos de los sublevados a ser tratados con las consideraciones debidas al prisionero de guerra (...). Cuando no se conocen los derechos, entramos en el género de la guerra contra los vándalos o piratas (...). Es permitido, entonces, quitarles la vida donde se les encuentre (Galasso, 2010: 38).

En noviembre de 1863, fue asesinado cobardemente Vicente “Chacho” Peñaloza. Su cabeza fue cortada y expuesta en la plaza de Olta, La Rioja. Su esposa, Victoria Romero, valiente guerrera durante las luchas federales, tras presenciar el asesinato de su esposo, fue expuesta a todo tipo de vejaciones y humillaciones hasta que, finalmente, fue llevada a San Juan donde se vió obligada a barrer la plaza mayor atada con cadenas. La crueldad en la muerte de Peñaloza fue sólo el preámbulo de un capítulo funesto de la historia argentina donde los fusilamientos, las fosas comunes, las violaciones, las torturas y el exilio diezmaron pueblos enteros.



Las consecuencias del “Proceso de Organización Nacional” o del llamado “Proceso de Pacificación en el Interior del País” fueron ominosas. Nuevamente, con la excusa civilizatoria y de una nacionalidad excluyente, fueron masacradas miles de vidas humanas y derrocado, violentamente, cualquier otro proyecto político que no estuviese anclado exclusivamente al modelo agro-exportador dependiente y digitado desde Gran Bretaña.

El escritor entrerriano, Olegario Víctor Andrade, fue una de las voces que se levantó ante la violencia “civilizatoria” de Buenos Aires al señalar que “la República ha vuelto a la época anterior a caseros. La desorganización es completa, el desquicio irreparable, la autoridad de la fuerza háse sobrepuesto a la saludable autoridad de las instituciones: (...) Provincias enteras sufren los horrores de la Ley Marcial, millares de argentinos traspantan la cordilleras perseguidos por el azote de los dominadores del país. En dos años, más de cincuenta combates. En dos años, más de cinco mil víctimas (...). Tal es la historia de la dominación del partido que hoy gobierna a la república. Ni un sólo día de paz. Ni una sola esperanza de reparación (...). La Argentina no ha tenido un gobierno más funesto que le haya costado más lágrimas, ni haya vertido más sangre para saciar su fiebre satánica de dominación”.

#### **10.4.** La violencia civilizatoria y cientificista: una nación libre de indígenas

Hacia fines de la década de 1870, el brazo asolador de la civilización-nación argentina llegaría a los territorios del sur, habitados por múltiples etnias y naciones originarias. **El ejército regular ya había culminado sus tareas contra el Paraguay y contra la montonera federal para poder dedicarse a “ganar” nuevos territorios a incorporar en el modelo productivo agro-exportador.**

La deshumanización esta vez tendría otro rostro: el del cientificismo. Convertidos en eslabones de una cadena evolutiva cuyo vértice y culminación estaba en el hombre blanco, occidental, europeo (o europeizado) y capitalista, los y las indígenas serían convertidos en especímenes, en objetos de investigación, en seres semi-humanos, en piezas arqueológicas y en animales de exposición. La “civilizada” nación argentina debía aniquilar a los “primitivos salvajes” que “ocupaban” territorios aptos para producir lo que el mundo demandaba. Si pocas voces se alzaron contra las masacres federales, aún menos fueron las oídas en rechazo a la matanza de los pueblos originarios del sur.

Los territorios que iban desde la provincia de Buenos Aires hasta la Patagonia más austral, de la Cordillera de los Andes hasta las costas del océano Atlántico, fueron convertidos en un “desierto” por el relato civilizatorio de las elites de Buenos Aires. **Fue llamado desierto un territorio de más de 32 millones de hectáreas de tierras, ríos, lagunas, arroyos, bosques, montes, salinas, valles, llanuras, sierras, cordilleras y mar, animales y especies, habitado por decenas de naciones con sus particularidades sociales, culturales, étnicas, lingüísticas, espirituales, militares y dinásticas.**

La campaña liderada por Julio Argentino Roca, financiada por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y por los grandes ganadores en los repartos de tierras, no conquistaría un desierto sino un extenso territorio lleno de vida, pueblos, gentes, lugares sagrados y toderías. **Convertir en desierto al sur implicaba, necesariamente, aniquilar a quienes vivían allí y destruir todo vestigio de sus culturas. En esa tarea es que lo científico se unió a lo militar, justificando atropello e ignominia.**

Es una tarea extremadamente compleja sintetizar procesos como el de la campaña del Estado nacional oligárquico contra los pueblos originarios del sur, no sólo por una economía de la información y las palabras, sino porque cada omisión significa, otra vez, la invisibilización de violencias históricas que aún no han sido reparadas.

Roca y otros oficiales del ejército han sido puestos en cuestión por haberse desempeñado como el brazo armado de la “conquista”, pero otros responsables políticos y científicos siguen gozando de muy buena reputación hasta nuestros días. Me refiero a figuras como las de Estanislao Zeballos y Francisco Pascasio “Perito” Moreno.

Estanislao Zeballos participó en la fundación de la Sociedad Científica Argentina y del Instituto Geográfico Argentino, actualmente Instituto Geográfico Nacional (IGN). Fue ministro de Asuntos Exteriores, en varias oportunidades diputado nacional y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. En 1878, a pedido del general Julio Argentino Roca, escribió *La conquista de quince mil leguas*, texto que sirvió como elemento de persuasión para obtener en el Congreso la Ley de Financiamiento de la ya iniciada la campaña militar anti-indigenista. Pero lejos de los títulos y honores que han justificado calles, escuelas y edificios públicos con su nombre, Zeballos era un profanador de tumbas y un coleccionista de cráneos que luego vendía o donaba a diversos museos, especialmente al de la ciudad de La Plata. En su libro *Viaje al país de los araucanos* escribía: “Mi querido teniente (...), si la Civilización ha exigido que ustedes ganen entorchados persiguiendo la raza y conquistando sus tierras, la Ciencia exige que yo la sirva llevando sus cráneos a los museos y laboratorios. La Barbarie está maldita y no quedarán en el desierto ni los despojos de sus muertos”.

De igual modo, pero con aún mayor cinismo, Perito Moreno convirtió a los indígenas, muchos de los cuales había ganado su confianza, en piezas de museo, en material fósil, en objetos arqueológicos mostrando la impronta positivista, científicista y racista de la época. **La profanación de tumbas y la exhibición de los restos de los lonkos o caciques más fuertes militar y políticamente y de sus familiares, constituía el triunfo final de la civilización sobre los primitivos salvajes que no tenían otro destino que el de perecer frente al progreso del Estado nacional argentino.**

Más de cien años después del tratamiento deshumanizante de los restos de los indígenas, sus descendientes siguen luchando por reparaciones materiales, territoriales y simbólicas. Recién en el año 1991 se sancionó la Ley 25.276, que abrió los procesos de restitución de los restos de sus miembros a las comunidades originarias. No obstante, parte de la comunidad científica obstaculiza hasta el día de hoy este proceso urgente de reparación.

**Pero la humillación y la cosificación de los hombres y las mujeres indígenas de nuestro país no sólo se expresó en la museología. Tras ser raptados de sus territorios, muchos fueron utilizados como animales de exposición en ferias de ciencia, producción y zoológicos argentinos y europeos.**

Al respecto, pueden señalarse hechos terribles como la realización de la primera Exposición Nacional de Industria, Comercio y Ganadería de Buenos Aires de 1898, donde se montó un stand con dos matrimonios y dos niños selk'nam para mostrar las costumbres de las “razas inferiores” o la Exposición Universal, organizada en el marco de los festejos por los cien años de la Revolución Francesa, para lo cual fue secuestrada y trasladada a Europa una familia selk'nam, compuesta por once personas entre hombres, mujeres, niños y niñas. Fueron medidos, fotografiados y estudiados como animales de laboratorios por los científicos más reconocidos del país del progreso y la libertad. En estas travesías y exhibiciones humillantes, murieron la mayoría de los indígenas contrayendo enfermedades como viruela o neumonía.

La llamada **“Conquista del Desierto”** fue mucho más que una incursión militar para incorporar tierras útiles al modelo agroexportador en plena expansión. **Se trató de un proyecto civilizatorio, racista y genocida que buscó el aniquilamiento físico, simbólico, cultural y espiritual de todas las naciones que habitaban aquellos territorios.** Hubo desplazamientos forzados hacia las zonas más hostiles de la Patagonia y traslados masivos de hombres indígenas a las producciones azucareras del noroeste o a las estancias bonaerenses para ser usados como mano de obra esclava, a la vez que las mujeres eran repartidas como sirvientas por la Sociedad de Beneficencia de la Capital. La separación por sexo no era ingenua, sino que perseguía el objetivo de evitar su procreación. **Las comunidades fueron desterritorializadas, sus lenguas, prohibidas; su cultura y espiritualidad, burlada; los rostros de sus etnias, estigmatizados y sus cementerios, profanados. Triunfó un falso relato de extinción y se instaló a la nación argentina como la más “blanca” de toda América.**

## 10.5. La violencia civilizatoria de principios de siglo XX: la nación antiobrerista

En 1876 se sancionó la Ley de Inmigración y Colonización N° 817 o "Ley Avellaneda" que intentó vincular la inmigración con la colonización de extensos territorios que serían incorporados al sistema agroexportador. El interés por la inmigración se debía fundamentalmente a dos razones: por un lado, a la escasa población local que, además, era fuertemente despreciada y, por otro lado, a la confianza en la contribución que harían a la tarea civilizatoria quienes llegaban del viejo y admirado continente.

Entre 1880-1930 llegaron aproximadamente 3.400.000 inmigrantes, de los cuales el 90% se radicó en la zona pampeana y el resto habitó sus zonas rurales (Ferrer, 1970: 107). Para entonces, a diferencia del escenario con el que pensaban encontrarse los recién llegados, ya se había abandonado la política de colonización oficial y el acceso a la propiedad de la tierra fue prácticamente imposible debido a que estas habían sido apropiadas y a la desorbitante valorización que imposibilitaba su adquisición. Tampoco la inmigración que llegó poseía las características deseadas por quienes defendieron el mejoramiento poblacional argentino con más presencia de gentes del viejo mundo. No arribaron cultos franceses ni ingleses, sino inmigrantes de los países más pobres de Europa, acuciados por el hambre y la violencia. El antagonismo de clases llegó al país, necesariamente, como correlato de su inserción "exitosa" al comercio mundial como productor de materias primas, es decir, como contradicción fundamental de toda sociedad capitalista. Las clases trabajadoras se encontraron hacinadas en la ciudad puerto, sin leyes que los protegieran y en medio de un sistema político corrupto y excluyente, liderado exclusivamente por la elite oligárquica. Como respuesta casi inmediata, comenzaron a surgir organizaciones obreras con el fin de visibilizar sus reclamos, en donde el anarquismo fue preponderante.

Entre 1902 y 1910, los anarquistas llegaron a constituir en Argentina una fuerza política importante gracias a su extraordinaria capacidad de convocatoria. El antipoliticismo y el antiestatismo anarquista aparecían como la respuesta más adecuada ante las características del régimen político argentino elitista, cerrado y fraudulento. El sistema político, los asuntos del Estado y la vida parlamentaria reflejaban mucho más el juego entre los distintos sectores de la elite que el conjunto de las demandas y expresiones sociales.

El anarquismo no exigía a sus simpatizantes la naturalización porque no era la contienda electoral el instrumento de lucha fundamental sino la huelga general. Además, quienes arribaban a tierras argentinas no necesitaban hacerlo ya que se encontraban con un importante amparo legal brindado por la Constitución Nacional que no establecía diferencias entre nativos y extranjeros sino que se refería a "habitantes".

También el anarquismo ofrecía una respuesta adecuada, con sus concepciones profundamente antipatrióticas e internacionalistas, a la apelación a “lo nacional” que realizaban las clases dominantes a través del culto a los símbolos patrios, la Ley del Servicio Militar Obligatorio y la acción disciplinadora de la educación pública. “Lo nacional” para las elites no refería a igualdad de oportunidades, derechos, dignidad y respeto a los sectores populares sino, más bien, todo lo contrario. Las clases populares eran un engranaje más dentro del sistema de acumulación agro-exportador. Desde el anarquismo se promovía la organización de grupos sobre la base de criterios de origen étnico o comunidad lingüística, lo que se tradujo en la proliferación de periódicos publicados en diferentes idiomas y la creación de escuelas por colectividad (Falcón, 1986: 365 - 389).

Como resultado del conflicto social y las demandas populares, nuevamente la elite apelaba a un ideario nacionalista excluyente, basado en la amenaza de un otro (aunque propio) a quien había que reprimir. La barbarie tenía ahora otro rostro y era necesario, una vez más, derrotarla con fuerza y sin titubeos. Con el incremento del conflicto social y las demandas de los sectores obreros, no sólo la dirigencia política y las clases dominantes utilizaban los medios represivos del Estado sino que, además, promovían la creación de asociaciones y grupos que desempeñaran la misma tarea por fuera de toda institucionalidad. Su desarrollo y expansión fueron recibidas con beneplácito por las autoridades y funcionaron como fuerzas para-estatales dispuestas a reprimir. De estos grupos, cuyos antecedentes se encuentran en los primeros años del siglo XX, la “Liga Patriótica” fue el más conocido por su expansión, poderío y por los miembros destacados que la conformaron. Este grupo nació tras los hechos de la “Semana Trágica”, a finales de 1918, cuando el general Luis Dellepiane comenzó a organizar voluntarios civiles que habían ofrecido sus servicios a las fuerzas de seguridad para imponer el orden contra el que atentaban las protestas de los trabajadores de la fábrica Vasena. Este accionar que no se limitó al conflicto obrero sino que continuó con ataques a barrios obreros y judíos, locales sindicales, bibliotecas, imprentas y centros culturales (Deutsch, 2003: 84).

Con el objeto de institucionalizar y asegurar la permanencia de las milicias ciudadanas, el contralmirante Domecq García fundó e institucionalizó la Liga Patriótica Argentina el 20 de enero de 1919. En dicha jornada participaron representantes de los más diversos y destacados sectores: sacerdotes, estudiantes universitarios, jóvenes radicales, dirigentes políticos, oficiales de la Marina y del Ejército, miembros del Jockey Club, de la SRA, del Círculo de Armas, del Club del Progreso, del Yacht Club y de la Asociación de Damas Patricias. El ambicioso propósito de los liguistas era erigirse como defensores de la patria y la nacionalidad argentina, infundiendo el respeto a la ley, la autoridad y el orden social, estimulando el patriotismo en los inmigrantes y cooperando en la represión de todo movimiento anarquista (Liga Patriótica Argentina: 1919: 11). La Liga desarrolló brigadas en cientos de localidades de todo el país en donde alguna organización obrera o campesina comenzaba a formarse.

Los pilares fundamentales de este pensamiento nacionalista, nacido ante el estupor que generaba la irrupción de las clases trabajadoras en la política nacional y encarnado en forma más extrema en la Liga Patriótica, se sustentaron en una exacerbada xenofobia y racismo, un fuerte antiobrerismo y antiizquierdismo y, también, en un importante antisemitismo. Así como en el siglo XIX los gauchos salvajes y los indios primitivos habían amenazado a la “verdadera y civilizada” nación argentina, a principios del siglo XX las reivindicaciones clasistas del izquierdismo atentaban contra los valores de la nación, la familia, la propiedad y la Iglesia. El extranjero resultaba un elemento de corrupción y perversión de las virtudes inmanentes de la raza argentina, de herencia hispánica y católica.

El nacionalismo antiobrerista estatal y paraestatal dejaría un saldo de miles de muertos en todo el país. Por decenas y cientos se cuentan las muertes (aunque en la mayoría de los casos no existieron cifras oficiales) en sucesos como la Semana Roja de 1909 y la Semana Trágica de 1918 en Buenos Aires; la Patagonia Trágica; la masacre obrera en Gualeguaychú en 1921; las sucesivas masacres de indígenas y trabajadores rurales en los inmensos territorios de las empresas La Forestal y las Palmas en el noreste del país durante la década de 1920.

## 10.6. La irrupción de la nación plebeya, de cabeza negra y torso descamisado

Las ideas que podemos comprender dentro del campo “nacional y popular” no se agotan en la experiencia nacida en el siglo XX. Algunas de sus reivindicaciones aparecieron en el pensamiento de líderes revolucionarios independentistas y en los caudillos federales de la Argentina profunda durante el siglo XIX pero recién pudieron verse como parte de una política de Estado con la llegada de Yrigoyen al gobierno nacional (no sin profundos límites y contradicciones). Al respecto, Arturo Jauretche señalaba lo siguiente: “Hacia 1930, el radicalismo yrigoyenista ha expresado, mal o bien, una posición nacional frente a la oligarquía liberal gobernante desde Caseros. La expresión “posición nacional” admite bastante latitud, pero entendemos por tal una línea política que obliga a pensar y dirigir el destino del país en vinculación directa con los intereses de las masas populares, la afirmación de nuestra independencia política en el orden internacional y la aspiración de una realización económica sin sujeción a intereses imperiales dominantes. Esta posición no es una doctrina, sino el abecé, el planteo elemental y mínimo que requiere la realización de una nacionalidad, es decir, la afirmación de su ser”.

Con este pensamiento, expresado y trabajado durante la ignominiosa década del 30, se asumieron dos elementos profundamente distintos de la concepción que, hasta entonces, había imperado respecto a lo nacional. En primer lugar, la defensa de la nación implicaba reconocer el daño que sobre nuestra capacidad de desarrollo ejercían las fuerzas imperialistas de Europa, especialmente de Gran Bretaña. La defensa de la nación suponía reconocer al imperialismo como la continuidad del colonialismo que nos habíamos propuesto vencer tras 1810. En segundo lugar, los sectores populares dejaban de ser “el otro” amenazante para convertirse en protagonistas de esa construcción histórica y social.

Gran parte de las ideas del pensamiento nacional y popular, expresadas conceptualmente por la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA) durante la década del 30, alcanzaron su realización política con el advenimiento del peronismo. A grandes rasgos, el modelo económico desarrollado entre 1946 y 1955 (también entre 1973 y 1974) nos permite analizar el contenido de esta nueva interpretación del nacionalismo:

- a) La búsqueda de la conciliación de clases entre la burguesía industrial nacional y la clase trabajadora organizada sindicalmente;
- b) Nacionalización y/o estatización de los servicios esenciales, las empresas energéticas y los recursos estratégicos;
- c) Estímulo y protección de la industria nacional e incentivo al mercado interno;
- d) Mayores niveles de equidad en la distribución de la renta y medidas a favor de los sectores trabajadores y populares.
- f) Búsqueda de una posición nacional independiente en el plano internacional.
- g) Interpelación política a los sectores obreros; a la población migrante desde las provincias asentada en la Capital Federal y el conurbano bonaerense; a las mujeres; a la juventud; a los peones rurales; y a otros grupos históricamente excluidos. El que había sido por largas décadas el “otro” indeseable se transformó en el protagonista y custodio de la identidad nacional. Para el discurso nacional-popular, la peligrosidad o el “otro” amenazante sería la oligarquía, los cipayos o los vendepatria.

**La apelación reivindicatoria al “cabecita negra”, al “descamisado de la patria”, al “peón de campo” y a las “mujeres de la patria” y la emergencia de una figura política como Eva Duarte alteraron para siempre las posibles interpretaciones de lo nacional y constituyeron una especie de inversión de roles.** Evita, una mujer joven, de procedencia humilde y pueblerina, actriz, combativa, que se mostraba mezclada con los sindicalistas y se comprometía personalmente con quienes padecían la pobreza (no desde la caridad sino desde el imperativo de la justicia social) incomodaba, especialmente, a los sectores más reaccionarios y conservadores.



## 10.7. La violencia autoritaria del siglo XX: el proceso de reorganización de la identidad nacional

El golpe de Estado al presidente Juan Domingo Perón no fue el primero del siglo, la inauguración de esta etapa se había dado en 1930 cuando fue derrocado el presidente Hipólito Yrigoyen. Pero lo cierto es que a partir de 1955 el sistema democrático estuvo permanentemente acorralado y que un espiral de violencia se cerraría sobre el pueblo argentino. Para abrir esta funesta etapa podemos mencionar el exilio de Perón, la proscripción del peronismo y la prohibición de toda su simbología, la detención arbitraria de dirigentes políticos y sindicales, el secuestro del cadáver de Evita (convertido en sitio de devoción por los sectores populares), los fusilamientos de José León Suárez y el asesinato del teniente general Juan José Valle.

No es el objetivo de este trabajo realizar un racconto sobre cada uno de los quiebres institucionales que sufrió nuestro país, pero sí señalar en ellos el interés en recuperar el orden de las cosas que la experiencia nacional popular había perturbado.

La identidad nacional fue nuevamente asumida como una potestad excluyente y exclusiva. Los valores nacionales debían ser restaurados y el orden social, que había comenzado a corromper el obrerismo y que el peronismo había transformado en política de Estado, debía ser restituido. El proceso de “recuperación nacional” tenía como partícipe secundario a los partidos políticos y como protagonista a las fuerzas armadas. Estas, ajenas a los juegos electorales, se erigieron como instituciones incorruptibles, independientes de las coyunturas electorales y verdaderas custodias de los intereses nacionales. Por supuesto, **todo sector político, social, cultural o religioso que ponía en cuestión o quería transformar ese orden tradicional, se convertía en un subversivo, en un enemigo de la nación.**

Paradójicamente, o no, el golpe del 28 de junio de 1966 a la presidencia de Arturo Illia, profundizó el proceso de desnacionalización de la economía iniciado en 1955, así como alimentó la concentración y recrudesció la represión. La Doctrina de Seguridad Nacional llegó para quedarse y construir al enemigo nacional en torno a las fronteras ideológicas. Nuevamente, el enemigo, estaría dentro del propio territorio. **La figura del subversivo ocupó entonces el sitio que le había correspondido al gaucho, al bárbaro, al indio, al anarquista de sucio trapo rojo, al cabecita negra.** En el Acta de la autoproclamada “Revolución Argentina” “luego de enumerar la lista de males que aquejaban a la Argentina –“pésima conducción de los negocios públicos”, “ruptura de la unidad espiritual del pueblo argentino”, “quiebre del principio de autoridad”, “ausencia de orden y disciplina”, etcétera– fundaba el golpe en el hecho de que **todos estos males habían “creado las condiciones propicias para una sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional y suscitando un clima que es favorable a los desbordes extremistas y que pone a la nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista”** (Míguez, 2013: 89).

Con el golpe civil eclesiástico militar de 1976 y la imposición del terrorismo de Estado, **la deshumanización del enemigo al que había que aniquilar en custodia de los valores e intereses de la nación, arrojó un saldo de espanto que aún nos interpela. Detenciones arbitrarias, secuestros, torturas, violaciones, fusilamientos, desaparición forzada de personas, centros clandestinos de detención, exilio, apropiación de niños y niñas nacidas en cautiverio, fueron algunos de los crímenes que se cometieron en nombre de los valores nacionales.**

De manera análoga a las palabras de Olegario Víctor Andrade en el marco del horror que dejaba a su paso el Proceso de Organización Nacional, Rodolfo Walsh escribió poco antes de su asesinato un texto para explicar lo sucedido: “...han restaurado ustedes la corriente de ideas e intereses de minorías derrotadas que traban el desarrollo de las fuerzas productivas, explotan al pueblo y disgregan la nación. Una política semejante sólo puede imponerse transitoriamente prohibiendo los partidos, interviniendo los sindicatos, amordazando la prensa e implantando el terror más profundo que ha conocido la sociedad argentina. Quince mil desaparecidos, diez mil presos, cuatro mil muertos, decenas de miles de desterrados son la cifra desnuda de ese terror” (Walsh, 1977).

Así como en la mitad del siglo XIX, **el Estado nación argentino contó con un genocidio constituyente, en la segunda mitad del siglo XX contó con un “genocidio reorganizador”.** Este tipo de genocidio remite a la aniquilación cuyo objetivo es la transformación de las relaciones sociales hegemónicas al interior de un Estado nación preexistente (Feierstein, 2014: 100).

## 10.8. Pensar el Estado y la nación en el siglo XXI

La Argentina alcanzó el siglo XXI en el marco de un contexto económico y social crítico. Las políticas neoliberales aplicadas durante el terrorismo de Estado y profundizadas durante los 90 arrojó un saldo de desempleo, hambre y exclusión. Sin embargo, y a pesar de todas las vicisitudes, los golpes de Estado no quebraron el orden democrático. A partir de 2003 comenzó un período histórico donde los derechos humanos se convirtieron en política de Estado. Podríamos nombrar significativos hechos vinculados a la reparación histórica de violencias estatales que se realizaron durante los doce años de gobierno del presidente Néstor Kirchner y de la presidenta Cristina Fernández. Por mencionar algunos de ellos: el ascenso post mortem al rango de general al caudillo Felipe Varela; la sanción de la Ley 26.852 que instituyó el “Día Nacional de los/as afroargentinos/as y de la cultura afro”; el establecimiento por Decreto 1584/2010 del día 12 de octubre como “Día del Respeto a la Diversidad Cultural” para abandonar la vieja designación “Día de la Raza”; y las múltiples acciones vinculadas a Memoria, Verdad y Justicia en referencia a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado.

No obstante, hay características constitutivas de la sociedad y del Estado nación argentino que siguen revelándose en su carácter excluyente y violento. El socioracismo; la xenofobia; la aporofobia; la misoginia y la trans-trava-homofobia; la violencia institucional; la represión a los pueblos originarios en sus reclamos territoriales; son algunas de esas continuidades que tenemos el desafío de desarticular.

Argentina no es la excepción del resto de los países de Nuestra América, donde los procesos de conformación de los Estados nacionales han sido similares, es decir, promovidos por las elites dominantes vinculadas a los intereses del comercio exterior. Sin embargo, algunas experiencias regionales nos sirven para pensar la posibilidad de reconstruir el andamiaje institucional del Estado en clave plurinacional e intercultural, es decir, en torno al reconocimiento de las múltiples identidades que nos atraviesan.

Es el caso de Ecuador y Bolivia que, respectivamente, en 2008 y 2009 sancionaron nuevos textos constitucionales en este sentido bajo las presidencias de Rafael Correa y Evo Morales. Las nuevas constituciones no sólo incorporaron reivindicaciones históricas de respeto a la diversidad cultural y de mayor participación social, sino un nuevo paradigma rescatando conceptos ancestrales como “el vivir bien” o “buen vivir”. El “buen vivir” es una cosmovisión opuesta y superadora de la visión occidental liberal capitalista. Relaciona y comprende en sí misma toda una trama de valores que abarcan la totalidad de la dignidad humana: igualdad, unidad, solidaridad, equidad y justicia social, bienestar común y respeto por la diversidad. La naturaleza o el ambiente, bajo esta noción, dejan de ser un mercado de recursos a ser explotados para convertirse en un medio donde confluyen y se integran la tierra, las especies y los hombres.

La radicalidad del concepto “vivir bien” fue expresada por Evo Morales en la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, realizada en diciembre de 2009. En dicha oportunidad el presidente boliviano expresó: “La cultura de la muerte, que es el capitalismo, nosotros –los pueblos indígenas- decimos [que] es el vivir mejor, mejor vivir a costa del otro; y la cultura de la vida es el socialismo, el vivir bien. ¿Cuáles son las profundas diferencias entre el vivir bien y el vivir mejor? El vivir mejor, repito nuevamente, [es] vivir a costa del otro, explotando al otro, saqueando los recursos naturales, violando a la Madre tierra, privatizando los servicios básicos. Mientras que el vivir bien es vivir en solidaridad, en igualdad, en complementariedad, en reciprocidad; no es el vivir mejor”.

## 10.9. Breve reflexión final

El retorno a las políticas neoliberales en Ecuador a partir de 2017 y el golpe de Estado en Bolivia en 2019 nos aleccionan sobre las dificultades y desafíos que conlleva repensar nuestros Estados y los entramados sociales, políticos y económicos que de ellos se desprenden. Las propias estructuras injustas y excluyentes que se reproducen en nuestro país, los avances y retrocesos en materia de justicia social, el histórico binomio insuperado de “civilización-barbarie” se reedita con otros bríos a lo largo y ancho de la experiencia argentina. Sin embargo, **la historia de resistencia y lucha popular, los ríos de sangre hermana y propia derramados y las conquistas obtenidas (aunque parciales, finitas y limitadas) nos exhortan a no abandonar el convencimiento que podemos constituir un Estado donde la nación sea plural y entren en ella la totalidad de quienes habitamos este país, sin pretensiones exclusivistas, sin enemigos llevados a categorías infrahumanas.** En nuestros días ¿Qué sectores sociales son constituidos como la barbarie?, ¿qué aniquilamientos se justifican o legitiman?, ¿quiénes son deshumanizados hoy por los discursos y el ejercicio del poder? Valen estas preguntas para interpelarnos individual y colectivamente.

Para finalizar, me resulta oportuno mencionar unos versos del poeta y cantautor uruguayo, Alfredo Zitarrosa. Si bien representan una expresión de deseo propia, más que una certeza académica, constituye una pieza necesaria para no dejarnos vencer en el deseo de construir una patria sin sobras humanas.

**“No hay cosa más sin apuro  
que un pueblo haciendo la historia.**

**No lo seduce la gloria  
ni se imagina el futuro.**

**Marcha con paso seguro,  
calculando cada paso  
y lo que parece atraso  
suele transformarse pronto  
en cosas que para el tonto  
son causa de su fracaso...**

**Mi pueblo (...)**

**(...) recorre el camino  
de sus hermanos amados,  
el de tantos humillados,  
el de América morena  
la sangre de cuyas venas  
también late en su costado**

**Así pues no habrá camino  
que no recorramos juntos.  
Tratamos el mismo asunto  
orientales y argentinos,  
ecuatorianos, fueguinos,  
venezolanos, cusqueños,  
blancos, negros y trigueños  
forjados en el trabajo,  
nacimos de un mismo gajo  
del árbol de nuestros sueños.**

**(Fragmento “Diez décimas de saludo al pueblo argentino”  
de Alfredo Zitarrosa)**

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010): *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba editorial.
- Abal Medina & Barroetaveña, Matías (1995): "Estado"; en Pinto, Julio (Comp.): *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba editorial.
- Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (compiladores) (2012): *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Acevedo, Manuel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1991): *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico*. Buenos Aires: Pensamiento Jurídico Editora.
- Alén Lascano, Luis (1951): *Pueyrredón, el mensajero de un destino*. Buenos Aires: Raigal.
- Anderson Benedict (2007): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Perry (1974): *El Estado absolutista*. Madrid: Alianza.
- Anderson, Perry (1997): "Neoliberalismo: un balance provisorio"; en Sader, Emir & Gentili, Pablo (Comp.): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires: CLACSO.
- Aristóteles (2015): *Política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ashton, Thomas Southcliffe (1981): *La revolución industrial. 1760-1830*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Attina, Fulvio (2001): *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós.
- Aznar, Luis (2006): "Política y ciencia política"; en Aznar, Luis & De Luca, Miguel (Comp.): *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Ariel.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo & Khavisse, Miguel (1987): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- Azpiazu, Daniel (Comp.) (2002): *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: FLACSO-UNQUI-IDEP.
- Basualdo, Eduardo (2010): *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Belini, Claudio (2001): "D.I.N.I.E. y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955"; en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161 (abril-junio), Buenos Aires.
- Belloni, Alberto (1975): "Las luchas obreras durante el apogeo oligárquico"; en Gimenez Zapiola, Marcos (Comp.): *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bermúdez Torres, César Augusto (2010): "Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: el Mercosur y el sueño que continúa vigente"; en *Desafíos*, Volumen 22, Número 2. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 349-390.
- Bobbio, Norberto (2003): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (2007): *Ensayos sobre el Fascismo*. Buenos Aires: UNQUI.
- Bobbio, Norberto & Bovero, Michelangelo (1986): *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (1983): *Diccionario de Política*; Tomo II (L-Z). Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (2008): *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Boersner, Demetrio (1996): *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bonnet, Alberto, y Piva, Adrián, compiladores (2017): *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta.
- Botana, Natalio (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, Natalio & Gallo, Ezequiel (1997): *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)* Tomo III. Buenos Aires: Ariel.
- Braudel, Fernand (1994): *La dinámica del capitalismo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Brenta, Noemí & Rapoport, Mario (2003): "El FMI y la Argentina en los años '90: de la hiperinflación a la hiperdesocupación"; en Minsburg, Naúm (Comp.): *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Norma.

- Brenta, Noemí (2008): *Argentina Atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956- 2006*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Brenta, Noemí (2011): "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración" en *Anuario del Centro de Estudios Históricos* "Prof. Carlos S. A. Segreti". Córdoba, año 11, n° 11, pp. 17-39. ISSN 1666-6836.
- Brenta, Noemí (2013): *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bresser-Pereiza, Luiz Carlos (2009): "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica"; en *Nueva Sociedad*, N° 221. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Brunner, José (1990): *Educación Superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Budeisky, Clara (1973): *El retorno oligárquico*. Buenos Aires: Schapire Editor.
- Carretero, Andrés (1988): "Orden, Paz y Entrega 1880-1886" en Félix Luna (Direc); *Colección Memorial de la Patria*. Buenos Aires: Astrea.
- Casal, Horacio (1971): *Los años 30. La historia popular. Vida y milagro de nuestro pueblo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Castellani, Ana (2018): *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. *Revista Nueva Sociedad* N° 276, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1997): *Autoritarismo y democracia (1955-1983). La transición del Estado al Mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Cela Heffel, David & Zanatta, Hugo (2019): *Derechos Humanos. Manual de Capacitación Política de la Escuela de Gobierno del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP)*. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la Nación.
- Chávez, Fermín (1991): *Historia Argentina*. Buenos Aires: Oriente Editorial.
- Chiaramonte, Juan Carlos (1997): "Las ideas económicas"; en *Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 5. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Chudnovsky, Daniel (2010): *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cobe, Lorena (2009): *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Colección Claves para todos. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Cortés Conde, Roberto (2005): *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Curia, Eduardo (2011): *El modelo de desarrollo en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cusinato, María Alicia (2008): "Estado-nación: una constelación nebulosa del siglo XXI"; en *Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, Volumen 2, N° 1-2. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- D'Alessandro, Martín (2004): "Control estatal y administración: una reseña de su desarrollo"; en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 10. Buenos Aires: Grupo Interuniversitario POSTData.
- De Riz, Liliana (1987): *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Editorial Hyspamérica.
- Deleis, Mónica; De Titto, Ricardo & Argundeguy, Diego (2000): *El libro de los presidentes del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- Domenech, Antoni (2004): *El eclipse de la fraternidad*. Barcelona: Crítica.
- Dussel, Inés & Pineau, Pablo (1995): "De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo"; en Puiggrós, Adriana (Direc.) y Carli, Sandra (Coord.): *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955), Historia de la Educación en la Argentina*, Tomo VI. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Duarte, Marisa (2002): "El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización"; en *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Duso, Giuseppe (1988): *La representación política. Génesis y crisis de un concepto*. San Martín: UNSAM.
- Escudé, Carlos (1988): *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Estévez, Alejandro (Coord.) (2003): *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado argentino*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Católica Argentina.
- Estévez, Alejandro (2003). *El nuevo management público después de la Reforma del Estado en Argentina*. Disponible en [www.polipub.org](http://www.polipub.org).



- Estévez, Alejandro M. & Blutman, Gustavo (2004): "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes?"; en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, N° 25, enero-marzo, pp. 1-25. Maracaibo, Venezuela.
- Estévez, Alejandro (2012): *El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México (1989-2000)*. Cuadernos de Polipub.org, N° 8, ISSN 1853-5739.
- Falcón, Ricardo (2011): "Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890 -1912)"; en *Anuario Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Segunda Época (1986 - 1987)*.
- Feierstein, Daniel (2014): *El Genocidio como Práctica Social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer Aldo (2004): *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fidanza, Eduardo (2005): "La jaula de hierro cien años después: consideración acerca de una metáfora perdurable"; en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XXIII. Ciudad de México.
- Gaggero, Jorge (2004): "Rivadavia, el que tomó la deuda más larga del mundo", *diario Página 12*, 21 de marzo. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33052-2004-03-21.html>.
- Galasso, Norberto (2003): *De la Banca Baring al FMI: Historia de la deuda externa argentina*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galasso, Norberto (2010): *Felipe Varela y la lucha por la unión latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galasso, Norberto (2015): *Perón: Formación, ascenso y caída, 1893-1955*. Tomo I. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galasso, Norberto (2017): *Historia de la Argentina: desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner, Tomo I*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galasso, Norberto (2017): *Historia de la Argentina: desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner, Tomo II*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galbraith, John Kenneth (1987): *El crack del 29*. Barcelona: Ariel.
- Galimidi, José Luis (2002): "Victoria no es conquista: la evaluación hobbesiana de la guerra civil inglesa"; en *Deus Mortalis. Cuaderno de Filosofía Política, N° 1*. Buenos Aires: Jorge Dotti editor.
- Galeano, Eduardo (1997): *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Catálogos.
- García Delgado, Daniel (2003): *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- García Lupo, Rogelio (1971): *Mercenarios y monopolios en la Argentina de Onganía a Lanusse, 1966-1971*. Buenos Aires: Achaval Solo. .
- Gazzera, Miguel (1970): *Peronismo: autocrítica y perspectivas*. Buenos Aires: Descartes.
- Gerchunoff, Pablo & Torre, Juan Carlos (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem"; en *Desarrollo Económico, vol 36, núm. 143, octubre-diciembre*.
- Gil Villegas, Francisco (2016): *Traduciendo a Max Weber hoy: Una entrevista. Sistemas Sociales*. Recuperado en: <http://sistemassociales.com/traduciendo-a-max-weber-hoy-una-entrevista-al-dr-francisco-gil-villegas/>
- González Calderón, Juan (1940): *El General Urquiza y la organización nacional*. Kraft, Buenos Aires.
- Grabendorff, Wolf (2017): "Los dueños de la globalización. Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano)" en *Revista Nueva Sociedad N° 271*, Buenos Aires.
- Gramsci, Antonio (1984): *Cuadernos de la cárcel, V3*. México DF: ERA.
- Gramsci, Antonio (1999): *Cuadernos de la cárcel, V5*. México DF: ERA.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995). "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado"; en *Desarrollo Económico, vol. 35, núm. 139, octubre-diciembre*.
- Halperín Donghi, Tulio (2005): *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Halperín Donghi, Tulio (2007): *Vida y muerte de la república verdadera. 1910-1930*. Buenos Aires: Emecé.
- Hamilton, Alexander; Madison, James & Jay, John (2011): *El federalista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2004): *Principios de la filosofía del derecho*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Heller, Hermann (1992): *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hill, Charles (2011): *International Business. Competing in the global marketplace*. University of Washington. New York: MacGraw-Hill.

- Hobbes, Thomas (1999): *Leviatán. O la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobsbawm, Eric (1999): *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Hobsbawm, Eric (1988): *Industria e Imperio*. Madrid: Ariel.
- Hobsbawm, Eric (1973): *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Horowicz, Alejandro (2014): *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ibaruren, Carlos (1961): *Juan Manuel de Rosas, su vida, su drama, su tiempo*. Buenos Aires: Theoría.
- Iñigo Carrera, Héctor (1988): "La experiencia Radical: 1916-1922"; en Félix Luna (Direc.): *Colección Memorial de la Patria*. Buenos Aires: Astrea.
- Irazusta, Julio (1966): *Balance de siglo y medio*. Buenos Aires: Theoría.
- Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén & Tenti Fanfani, Emilio (1991): *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.
- Jara Roncati, Eduardo (1989): *La función diplomática. Proyecto de cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina*, Santiago de Chile: PNUD-CEPAL.
- Jozami, Eduardo; Paz, Pedro & Villaruel, Juan (1985): *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Keohane, Robert O & Nye, Joseph S. (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kerz, Mercedes (2000): "Ciudadanía: un debate contemporáneo"; en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 6. Buenos Aires: Grupo Interuniversitario POSTData.
- Lange, Oskar (1970): *Ensayos sobre planificación económica*. Madrid: Ariel.
- Lanusse, Alejandro Agustín (1977): *Mi testimonio*. Buenos Aires: Laserre Editores.
- Lenin, Vladimir I. (1966): *El Estado y la revolución*. Pekín: Editorial del Pueblo, ediciones en lenguas extranjeras.
- Locke, John (2004): *Segundo Tratado sobre El Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lonardi, Marta (1980): *Mi padre y la revolución del 55*. Buenos Aires: Ediciones Cuenca del Plata.
- López Alonso, Gerardo (1982): *Cincuenta años de historia argentina, 1930-1980*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Luna, Félix (coordinador) (2004): *Domingo Faustino Sarmiento. Grandes protagonistas de la historia argentina*. Buenos Aires: La Nación.
- Luna, Félix (2011): *Soy Roca*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- Maceyra, Horacio (1997): *El ciclo peronista: apogeo y crisis*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Mafud, Julio (1993): *Los dueños del país, sociología de la clase alta argentina*. Buenos Aires: Distal.
- Malamud, Andrés (2006): "Estado"; en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (Coord.): *Política, cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Emecé.
- Malamud, Andrés (2016): "El malentendido latinoamericano", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 266, noviembre-diciembre. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Maldonado Gago, Juan (1997): "Identidad Nacional"; en Andrés De Blas Guerrero (Direc.): *Enciclopedia del Nacionalismo*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Manent, Pierre (1987): *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires : Emecé.
- Mazo, Gabriel del (1957): *El Radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina*. Buenos Aires: Ediciones Gure.
- Maquiavelo, Nicolás (1988): *El príncipe*. Madrid: Tecnos.
- Marx, Karl (1982): *Escritos de juventud*. México DF: FCE.
- Marx, Karl (1959): *La ideología alemana*. Montevideo: Pueblos Unidos.
- Marx, Karl (1974): "Contribución a la crítica de la economía política" en *Marx Karl y Engels, Federico, Obras Escogidas, en tres tomos*, t. I. Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, Karl (2003): *La guerra civil en Francia*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (2008): *El Manifiesto Comunista*. Buenos Aires: Herramienta.
- Matteucci, Nicola (1983): "Soberanía"; en Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (Direc.): *Diccionario de Política; Tomo II (L-Z)*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

- Míguez, María Cecilia (2013): "¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas?: la "nacionalización" de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966."; en *Revista S.A.A.P.* Volumen 7. Nº 1.
- Moliner, María (1981): *Diccionario de Uso del Español*. Madrid: Gredos.
- Montenegro, Walter (2004): *Introducción a las doctrinas político económicas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Montesquieu (2007): *Del espíritu de las leyes, Tomo I*. Buenos Aires: Losada.
- Medina Núñez, Ignacio (1995): Reseña de "El nuevo Corporativismo"; en Philippe C. Schmitter, Rigoberto Ocampo Alcántar (Comp.): *Espiral, volúmen. I, Nº 2*, enero- abril, pp. 193-209. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Neffa, Julio (1998): *Modos de regulación y regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Novaro, Marcos & Palermo, Vicente (2003): *La dictadura militar 1976/1983. Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Novaro, Marcos (2009): *Argentina en el fin del siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1975): *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*. Buenos Aires: CEDES.
- O'Donnell, Guillermo (1975): *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: CEDES.
- O'Donnell, Guillermo (1978): "Apuntes para una teoría del Estado"; en *Revista Mexicana de Sociología, Volumen 40, Nº 4*, Estado y Clases Sociales en América Latina (Oct. - Dec.), pp. 1157-1199, México.
- O'Donnell, Guillermo (1982): *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Olmos Gaona, Alejandro (2005): *La deuda odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*. Buenos Aires: Editorial Peña Lillo.
- Ortíz, Ricardo y Schorr, Martín (2006): "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida""; en Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Oszlak, Oscar (1978): "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio"; en *Estudios CEDES, Volumen 1, Nº 3*. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlak, Oscar (1980): "Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"; en *Estudios CEDES, volumen 3, Nº 2*. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlak, Oscar (1982): "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina"; en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, volumen XXI*. Buenos Aires: IDES.
- Oszlak, Oscar (1994): "Estado y sociedad : las nuevas fronteras"; en Kliksberg, Bernardo (Comp.): *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Ciudad de México: FCE-INAP.
- Oszlak, Oscar (1997): *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Oszlak, Oscar (1997). "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?"; en *Reforma y Democracia. Nº 9*, octubre. Caracas: CLAD.
- Oszlak, Oscar (2011): *El rol del estado: micro, meso, macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar>
- Oszlak, Oscar & O'Donnell, Guillermo (1976): *Estado y Políticas Públicas en América Latina*. Disponible en [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar)
- Pashukanis, Evgeny (1976): *Teoría general del derecho y el marxismo*. México DF: Grijalbo.
- Page, Joseph (1984): *Perón*. Buenos Aires: Editorial Vergara.
- Paya, Carlos Manuel & Cardenas, Eduardo Jose (1978): *El Primer Nacionalismo Argentino en Manuel Galvez y Ricardo Rojas*. Buenos Aires: Editorial Peña Lillo.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2017): "¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?"; en *Revista Nueva Sociedad*, Nº 267, enero-febrero. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Perrone, Jorge (1974): *Diario de la historia argentina, Tomo III*. Buenos Aires: Pablo Failde Ediciones.
- Persello, Ana (2004): *El Partido Radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Pfeifer, Ana & Lettieri, Alberto (1999): *Historia contemporánea. De la revolución inglesa a la actualidad*. Buenos Aires: Eudeba.

- Pinto, Julio (1996): "El neoconservadurismo y su proyección ideológica"; en Pinto, Julio (Comp.): *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones / Ciclo Básico Común / Universidad de Buenos Aires.
- Pondé, Eduardo (1991): *Los reelegidos. Roca, Yrigoyen y Perón*. Buenos Aires: Legasa.
- Portinaro, Pier Paolo (1999): *Estado. Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Poulantzas, Nicos (1971): *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México D.F.: Siglo XXI.
- Poulantzas, Nicos (2005): *Estado, poder y socialismo*. México DF: Siglo XXI.
- Puiggrós, Adriana (2003): "El peronismo"; en *Qué pasó en la educación argentina: Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Ramos, Ramón (1995): "La formación histórica del estado nacional"; en Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (Edit.): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Rapoport, Mario (1981): *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas 1940-1945*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Rapoport, Mario (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Rapoport, Mario (2014): "La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas"; en *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. N° 42-43. Buenos Aires.
- Rapoport, Mario (2013): *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, Mario & Zaiat, Alfredo (2007): *Historia de la Economía argentina del siglo XX*. Buenos Aires: La Página.
- Renouvin, Pierre & Duroselle, Jean-Baptiste (1968): *Introducción a la política internacional*. Madrid: Ediciones RIALP.
- Rezzónico, Alberto (1985): "La sociedad argentina. El rol del Estado"; en *Revista de Idelcoop, Volumen 12, N° 47*. Buenos Aires.
- Regini, Marino (1998): "Neocorporativismo"; en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco (Edit.): *Diccionario de política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Romero, José Luis (1994): *La Edad Media*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, Luis Alberto (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, Luis Alberto (2004): *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial UNQ.
- Rosa, José María (1991): *Historia Argentina*, Tomos 1 al 18. Buenos Aires: Oriente Editorial.
- Rosa, José María (2008): *La Guerra del Paraguay y las Montoneras*. Buenos Aires: Editorial Punto de Encuentro.
- Rossolillo, Francesco (1983): "Nación"; en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (Direc.): *Diccionario de Política, Tomo II (L-Z)*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Rougier, Marcelo & Fiszbein, Martin (2006): *La frustración de un proyecto económico. 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.
- Rouquié, Alain (1981): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Rousseau, Jean Jacques (2005): *El contrato social, Discurso sobre las ciencias y las artes, Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Buenos Aires: Losada.
- Sabato, Ernesto (1956): *El otro rostro del peronismo*. Buenos Aires: Imprenta López.
- Sabato, Jorge (1988): *La clase dominante en la Argentina Moderna. Formación y características*. Buenos Aires: CISEA-GEL.
- Sabato, Jorge & Schvarzer, Jorge (1985): "Funcionamiento de la economía y el poder político en la Argentina: trabas para la democracia"; en Rouquié, Alain (Comp.): *¿Cómo renacen las democracias?* Buenos Aires: Emecé.
- Sabine, George (1945): *Historia de La teoría política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Saenz, Jimena (1988): "Entre dos centenarios: 1910-1916"; en Félix Luna (Direc.): *Colección Memorial de la Patria*. Buenos Aires: Astrea.
- Sanchez, Pedro (1983): *La presidencia de Illia*. Buenos Aires: CEAL.
- Sanguinetti, Horacio (1988): "La democracia ficta. 1930-1938" en Félix Luna (Direc.). *Colección Memorial de la Patria*. Buenos Aires: Astrea.



- Schiera, Pierangelo (1983): "Estado moderno"; en Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (Direc.): *Diccionario de Política, Tomo I (A-K)*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Schmitter, Philippe (1992): *Teoría del neocorporatismo*. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara.
- Schvarzer, Jorge (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Editorial Hyspamérica.
- Schvarzer, Jorge (1996): *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Seoane, María (2019): *Gelbard, de Perón a Cristina*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/193245-gelbard-de-peron-a-cristina>
- Sieyès, Emmanuel (2003): *¿Qué es el tercer Estado?* Madrid: Alianza.
- Sintomer, Yves (2017): "¿Condenados a la posdemocracia?"; en *Revista Nueva Sociedad*, N° 267, enero-febrero. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Skinner, Quentin (2002): *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Gorla.
- Somoza Rodríguez, Miguel (1997): "Una mirada vigilante. Educación del ciudadano y hegemonía en Argentina"; en Cucuzza, Héctor (Direc.): *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad de Luján-Editorial Los Libros del Riel.
- Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comp.). (1963): *Historia de la filosofía política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Svampa, Maristella; Stefanoni, Pablo & Fornillo, Bruno (2010): *Debatir Bolivia*. Buenos Aires: Taurus.
- Szusterman, Celia (1998): *Fron diza, la política del desconcierto*. Buenos Aires: Emecé.
- Thwaites Rey, Mabel & Castillo, José (1992): "La paradójica euforia privatizadora. Apuntes sobre la reforma del Estado en la Argentina"; en *América Latina Hoy*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Thwaites Rey, Mabel (1999): "Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los 90"; en *Realidad Económica*, N° 160/16, ISSN N° 0325-1926. Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos & de Riz, Liliana (2002): "Argentina, 1946-c. 1990"; en Bethell, Leslie (Direc.): *Historia de América Latina. El Cono Sur desde 1930*, Vol. 15. Barcelona: Crítica.
- Torre, Juan Carlos; Novaro, Marcos, Palermo, Vicente & Cheresky, Isidoro (1999): *Entre el abismo y la ilusión, peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Torre, Lisandro De la (1952): *Obras de Lisandro de la Torre. Lucha antiimperialista. Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Hemisferio.
- Torres, José Luis (1953): *La oligarquía maléfica*. Buenos Aires: Centro Antiperduélico argentino.
- Trias, Vivian (1975): "El Paraguay de Francia el Supremo a la Guerra de la Triple Alianza"; en *Colección Cuadernos de Crisis. N° 19*. Buenos Aires: Editorial del Noroeste.
- Touchard, Jean (2006): *Historia de las ideas políticas*. Buenos Aires: Tecnos.
- Ugarteche, Óscar (2009): *Historia crítica del FMI*. Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ullmann, Walter (1961): "Principios de gobierno y política en la Edad Media" en *Revista de Occidente*. Madrid.
- Vita, Leticia (2009): "Las 'Mesas Separadas' de la Ciencia Política: el caso del concepto de 'Estado'"; en *Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, volumen 3, N° 2*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Vitto, Cecilia (2019): *Apuntes para el estudio de las fracciones del capital durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)*. Fragmento disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/la-politica-del-tercer-gobierno-peronista-el-proyecto-economico-de-gelbard>
- Von Gierke, Otto (1900): *Teorías políticas de la Edad Media*. Buenos Aires: Huemul.
- Vovelle, Michel (2000): *Introducción a la historia de la revolución francesa*. Barcelona: Crítica.
- Weber, Max (1999): *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: editorial Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2009): *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wilhelmy, Manfred (1988): *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: CINDA-Grupo Editor Latinoamericano.



- Winkler, Max (1933): "Foreing Bonds an Autopsy, Philadelphia, R. Swain Company"; citado por Olmos Gaona, Alejandro (2005): *La deuda odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*. Buenos Aires: Editorial Peña Lillo.
- Wolin, Sheldon (1960): *Política y Perspectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziegler, Jean (2006): *El imperio de la vergüenza*. Madrid: Taurus.

## Estado y modelos de Estado



INCaPminterior

Seguinos para  
estar al tanto sobre  
cursos y capacitaciones

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]  
Tel.: 011 - 4346-1545 | [incap.institucional@mininterior.gob.ar](mailto:incap.institucional@mininterior.gob.ar)