

# FORMACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ARGENTINO: LA CONQUISTA DEL ORDEN

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

La derrota de la Confederación Argentina a manos del ejército de Buenos Aires, que a partir de 1862 allanó el camino para la definitiva organización nacional, representó un hito crucial en el proceso de construcción de la sociedad argentina. La historia del país quedaría marcada desde entonces por un episodio militar que permitió a los sectores dominantes porteños "nacionalizar" la llamada revolución liberal. En el presente trabajo propongo una interpretación de este proceso, basada en el examen de los acontecimientos que condujeron a la resolución de la cuestión del "orden"<sup>1</sup>, implícita en la tarea de organización nacional.

Si bien me concentraré en el período histórico que se inicia con la batalla de Pavón, resulta difícil interpretar muchos de los sucesos que tendrían lugar a partir de entonces sin haber aclarado qué alianzas y enfrenamientos habían producido este desemboque en la nueva etapa institucionalizadora, qué antecedentes doctrinarios e ideológicos fijaban el rumbo de la sociedad y el estado, qué nuevas fuerzas sociales se perfilaban y, sobre todo, qué circunstancias confluían para producir la definitiva eclosión de un estado nacional. Este análisis es parte de un esfuerzo de más largo aliento actualmente en curso y sólo efectuaré algunas referencias esporádicas al mismo en tanto lo requiera la mejor comprensión de los temas centralmente desarrollados.<sup>2</sup>

Intentar una interpretación como la propuesta entraña serias dificultades. Sobre todo para quien no familiarizado con la investigación histórica, debe rescatar de eventos relativamente conocidos una versión analíticamente verosímil, en lo posible original, evitando al mismo tiempo un fatigoso o remanido relato. En este aspecto, la historiografía argentina ha sido poco útil en el señalamiento de senderos analíticos cuyo recorrido podría fructificar en novedosas reinterpretaciones. Probablemente esta deficiencia deriva del inadecuado tratamiento que ha dispensado a la relación entre economía y política. Relación que resulta insoslayable en un período en que se estaban conformando, influyéndose mutuamente en su despliegue histórico, un sistema de producción, un mercado, una estructura de clases y un estado nacional. Por eso resultan tan objetables las interpretaciones que otorgan un peso abusivo a la sobredeterminación económica de los fenómenos políticos, como aquellas otras, inscriptas en la historiografía liberal tradicional, que prácticamente han ignorado toda relación entre ambos órdenes de fenómenos. A las versiones deterministas de las primeras se oponen las voluntaristas de estas últimas, donde los personajes y los sucesos ocupan el lugar que correspondería a los actores y los procesos. La historia aparece así "jalonada" por una sucesión de circunstancias fortuitas. Hombres

---

<sup>1</sup> Para un análisis más general de esta cuestión, véase Oszlak (1978).

<sup>2</sup> Los interrogantes indicados son tratados más extensamente en un libro actualmente en preparación. En un trabajo asociado a este proyecto (Fontana, 1977), se adelantan algunas conclusiones al respecto.

providenciales deciden el curso de los acontecimientos, a través de un contrapunto de comportamientos aislados cuyas motivaciones tienden a ser calificadas según categorías éticas antes que sociales.

Así como los actores no son individuos predestinados, tampoco los procesos sociales son meras acumulaciones de eventos puntuales. Los personajes que la historia ha rescatado entre sus oscuros contemporáneos fueron, sin duda, los protagonistas visibles, el extremo del *iceberg*, de procesos en los que diferentes fuerzas sociales fueron definiendo sus valores, intereses y actitudes frente a las opciones .abiertas por la propia dinámica social. Procesos que no se sometieron a una lógica inexorable del devenir histórico, pero que tampoco pueden ser entendidos como simple hilvanamiento de hechos gobernados por el azar y la voluntad. Esta convicción preside la interpretación ensayada en las próximas secciones, en las que examinaré algunos de los procesos que caracterizaron la etapa institucionalizadora posterior a Pavón. Previamente haré algunas referencias a los esfuerzos iniciales de constitución del estado, que servirán como antecedentes para una mejor ubicación histórica de aquellos procesos.

### **Emancipación y organización nacional**

Si bien es cierto que la Revolución de Mayo y las luchas de emancipación iniciadas en 1810 marcaron el comienzo del proceso de creación de la nación argentina, la ruptura con el poder imperial no produjo automáticamente la sustitución del estado colonial por un estado nacional. Hasta entonces, la unidad política del Virreinato del Río de la Plata se hallaba sostenida por un elaborado sistema institucional, perfeccionado por las reformas borbónicas llevadas a cabo por la Corona hacia el último cuarto del siglo XVIII<sup>3</sup>.

Roto el vínculo colonial, las fuerzas centrífugas desatadas por la ausencia de un centro de poder alternativo, no consiguieron ser contrarrestadas por la identificación de los pueblos que componían esa vasta unidad política, con la lucha emancipadora. El origen esencialmente local del movimiento independentista, y su clara asociación con los intereses de Buenos Aires, resultaba un escollo para lograr una adhesión subordinada de los gobiernos locales al nuevo esquema de dominación que aquella proponía. Los diversos órganos políticos<sup>4</sup> y proyectos constitucionales<sup>5</sup> ensayados durante las dos primeras décadas de vida independiente, fueron ineficaces para conjurar las tendencias secesionistas y la pulverización de los centros de poder, que tendieron a localizarse en las viejas ciudades coloniales del interior. Separados por la distancia, la agreste geografía o las franjas territoriales bajo dominio indígena, estos centros de poder se integraron en torno a la figura carismática de caudillos locales, que pugnaron por reivindicar el marco provincial como ámbito natural para el desenvolvimiento de la actividad social y política. La provincia -vagamente delimitada por la naturaleza y la tradición antes que por la expresa voluntad de sus habitantes-, pasó a constituirse casi en símbolo de resistencia frente a los continuados esfuerzos de Buenos Aires por concentrar y heredar el poder político del gobierno colonial.

---

<sup>3</sup> Además de procurar una mayor eficiencia y control por parte de la administración colonial, estas reformas tendieron a desarrollar las economías locales, acentuando un regionalismo que más tarde se constituiría en importante obstáculo para la unificación nacional. Para un detenido estudio de estas reformas véase Lynch (1962), Halperín Donghi (1975).

<sup>4</sup> Me refiero a las Juntas, Triunviratos, Asambleas, Directorios y el fallido régimen presidencial de 1826, que representaron otros tantos experimentos de constitución de una dominación política estable.

<sup>5</sup> También fueron varios los instrumentos que intentaron formalizar un sistema de dominación, desde pactos y tratados entre gobiernos provinciales hasta documentos constitucionales, como los sancionados en 1819 y 1826.

La idea de patria no podía sustraerse al aislamiento, a la virtual inexistencia de vínculos materiales o morales. Como señalará Echeverría:

"La patria, para el correntino, es Corrientes; para el cordobés, Córdoba...; para el gaucho, el pago en que nació". La vida e intereses comunes que envuelve el sentimiento racional de la patria es una abstracción incomprensible para ellos, y no pueden ver la unidad de la República simbolizada en su nombre" (Echeverría, 1846).

No obstante, los sentimientos localistas se hallaban teñidos por el diferente carácter que tenían los intereses materiales de las fuerzas sociales radicadas en las diversas regiones del territorio. En cada una de ellas la organización nacional asumía significados diferentes en función de su respectiva articulación dentro del esquema económico que se venía estructurando desde fines del siglo anterior.

Con la expansión económica que siguió al proceso revolucionario, pese a la lucha emancipadora y las guerras civiles, estos intereses empezaban a desprenderse de sus connotaciones localistas. Al compás de la lenta conformación de los mercados interiores y la creciente internacionalización de la actividad económica, los portadores sociales de aquellos intereses comenzarían a definir sus patrones de alianza y conflicto en términos que trascenderían, el estrecho marco provincial, e incluso las diferencias regionales. La autonomía de la provincia pasaría a constituir una bandera de lucha, tanto por su contenido simbólico -que permitía concitar la adhesión e integración de sus habitantes- como por su utilización como instrumento de negociación política en torno a la organización nacional. En este sentido, la provincia, entendida como instancia formal de dominación política, sería el último bastión de resistencia frente a los intentos de estructuración de un estado nacional que amenazaban desvirtuar el significado de la provincia como instancia de articulación social.

Hacia mediados de siglo, el proceso político se hallaba enmarcado por profundos cambios en los parámetros económicos, que generaban crecientes expectativas de progreso material. Operando a la vez como consecuencia de estos cambios y condición de posibilidad para satisfacer las nuevas expectativas abiertas por los mismos, la organización nacional modificaba profundamente el significado de una comunidad organizada provincialmente, con autoridades locales que sólo resignaban una limitada porción de su autonomía a un gobierno nacional. La creciente internacionalización de la vida económica originaba nuevas necesidades, nuevas relaciones, nuevos intereses, nuevos marcos de referencia, sobre todo entre los sectores más estrechamente ligados al mercado mundial. Una inserción plena en este mercado implicaba la dinamización de los circuitos de producción y comercialización, tanto en lo que respecta a la producción primaria exportable como a la conformación de un mercado interno para el creciente volumen de negocios que se abría al comercio importador. Paradójicamente, la "nacionalización" de la sociedad argentina exigía, como condición necesaria, la "internacionalización" de la vida económica.

La continuada expansión de la economía exportadora durante la primera mitad del siglo<sup>6</sup> comenzó a acelerar su ritmo a partir de la caída de Rosas, momento en que la demanda externa se vio fuertemente incrementada por los efectos de la llamada segunda revolución industrial. Una de sus manifestaciones fue el auge de la actividad

---

<sup>6</sup> Aún cuando no todas las regiones participaran igualmente de la misma. Por ejemplo, los sucesivos bloqueos franceses (1838-39) y anglo-franceses (1845-49), unido a las restricciones impuestas por Rosas a la libre navegación de los ríos de la cuenca del Plata, perjudicaron notablemente el comercio de las provincias del Litoral (Cfr. Burgin, 1975).

saladeril, que aumentó la importancia del tasajo como producto exportable. A ella se agregó el permanente crecimiento de la demanda de lanas, alentando excelentes perspectivas para una inserción más plena y diversificada en el mercado mundial. La eliminación de las restricciones al comercio y la exportación de oro, producida una vez derrotado Rosas en Caseros, favoreció aún más la expansión de la actividad exportadora. Entre 1850 y 1860 se duplicó la exportación de lanas y aunque los volúmenes resultaban todavía muy modestos frente a las cifras que se alcanzarían algunas décadas más tarde, la tendencia era ya irreversiblemente creciente (Giberti, 1970).

Con la apertura de las nuevas oportunidades generadas por la revolución tecnológica, el sostenido aumento de la demanda y los cambios en las condiciones políticas internas, comenzó a producirse un doble proceso, alimentado por la experiencia de otros países que servía como guía y como meta, y por la movilización de actores sociales crecientemente conscientes de las posibilidades de reproducirla en el contexto local. Lo primero supuso un profundo cambio en las concepciones vigentes acerca del futuro del país. Ya la llamada Generación del 37 (Echeverría, Alberdi, Gutiérrez y otros), influida por las ideas románticas y el liberalismo europeo, había señalado el camino (Romero, 1975). Terciando en el viejo pleito entre unitarios y federales, intentó legitimar su programa en la presunta recuperación del ideario de la Revolución de Mayo, aunque proponiendo en definitiva un proyecto de país inspirado en la experiencia europea y norteamericana. Este proyecto se nutría, en la idea de “progreso” que en su visión, representaba la ley de desarrollo y fin necesario de toda sociedad libre, la condición de existencia misma de esa sociedad (Echeverría, 1846).<sup>7</sup> La articulación, de intereses económicos y el desarrollo de las fuerzas productivas se erigían de este modo en indispensables componentes materiales de la nacionalidad. El progreso se constituía en idea integradora de la sociedad, en fundamento mismo de la nacionalidad. Síntesis del pasado y profecía del futuro —como lo caracterizara Bury—, el progreso se abría paso como concepción dominante en esta etapa de construcción de la sociedad argentina.

La constitución nacional de 1853 representó sin duda la plasmación normativa de esta nueva concepción, y lo que se ha dado en denominar el proyecto de la Generación del 80, encontró en la carta constitucional su más acabado fundamento.<sup>8</sup> A todo lo largo de la segunda mitad del siglo XIX pueden hallarse manifestaciones del pensamiento dominante sobre las infinitas posibilidades de progreso —expresión favorita de la época— a la luz de las condiciones materiales existentes en el país y del conocimiento de los factores que podrían concretarlo. La fórmula no era extraña: tierra, trabajo y capital —los clásicos factores de la producción— pondrían en marcha esa indetenible maquinaria de progreso. Tampoco se ignoraba que únicamente el estado estaba en condiciones de construir los pilares del nuevo orden social anticipado. Como diría Renán, “el estado... era la máquina del Progreso”.

Por eso no es casual que la constitución del 53, al formalizar la existencia del estado nacional, le asignara ciertas funciones que, salvo ocasionalmente, ni los proto-estados del período independentista ni los sectores sociales dominantes, habían asumido

---

<sup>7</sup> Esta convicción adquiriría un tono dogmático: “La revolución es para nosotros el progreso. La América, creyendo que podía mejorar de condición se emancipó de la España; desde entonces entró en las vías del progreso. Progresar es civilizarse...”; constituye la “ley del ser”. “Un pueblo que se estaciona y no progresa, no tiene misión alguna, ni llegará jamás a constituir su nacionalidad”<sup>1</sup> (Ibídem).

<sup>8</sup> El artículo 67, inciso 16 de la Constitución Nacional se refiere a las “tareas” del estado: promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles, canales navegables, colonizar tierras de propiedad nacional, introducir y establecer nuevas industrias, importar capitales extranjeros y explorar ríos interiores, por leyes protectoras y por concesiones temporarias de privilegios y recompensas de estímulos.

hasta entonces como objeto propio de su iniciativa y acción. Tareas nuevas, exigidas por circunstancias y perspectivas también inéditas. En buena parte, porque pensar la Argentina después de Caseros implicaba una toma de conciencia, una crítica evaluación del pasado, una repentina actualización de concepciones que venían madurando desde hacía décadas, un inevitable cotejo con la experiencia de países que habían dispuesto de oportunidades similares a las que se abrían luego del triunfo sobre Rosas. Hasta entonces, el país no contaba con ferrocarriles; hacía casi 30 años que se había obtenido el único empréstito de cierta cuantía; la inversión extranjera, reducida al comercio y las finanzas había permanecido estacionaria desde hacía mucho tiempo (Stone, 1968); vastas extensiones de tierra permanecían en manos de los indígenas y la frontera interna, en relación con la situación existente un cuarto de siglo antes, se había estrechado peligrosamente (Walter, 1970); y la inmigración, que en los años 20 fuera objeto de una explícita política de fomento y luego Rosas dejara sin efecto, se reducía a una escasa corriente puramente espontánea (Panettieri, 1970).

Más allá del plano axiológico o de su traducción normativa, las nuevas condiciones comenzaron a movilizar a los agentes económicos y a producir ajustes y desplazamientos en las actividades productivas tradicionales. La libre navegación de los ríos y la eliminación de las aduanas interiores generaron nuevas posibilidades de intercambio comercial y formación de mercados. Ello contribuyó a producir una paulatina reconstitución de la estructura social del país. Objetivamente, los intereses del sector mercantil-importador comenzaron a engarzarse mucho más estrechamente con los del sector agro-exportador y financiero. Las posibilidades de importación, base de la expansión del sector mercantil, dependían directamente de la capacidad de exportar, es decir, del aumento de la producción agropecuaria y de su ventajosa colocación en el mercado mundial. Pero en los hechos, la nueva situación acentuó las profundas diferencias que ya existían entre el próspero Litoral y un interior mediterráneo crecientemente empobrecido. Buenos Aires y las provincias litorales, que eran el eje dinámico de la economía primario-exportadora, lo continuarían siendo aún más ostensiblemente.

En estas condiciones no cabe duda que el enfrentamiento que durante una década separó a Buenos Aires de la Confederación luego de Caseros, tenía profundas raíces económicas. Haber terminado con Rosas no significó acabar con la política "federalista" de Buenos Aires, que desde la independencia fue la manera más inteligente de mantener la posición privilegiada de la provincia, evitando la adopción de una política de alcances nacionales que hubiese permitido una gradual integración de la economía nacional y una distribución más equitativa de los ingresos fiscales (Ferrer, 1969). Como en el Interior se originaba y destinaba apenas un 10% del comercio exterior, la reivindicación porteña de mantener el control de la Aduana y la recaudación impositiva, producida por la misma, tenía sólidos fundamentos en una situación de hecho. Por eso la solución propiciada por el Interior al discutirse las bases de la organización nacional, pretendía imponer a Buenos Aires una política proteccionista que asegurará la colocación de su producción en el expansivo mercado del Litoral, así como asegurar una participación más equitativa en la recaudación de la aduana bonaerense. Esta propuesta hubiera restringido no solo la floreciente actividad introductora monopolizada desde Buenos Aires, sino también la fuente fundamental de recursos que permitía el mantenimiento de un aparato burocrático-militar crucial para la viabilidad institucional de la provincia escindida y para respaldar su pretensión de constituirse en el eje articulador de un nuevo modelo de organización social.

## La conquista del “orden”.

A pesar de la intensa actividad despertada por la apertura de la economía, las posibilidades de articulación, de los factores productivos se vieron prontamente lidadas por diversos obstáculos: la dispersión y el aislamiento de los mercados regionales, la escasez de población, la precariedad de los medios de comunicación y transporte, la anarquía en los medios de pago y en la regulación de las transacciones, la inexistencia de un mercado financiero, las dificultades para expandir la frontera territorial incorporando nuevas tierras a la actividad productiva. Pero sobre todo, por la ausencia de garantías sobre la propiedad, la estabilidad de la actividad productiva y hasta la propia vida —derivadas de la continuidad de la guerra civil y las incursiones indígenas— que oponían escollos prácticamente insalvables a la iniciativa privada. La distancia entre proyecto y concreción, entre la utopía del "progreso" y la realidad del atraso y el caos, era la distancia entre la constitución formal de la nación y la efectiva existencia de un estado nacional. Recorrer esa distancia, salvar la brecha, implicaba regularizar el funcionamiento de la sociedad de acuerdo con parámetros dictados por las exigencias del sistema productivo que encarnaba la idea del Progreso.

Sin embargo, "regularizar" (o "regenerar", como proponían los hombres de la Organización Nacional) no significaba restituir a la sociedad determinadas pautas de relación y convivencia ni regresar a un "orden" habitual momentáneamente disuelto por los enfrentamientos civiles, sino imponer un nuevo marco de organización y funcionamiento social, coherente con el perfil que iban adquiriendo el sistema productivo y las relaciones de dominación. Roto el orden colonial, el proceso emancipador había desatado fuerzas centrífugas que desarticulaban una sociedad que pretendía ser nación, sin que las diversas fórmulas ensayadas hubieran conseguido establecer un nuevo orden. Por eso, el "Orden" —así, con mayúsculas— se erigía en la agenda de problemas de la sociedad argentina como cuestión dominante. Resuelta ésta podrían encararse con mayor dedicación, y recursos los desafíos del Progreso. Encontrar la mejor forma de organización social —diría Fraguero— constituye el problema de fondo; resuelto éste, "la carrera del progreso" se efectuará "al paso del vapor y de la electricidad". (Fraguero, 1850, 1976). El "orden" aparecía así como la condición de posibilidad del "progreso", como el marco dentro del cual, librada a su propia dinámica, la sociedad encontraría sin grandes obstáculos el modo de desarrollar sus fuerzas productivas.

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

El "orden" también tenía proyecciones externas. Su instauración permitiría obtener la confianza del extranjero en la estabilidad del país y sus instituciones. Con ello se atraerían capitales e inmigrantes, dos factores de la producción sin cuyo concurso toda perspectiva de progreso resultaba virtualmente nula. Con respecto al capital extranjero, la Confederación ya había dado los primeros pasos. En la línea inaugurada en los Estados Unidos por Hamilton más de medio siglo antes, había negociado un acuerdo para el pago del empréstito de 1824 aun pendiente, con el visible objeto de recuperar el crédito externo. Sobre todo, en momentos en que el mercado de capitales europeo comenzaba a dar signos de inédita actividad. En cuanto a la inmigración

europea, la continuidad de su flujo y la experiencia comparada hacían alentar esperanzas en el sentido de que, andando el tiempo, se haría realidad el adagio alberdiano<sup>9</sup>. Pero tanto en la Confederación como en el Estado de Buenos Aires las cifras eran todavía modestas, no ignorándose la estrecha relación entre el volumen de la corriente inmigratoria y las condiciones de estabilidad del país.

Al tiempo que producía una profunda reconstitución de la sociedad, la instauración del "orden" también significaba dar vida real a un estado nacional cuya existencia, hasta entonces, no se evidenciaba mucho más allá de la formalidad de un precepto constitucional. El des-orden y sus diferentes manifestaciones (enfrentamiento armado, caos jurídico, precariedad institucional, imprevisibilidad en las transacciones) expresaban precisamente la inexistencia de una instancia articuladora de la sociedad civil que, en las nuevas condiciones históricas, solo podía estar encarnada en el estado. Dar vida al estado implicaba, como condición necesaria, que un sector o alianza de sectores de la sociedad —que, dicho sea de paso, también se estaba conformando- estuviera en condiciones de movilizar recursos suficientes para instituir un sistema de dominación estable capaz de resolver las múltiples manifestaciones de desorden. Luego de cinco décadas de guerras civiles, los atributos del estado argentino, el conjunto de propiedades que le otorgaban su condición de tal, sólo tenían vigencia en la letra de la ley. De hecho, la Confederación Argentina compartía con Buenos Aires el reconocimiento externo de su soberanía política. Este "duopolio" en la externalización del poder del estado se hacía verdadera "competencia oligopólica" cuando se trataba de la institucionalización de la autoridad, o más concretamente, del control sobre los medios organizados de violencia, atributo que por entonces los catorce gobiernos provinciales aún se reservaban celosamente. A esta dispersión de la autoridad se contraponía la inexistencia o precariedad de un aparato administrativo y jurídico con alcances nacionales, otra de las formas en que se materializa la existencia de un estado nacional. Bajo tales condiciones, tampoco podía esperarse que el estado confederado ejerciera un efectivo control ideológico de la dominación -la capacidad de generar símbolos reforzadores de sentimientos de pertenencia y solidaridad social-, esencial atributo de la "estatidad".

Como puede apreciarse, cada una de estas propiedades remite a la existencia de un "orden" en los diferentes planos de la vida social organizada. Soberanía externa indisputada, autoridad institucionalizada en todo el ámbito territorial, respaldada por el control monopólico de la coerción; diferenciación e integración del aparato institucional y centralización jurídico-legislativa; creación simbólica de consenso como fundamento legitimador de la supremacía del estado por sobre toda otra instancia de poder alternativo; tales los senderos a recorrer, las cuestiones a resolver, en el unívoco proceso de "ordenar" la sociedad y llenar de contenido a los atributos del estado.

Sin perjuicio de analizar enseguida con mayor detenimiento cómo se desagregaba la cuestión del "orden" en estos diferentes planos, qué importancia asumía su problematicidad y de qué modo se intentó resolver sus distintas manifestaciones a partir de la presidencia de Mitre, señalaré previamente que su solución, si bien condición necesaria para la formación de un estado nacional, no era una condición suficiente. El "orden" era una precondition del "progreso", pero éste, a su vez, aparecía como fundamento mismo del estado. Si el estado se constituía en instancia articuladora de nuevas relaciones sociales, estas nuevas relaciones no tenían otro sentido que el progresivo desarrollo de las fuerzas productivas, el avance hacia la

---

<sup>9</sup> Su famoso "gobernar es poblar", enunciado en las Bases (Alberdi, 1852), fue recogido por la Constitución Nacional de 1853 en la expresa función encomendada al estado de promover la inmigración extranjera.

civilización del Progreso. Por eso -tal como lo expresara en otro trabajo- la cuestión del "progreso" surgió como contracara del "orden", como su natural corolario. La fórmula que las reunía —síntesis del credo positivista— señalaba un orden de prelación que adquiriría el carácter de condición necesaria para la plena realización de sus dos términos. Orden y progreso, pero primero orden, luego progreso (Oszlak, 1978). Con esto quiero significar que el proceso formativo del estado también supuso —como condición necesaria para la adquisición de sus atributos— su involucramiento "en el proceso de resolución de las múltiples facetas problemáticas planteadas por la cuestión del "progreso". Pero además, deseo destacar la íntima vinculación que tuvieron los procesos de resolución de ambas cuestiones.

La conquista del "orden" fue entonces, también, el sometimiento de aquellas fuerzas sociales, supuestamente retardatarias, que impedían la materialización de una realidad que se vislumbraba como meta indefinida de la evolución social. En esto consistía en esencia la "labor de regeneración" y así lo expresaba el vencedor de Pavón:

"En el instante en que los poderes públicos se disolvían y en que la manifestación material de la unidad argentina se borraba, por decirlo así, era necesario pensar y decidir que ese eclipse era transitorio, y que esa disolución aparente, era una verdadera labor de regeneración de la que la República surgiría en breve, fuerte, compacta y libre, reposando en las conquistas laboriosas de su pasado, en la lisonjera realidad de su presente y en las grandes promesas de su porvenir. A ese fin, también era necesario apoderarse con mano firme del símbolo visible de la nacionalidad, que aun quedaba en pie y levantarlo en alto para tranquilizar a los unos, respecto de la lealtad del designio que había armado el brazo de los pueblos, y para recordar a los otros cuál era el pensamiento que se habría pasado, entre el estruendo de las armas y las vacilaciones consiguientes a una situación no definida" (Mabragaña, 1910).

De este modo vivaba Mitre el nacimiento del estado en momentos en que el estado se extinguía. Un ave fénix que renacía de las cenizas de la guerra civil, reposando sobre una nueva realidad social y la promesa cierta de un futuro de abundancia y progreso.

Pero el triunfo de Pavón, que confirmó la hegemonía de Buenos Aires sobre el resto del territorio nacional, no significó la resolución del viejo problema de la institucionalización del poder, que el país venía arrastrando prácticamente desde el momento mismo de su independencia. Su consecuencia fundamental fue que la lucha política se entabló, a partir de entonces, desde posiciones diferentes. En lugar de plantearse como lucha entre caudillos —como en la larga etapa de la anarquía— o entre bloques formados por efímeras alianzas —como ocurriera durante el enfrentamiento entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires—, el conflicto adquirió un matiz diferencial cualitativamente importante: el centro de la escena política fue ocupado por una alianza de sectores con aspiraciones hegemónicas, que debía disputar esta posición con sectores contestatarios. Una alianza de difícil caracterización, que cortaba a través de regiones, partidos, clases, actividades y hasta familias, pero cuya fuerza amalgamante residía en un común, modelo de sociedad, que se venía gestando desde el exilio en tiempos de Rosas y que transformaría profundamente la naturaleza y la escala de la actividad social. Una alianza inicialmente liderada por Buenos Aires, que sufriría sucesivas recomposiciones, pero cuyo objetivo aglutinador permanecería vigente: constituir un



estado con proyección nacional apto para instrumentar, por sobre obstáculos y resistencias, un nuevo modelo de organización social.

Pavón produjo así el efecto de institucionalizar la lucha por la institucionalización, de transformar un conflicto "horizontal", entre pares, en una confrontación "vertical", entre desiguales. Toda movilización de fuerzas contrarias al orden instituido sería calificada, de ahí en más, como "levantamiento" o "rebelión interior". Al carácter segmentario de la organización social se había incorporado una dimensión jerárquica. Desde un estado que se erigía como forma jerárquica de integración social y política, como instancia que abarca y corona esa organización segmentaria de la sociedad civil, algunos sectores pretendían resolver definitivamente un pleito de medio siglo a través de la legitimación del supremo poder de ese estado, invistiéndolo del interés general de la sociedad.

Pero como hecho de armas, Pavón no significaba tanto la derrota militar de la Confederación como la demostración de su inviabilidad como estado nacional. Las fortuitas circunstancias que rodearon el enfrentamiento armado<sup>10</sup> no cambiaban un hecho esencial: sin Buenos Aires, la Confederación continuaría siendo un conglomerado acéfalo; pero con Buenos Aires, el gobierno nacional difícilmente podría imponerle una política que contrariara sus poderosos intereses. En consecuencia, imponer la "solución" porteña a la vieja cuestión de la nacionalidad argentina —como se la denominara en la época— fue posible no tanto por el desenlace de una batalla, sino más bien porque con este episodio culminaba un largo proceso de fracasos y frustraciones, sin que la Confederación estuviera en condiciones de proponer o imponer una solución alternativa aceptable. En las circunstancias que rodeaban el episodio militar, sólo con el concurso y el liderazgo de Buenos Aires parecía factible organizar definitivamente la nación, estructurar un mercado nacional, y hacer viable un estado capaz de asegurar condiciones de estabilidad y progreso. Lejos de todo determinismo o fatalismo histórico, esta interpretación es coherente con la visión de los propios protagonistas del proceso. Como expresara Mitre en su primer mensaje como Encargado del Poder Ejecutivo, antes de los "hechos de armas...había un camino fijado de antemano a la revolución por las leyes escritas, por el voto de los pueblos y por la lógica misma de los acontecimientos" (Mabragaña, 1910).

### **La espada y la bolsa: antecedentes y dificultades.**

Es evidente, sin embargo, que "la lógica de los acontecimientos" no podía asegurar por sí sola la vigencia de una solución impuesta a sangre y fuego. Mantener y extender el movimiento iniciado desde Buenos Aires —la "revolución liberal"— exigía la centralización e institucionalización del poder estatal en el nuevo gobierno nacional surgido después de Pavón. Dos circunstancias dificultaban tal propósito: la inexistencia de un ejército y de un aparato recaudador verdaderamente nacionales.<sup>11</sup>

En realidad, ninguna de estas dos instituciones había conseguido arraigarse durante el gobierno de la Confederación. A pesar de que desde 1854 se contaba con instrumentos legales que creaban la Guardia Nacional, regimientos y escuadrones en las diversas provincias, e incluso la Inspección General del Ejército y Guardias Nacionales, el aparato militar en ningún momento estuvo de acuerdo con las

---

<sup>10</sup> Me refiero a la retirada de las fuerzas confederadas cuando aparentemente estaban en condiciones de vencer, hecho debido según se cree a las sospechas de Urquiza de que el Presidente Derqui conspiraba con sectores porteños para anular su influencia.

<sup>11</sup> "Después de cincuenta años de lucha no interrumpida había que organizar por la primera vez la Nación Argentina en toda su integridad (...) había que crear en cierto modo los recursos, regularizando la renta nacional totalmente desquiciada, atendiendo desde luego a todas las exigencias de una situación normal, y al mismo tiempo (...) había que organizar (...) la fuerza pública." (Mabragaña, 1910).

necesidades enfrentadas, ni por su número, ni por su organización ni por su pertrechamiento.<sup>12</sup> Hacia 1857 la dependencia de los distintos cuerpos continuaba, siendo provincial. El ejército nacional, es decir, las fuerzas directamente subordinadas al Poder Ejecutivo, consistía en los cuerpos destinados a custodiar las fronteras y los asentados en el territorio federalizado (v.g. la provincia de Entre Ríos). En 1860, Urquiza fue designado comandante en jefe del Ejército, con el objetivo de continuar su organización, en tanto que el Ministerio de Guerra se reorganizaba en dos oficinas principales, el Ministerio y la Inspección General del Ejército.

En el Estado de Buenos Aires, entretanto, también se enfrentaban problemas similares. Bajo el gobierno de Valentín Alsina se ofrecían fuertes sumas a quienes sirviesen como voluntarios en los cuerpos de línea por el término de cuatro años, lo cual revela las dificultades de reclutamiento. Al mismo tiempo, se reorganizaba la Guardia Nacional de la provincia y se organizaba la Guardia Nacional de la campaña en 17 regimientos mandados por jefes de línea. Poco más tarde, se creaba por decreto una compañía de marina para el servicio de la Escuadra y, por enganche, dos legiones extranjeras. Las dificultades de enrolamiento intentaron ser superadas mediante el establecimiento de severas sanciones a los desertores o a quienes trataran de evitar su enganche. Pero a diferencia de la Confederación, el Estado de Buenos Aires contó en todo momento con mayores posibilidades de movilizar recursos financieros para la organización y sostenimiento de su ejército, utilizando para ello el crédito del Banco de la Provincia, la afectación de rentas aduaneras y el producido de la venta y arriendo de tierras públicas (Saldías, 1910).

En cuanto a las dificultades para organizar un aparato recaudador, ya desde los primeros documentos del gobierno de la Confederación Argentina comenzó a señalarse la falta de un medio de circulación uniforme, de rentas y crédito, de un Banco, de una organización aduanera y portuaria. Los experimentos de creación de un Banco Nacional y emisión de papel moneda fueron seguidos por la rápida depreciación de este último y el ulterior cierre del primero. Simultáneamente, sobre la base de un módico derecho de internación y anticipos de las provincias más prósperas (Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) comenzó a hacerse frente a los primeros gastos de orden nacional.

A partir de 1854, el gobierno nacional comenzó a recurrir a pequeños empréstitos para atender incluso los gastos ordinarios de administración.<sup>13</sup> El intento de centralización de las aduanas, casas de moneda y correos provinciales a través de un sistema de Administración de Hacienda y Crédito, también resultó un rotundo fracaso. La formal dependencia de esas instituciones del gobierno nacional se veía desnaturalizada, en la práctica, por un manejo autónomo de sus recursos. Ante esta situación, se decretó la sujeción de toda oficina nacional de recaudación a la dependencia de las Administraciones de Rentas Nacionales<sup>14</sup>, organismos que a su vez se subordinaron a la Contaduría General de la Nación. Simultáneamente se

---

<sup>12</sup> La desorganización del ejército permanente de la Confederación y el gran número de bajas que había experimentado durante la campaña que culminó en los enfrentamientos de Cepeda y Martín García, redujo considerablemente su potencial bélico. En vísperas de Pavón, el ejército permanente de 3.504 plazas ni siquiera totalmente cubiertas, resultaba insuficiente para defender adecuadamente las fronteras y ciudades principales. Las diferentes políticas seguidas por cada provincia no preveían la colaboración entre las diversas fuerzas y la Confederación tuvo poco éxito en poner algún orden en este sentido (Memoria del Ministerio de Guerra y Marina, 1860).

<sup>13</sup> Como detalle pintoresco, revelador a la vez de la grave precariedad de las finanzas estatales, cabe mencionar que estas operaciones de crédito se contrataban a través del "caballero" Don José Buschental, controvertido personaje que representaba para la Confederación "el único punto de contacto con el comercio y caudales extranjeros".

<sup>14</sup> Se establecieron en un principio las de Rosario, Santa Fe y Corrientes.

designaron dos Inspectores de Aduana con la misión de centralizar las aduanas y administraciones, uniformar el sistema de recaudación de rentas y mejorar el sistema de información sobre gastos y recursos nacionales. No obstante, estos esfuerzos creaban una apremiante situación a las provincias. Privadas de subsidios por parte del tesoro nacional, dadas las propias penurias financieras de éste, así como de los recursos que obtenían antes de la nacionalización de las aduanas y la abolición de los derechos de tránsito, debieron buscar otras fuentes de renta sea arrogándose una potestad fiscal que sólo correspondía a la nación, obstaculizando el comercio e industria o restableciendo antiguas gabelas que la Constitución había proscripto definitivamente. Así, Corrientes pronto impuso gravámenes a la importación y exportación para obtener recursos que le permitieran afrontar sus revoluciones intestinas. San Luís comenzó a percibir derechos de "extracción" sobre algunos "frutos" producidos en la misma, aduciendo —ante los reclamos del gobierno nacional— que se trataba de un gravamen municipal. Similares reclamos fueron efectuados ante los derechos de "pasturaje" establecidos en Catamarca y San Luís (Mabragaña, 1910).

A pesar de que los afanes centralizadores de la Confederación tuvieron algún éxito, sobre todo en los años en que el enfrentamiento armado con Buenos Aires exigió mayores recursos, su endeble situación financiera esterilizaba todo esfuerzo organizativo. En vísperas de Pavón, el lamentable cuadro de recursos y la acumulación de créditos impagos anticipaban el colapso de un nuevo experimento de estado nacional.

Si la capacidad de convocatoria de fuerzas militares por parte de la Confederación y Buenos Aires sugería, al cabo de una década de enfrentamientos, cierta paridad, muy diferente era la situación de sus respectivas finanzas. A pesar del asedio que le impusieran las tropas confederadas luego de la secesión, y de las vicisitudes de la guerra civil, Buenos Aires dispuso en todo momento del control de su aduana y el apoyo de su Banco, pilares de la viabilidad institucional del estado provincial. El monopolio comercial ejercido por el puerto de Buenos Aires hacía de su aduana un poderoso instrumento de apropiación de recursos, al tiempo que el Banco de la Provincia no sólo concurría habitualmente a saldar el déficit presupuestario del gobierno sino que además, a través de la emisión monetaria, creaba una encubierta forma de imposición que resolvía las situaciones de mayor apremio. Sólo así pudo sostener la provincia escindida el extraordinario presupuesto militar que exigía la defensa de su territorio y las campañas que permanentemente debió librar ante el avance indígena.<sup>15</sup>

Estas referencias demuestran que ni el aparato militar ni el aparato tributario se hallaban arraigados como instituciones nacionales privados, como estaban de la

<sup>15</sup> La comparación de los presupuestos de gastos de la Confederación y del Estado de Buenos Aires para el año 1859 da una clara idea de la importancia relativa de sus respectivas finanzas:

	<b>Confederación Argentina (en pesos)</b>	<b>Estado de Buenos Aires (en pesos)</b>
Min. Del Interior (En B. Aires, de Gobierno)	10.443.560	19.303.878
Min. De Relaciones Exteriores	1.172.200	1.505.240
Min. De Hacienda	6.786.300	20.304.593
Min. De Guerra y Marina	22.250.960	50.227.576
Min. De Justicia, Culto e Instrucción Pública	7.076.720	-
Cámaras y Adm. Del Crédito Público	-	602.616
<b>TOTALES</b>	<b>47.729.740</b>	<b>91.943.903</b>

**Fuente:** Citado por Luís Rodolfo Frías, 1971.

contribución material de la Aduana y el Banco porteño. También permiten entender por qué fueron las instituciones provinciales de Buenos Aires las que sirvieron de base para organizar sus similares en el orden nacional, luego de Pavón.

### **Organizarse para organizar.**

Disuelta la Confederación Argentina, las fuerzas militares de Buenos Aires pasaron a constituirse en el núcleo del nuevo ejército nacional, al reunirse la Guardia Nacional de Buenos Aires con efectivos de la Confederación y transferirse al orden nacional el Ministerio de Guerra y Marina y la Inspección y Comandancia General de Armas de la Provincia de Buenos Aires (Gorostegui de Torres, 1972). Sin embargo, transcurrirían todavía muchos años hasta que la institución militar consiguiera organizarse sobre bases más o menos estables. Los problemas más acuciantes enfrentados en un comienzo fueron (1) la simultaneidad o sucesiva alternancia de los frentes de lucha, que obligaban a un permanente desplazamiento de tropas siempre insuficientes, y (2) la falta de profesionalización, derivada de las dificultades de reclutamiento, ausencia de reglamentos, etc. El nuevo ejército nacional, compuesto originariamente de 6.000 efectivos, debió afrontar de inmediato la defensa de la línea de frontera con el indio, al tiempo que acudía a sofocar los numerosos levantamientos producidos en el Interior luego del triunfo de las fuerzas porteñas.<sup>16</sup> Por esta misma razón, sus dimensiones debieron modificarse reiteradamente para adecuarse a las alternativas, en gran medida imprevisibles, de la institucionalización del poder estatal.<sup>17</sup> La falta de una ley de conscripción obligatoria —problema arrastrado prácticamente desde las guerras de la independencia— obligaba al gobierno nacional a destinar al servicio activo a guardias nacionales indisciplinados, faltos de instrucción y desprovistos del aplomo y la profesionalidad del soldado de línea, situación que además mantenía su dependencia respecto de los gobiernos provinciales para la "remonta" de dichas guardias. El gobierno nacional también, debió resolver el problema de la homogeneización de sus cuadros en un doble sentido: (1) contando con una fuerza "integrada" con el aporte de todas las provincias; y (2) estableciendo una adecuada distribución jerárquica entre los diversos rangos.<sup>18</sup> Pero vale la pena insistir en que todos estos pasos se dieron lentamente, a través de un constante proceso de ajuste a circunstancias súbitamente cambiantes, que hicieron variar sucesivamente la fisonomía institucional del aparato militar.

Como en el caso del ejército, aunque por razones mucho más obvias, la reorganización del sistema rentístico y su aparato recaudador se llevó a cabo a partir de los recursos y organismos correspondientes de la provincia de Buenos Aires. No obstante, transformarlos en una institución implicó desplegar una serie de actividades paralelas: (1) adquirir el control de las aduanas interiores que se hallaban en manos de las provincias; (2) deslindar de hecho las jurisdicciones impositivas de la nación y

---

<sup>16</sup> Esta permanente movilización del ejército pronto se convertiría en un fundamental instrumento de penetración y control territorial, sobre todo una vez que la experiencia de la larga y cruenta guerra con el Paraguay le otorgara una definitiva aptitud profesional.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el primer cuerpo de ejército, al mando de W. Paunero, que interviniera en las operaciones contra Peñalosa en La Rioja, fue disuelto un año después de organizado el ejército; pero a partir de 1864, la guerra con el Paraguay exigió armar y equipar un ejército que llegó a contar con 25.000 hombres. Lo mismo ocurrió con la pequeña fuerza de marina. Reducida en un comienzo a sólo tres buques en pie de guerra (los demás fueron arrendados a particulares, conciliando de este modo ventajas y facilidades para el comercio), pronto debió redimensionarse con motivo del conflicto bélico.

<sup>18</sup> Sobre el primer aspecto, recién en 1866 se expresa oficialmente que todas las provincias se hallan "representadas" en el ejército nacional (con especial mención de la eternamente rebelde provincia de Corrientes), aun cuando ello no significa todavía una verdadera integración. En cuanto a la distribución jerárquica, uno de los legados de la Confederación Argentina al nuevo gobierno nacional parece haber sido el crecido número de personal militar (sobre todo integrante de la Plana Mayor) que revistaba en posiciones superiores a las que indicaban sus reales méritos, situación atribuida a "la prodigalidad de la administración caduca del Paraná".

las provincias; (3) asegurar la viabilidad presupuestaria de los gobiernos provinciales; (4) organizar y uniformar los organismos de recaudación y control; (5) activar la búsqueda de recursos alternativos dada la insuficiencia de los ingresos corrientes. Veamos estos distintos aspectos más detenidamente.

A fines de 1861, luego de ocupar con su ejército las ciudades de Rosario y Santa Fe, Mitre tomó posesión de sus aduanas como un depósito de que se encargaba Buenos Aires bajo la condición de dar cuenta a las autoridades nacionales en cuanto se hallaren instaladas. La delegación de los poderes nacionales que las provincias le hicieran posteriormente, convirtió ese depósito en mandato expreso. Entre noviembre de 1862 y febrero de 1863, el gobierno nacional se hizo cargo de las demás aduanas fluviales y terrestres.<sup>19</sup>

La posesión de las aduanas resolvía sólo uno de los problemas, ya que todavía era preciso deslindar los recursos provinciales de los nacionales. El 10 de octubre de 1862 fue fijada como fecha desde la cual corresponderían al gobierno nacional todas las sumas recaudadas por aduanas y correos, salvo que se hubieran percibido en concepto de deudas anteriores, en cuyo caso continuarían siendo apropiadas por el gobierno provincial.<sup>20</sup> Como gran parte de los ingresos se encontraban en esta situación, o bien se producían en forma de letras con vencimiento diferido, o hallándose disponibles resultaba físicamente imposible remitirlos de inmediato a Buenos Aires, el gobierno debió apelar al crédito;<sup>21</sup>

Más complejo aún resultó el deslinde de los compromisos presupuestarios asumidos por la Nación y las provincias. Una de las exigencias de Buenos Aires al ceder su aduana fue que el gobierno nacional garantizara la ejecución de su presupuesto de 1859 durante 5 años con lo cual se daba cumplimiento efectivo a lo acordado en el Pacto del 11 de noviembre de 1860, cuando en condiciones de negociación mucho menos favorables obtuvo tal concesión del gobierno de la Confederación Argentina. Pero en un primer momento, dados los exiguos recursos disponibles, la garantía de hecho se invirtió y fue la provincia la que afrontó una serie de erogaciones que correspondían a la nación, o incluso a las demás provincias. Naturalmente, tal actitud no fue enteramente desinteresada. Dándole el carácter de anticipo hecho a la nación, tuvo un obvio sentido político, ya que los fondos se destinaron a compensar "...los sacrificios hechos por las provincias que tomaron una actitud militar para cooperar al movimiento iniciado por Buenos Aires", dada "la conveniencia de propender a afianzar la situación que debían a sus heroicos esfuerzos y la imposibilidad en que se encontraban de hacer frente a las erogaciones que demandaba tal estado de cosas".<sup>22</sup>

Por otra parte, las irregulares circunstancias en que se desenvolvía la vida institucional del país determinaron pragmáticas decisiones financieras, tales como la afectación específica de recursos a determinados objetos de gasto, lo cual acordó un status preferencial a ciertos créditos contra el estado y produjo la virtual cesación de pagos en diversos rubros.<sup>23</sup> Esta sería quizás la primera manifestación de una

---

<sup>19</sup> A las aduanas de Rosario y Santa Fe siguieron las de Corrientes y Entre Ríos y finalmente las del interior y del "Norte".

<sup>20</sup> Art. 5º del decreto del 3 de octubre de 1862.

<sup>21</sup> En esos difíciles momentos, fue el Banco de Mauá y Cía. el que facilitó recursos a través de sucesivas operaciones de crédito por montos modestos, pero que sirvieron para afrontar los primeros gastos, particularmente cuantiosos dadas las operaciones militares en el Interior.

<sup>22</sup> Mabragaña, 1910. Las diez o doce mil onzas de oro que, como mínimo fueron necesarias para ello salieron del tesoro de Buenos Aires. También esta fuente cubrió las dietas asignadas a los senadores y diputados nacionales.

<sup>23</sup> Por ejemplo, las rentas de la aduana nacional de Santa Fe fueron destinadas al pago de sueldos de empleados nacionales, gastos de guerra, hospitales, etc. Otra ilustración de este tipo de decisiones fue el

modalidad de afectación presupuestaria que con el tiempo, acentuándose hacia nuestros días, limitaría seriamente la capacidad de control centralizado y disposición de sus recursos por parte de la administración central del gobierno nacional.

La organización y regulación de las dependencias de recaudación y control tuvieron en esta etapa inicial soluciones expeditivas, aunque a menudo transitorias. Acondicionar los locales, designar y remover personal, crear órganos de fiscalización (v.g. superintendentes, administradores inspectores y visitadores), uniformar la contabilidad de las aduanas, crear en ellas la estadística comercial, formar sus presupuestos, fueron algunas de las tareas que manifestaron esta voluntad ordenadora.<sup>24</sup>

Ya se mencionó que las dificultades inicialmente halladas en la efectivización de los ingresos de las aduanas hizo necesario recurrir al crédito. Pero no sólo era difícil hacerse de recursos sino también efectuar libramientos de pago sobre fondos en poder de las aduanas fluviales del Litoral, dadas las resistencias de los acreedores — aún de las provincias interiores— que insistían en hacer efectivos sus créditos en Buenos Aires.<sup>25</sup> La primera, el empréstito del 30 de abril de 1864, le permitía amortizar la fuerte deuda exigible contraída a causa de la guerra en el interior del país. La segunda, consistió en la conversión en fondos públicos nacionales de las sumas destinadas a la amortización del papel moneda de Buenos Aires por medio de la quema. También en ese año tuvo lugar la consideración por parte de la Junta del Crédito Público, de una propuesta para convertir la deuda pública interna en deuda externa, siguiendo el ejemplo del Perú. Aunque el dictamen de la Comisión fue negativo —en mérito a consideraciones de pérdida de control, cambio del carácter de la obligación y defensa del prestigio y dignidad nacionales—, la existencia misma de la propuesta revela la apertura para el país de nuevas posibilidades de endeudamiento externo, que no tardaría en manifestarse plenamente a través de ofrecimientos de una magnitud antes desconocida.

### **Apropiación y creación de ámbitos operativos**

Con la espada y la bolsa al servicio del estado nacional comenzaba a resolverse el problema de "ordenarse para ordenar", de regularizar el funcionamiento de los más poderosos instrumentos de dominación política. Primer paso de lo que terminaría siendo una vasta labor de sometimiento de todos los aspectos de la interacción social a la lógica de un sistema de producción cuyos rasgos dominantes, insinuados desde hacía tiempo, tendían a acentuarse aceleradamente al compás de las nuevas circunstancias.

Aún cuando la constitución nacional, vigente desde hacía una década, proporcionaba un marco institucional imprescindible, su desagregación e implementación estaban todavía pendientes. En parte se trataba de adquirir el monopolio de ciertas formas de intervención social hasta entonces reservadas a la jurisdicción de las provincias, aún

---

establecimiento y destino de derechos adicionales de importación y exportación a la atención preferencial de la amortización de billetes del Banco de la Provincia de Buenos Aires, de los servicios de empréstitos emitidos por la Confederación y el Estado de Buenos Aires y del presupuesto garantido de esta provincia, lo cual impidió la cancelación de otras obligaciones. Véase Memoria Ministerio de Hacienda, 1863, pp. 9/11.

<sup>24</sup> En parte, estas fueron llevadas a cabo por funcionarios y "hombres de confianza" especialmente designados. En parte, por organismos ad-hoc, como en el caso de la Comisión de comerciantes criollos y extranjeros designada por Mitre en Rosario para que, de acuerdo con el administrador, custodiara y pusiera orden en la aduana y sus depósitos.

<sup>25</sup> Lo cual revela, de paso, que el mercado financiero interno ya era sumamente activo antes de producirse el ingreso masivo de capitales extranjeros, y tenía una importancia mayor que lo que habitualmente se supone.

cuando su ejercicio por estas contraviniera expresas disposiciones constitucionales. En parte, también, de una tarea de apropiación y conversión de intereses comunes, propios de la sociedad civil, en objeto de "interés público", es decir, de la exclusiva competencia del estado nacional. En parte, finalmente, de la delimitación de nuevos ámbitos operativos que ningún otro sector de la sociedad estaba en condiciones de atender, dada su naturaleza o la magnitud de los recursos involucrados; pero que la existencia misma del estado nacional, el nuevo marco institucional que pretendía imponer o el incipiente proceso de desarrollo capitalista que tenía lugar paralelamente, hacía necesaria. Dicho en otros términos, el proceso de "ordenamiento" social suponía, al mismo tiempo, el proceso de constitución del estado qua aparato institucional.

Ya me he referido brevemente a los problemas iniciales que plantearon la formación de un ejército nacional y la centralización y control del aparato recaudador. No menores fueron los obstáculos que halló la creación de otras instituciones destinadas a normativizar y/o ejercer control sobre las demás áreas que el gobierno nacional comenzaba a reivindicar como objeto de su exclusivo monopolio. Como en el caso del ejército y la aduana, en algunas áreas se trataba de que las provincias consintieran en transferir a la nación algunas de sus prerrogativas, tales como la emisión de moneda o la administración de justicia de última instancia. La aparente simplicidad de estos actos de transferencia se vio sin embargo erizada de dificultades. El problema ya no se reducía a montar, sobre la base de instituciones de Buenos Aires, organismos con proyección nacional, sino de apropiar y concentrar atribuciones, ejerciéndolas a través de mecanismos generalmente creados ex-novo. Esto explica en parte el fracaso de los proyectos iniciales de nacionalizar la moneda y la banca. Ganar la confianza de un comercio descreído por anteriores fracasos, cuyas prácticas seguían incorporando como premisa una total anarquía monetaria; superar las resistencias de los sectores dominantes del litoral, que no consentían en perder el férreo control que, a través del gobierno provincial, ejercían sobre las poderosas instituciones bonaerenses; tales algunos de los desafíos que recién pudieron vencerse dos décadas más tarde.<sup>26</sup> Otras veces la provincia cedería gustosamente la iniciativa, como en el caso de los esfuerzos por extender la frontera con el indio. Luego de Pavón fue el ejército nacional el que asumió esta responsabilidad, y aunque la Guardia Nacional de las provincias — especialmente la de Buenos Aires— colaboró en este esfuerzo, fue la Nación la que llevó adelante la campaña y suministró el grueso de los recursos.

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

---

<sup>26</sup> La anarquía monetaria se manifestaba en la circulación de tres o cuatro monedas diferentes en cada provincia. Una misma moneda variaba hasta 25% de una provincia a otra. En 1875 y 1879 se dictaron leyes ordenadoras que resultaron frustradas en su aplicación. Recién en 1881 se logró ordenar el sistema monetario (Ley 1130) y dos años después se dispuso la conversión de la nueva moneda a la par (Olarra Jiménez, 1968). En cuanto al sistema de bancos, también fueron reiterados los fracasos. Un proyecto de bancos libres fue tempranamente frustrado por el monopolio de emisión ejercido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires. La primera Oficina de Cambio, creada en 1867, se estableció como dependencia de este mismo banco. Recién en 1872 se creó el Banco Nacional, con el aporte de capitales privados, y durante la década del 80 se fueron estableciendo otras instituciones oficiales y privadas.

sobre la sociedad civil tuvo probablemente su más importante manifestación en la tarea de codificación de fondo.

Las heterogéneas disposiciones, costumbres, instituciones y prácticas socialmente aceptadas, que desde la colonia y a través de la caótica etapa de vida independiente del país habían conformado un cuerpo jurídico amorfo e inconsistente, fueron lentamente sustituidas por modernos códigos, inspirados en la tradición jurídica europea, pero adecuándose a la idiosincrasia de la sociedad argentina y a los requerimientos que el nuevo orden imponía, estos códigos anticiparon y regularon minuciosamente todos los aspectos de la vida civil y la actividad económica.

Como ocurriera en otras áreas, la codificación también recogió iniciativas y proyectos del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Correspondió al propio Urquiza —como gobernador interino ante la renuncia de López y Planes— designar una comisión para redactar los códigos civil, penal y comercial.<sup>27</sup> En 1858 la provincia puso en vigencia el código de comercio, redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield y Eduardo Acevedo. Mitre lo adoptaría en el orden nacional en 1862, y se mantendría vigente hasta 1889, fecha en que sería sustituido por el actual. También en 1862 se encargó a Vélez Sarsfield la redacción del código civil y en 1864, a Carlos Tejedor, el código penal. El primero fue concluido en 1869 y entró en vigencia en 1871. Recién en la década del 80 serían sancionados los códigos penal y de minería, luego de varios años de revisión y discusión parlamentaria.

A veces, la apropiación funcional implicó la invasión de fueros ancestrales, como cuando el estado tomó a su cargo el registro de las personas, la celebración del matrimonio civil o la administración de cementerios, funciones tradicionalmente asumidas por la Iglesia.<sup>28</sup> Otras veces, supuso la incursión en ciertos campos combinando su acción con la de los gobiernos provinciales y la de los particulares. El ejemplo que mejor ilustra esta modalidad es la educación, área en la que el gobierno nacional tendría una creciente participación y se reservarían prerrogativas de superintendencia y legislación general. El caso de los ferrocarriles también representa un típico campo de incursión compartida con las provincias y el sector privado —incluso bajo la forma de joint ventures. Mencionemos además, las áreas de colonización, negocios bancarios y construcción de obras públicas, como otros tantos ejemplos de esta modalidad. A menudo el gobierno nacional utilizó la fórmula de concesión —con o sin garantía— para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios, contribuyendo a la formación de una clase social de contratistas y socios del estado frecuentemente implantada además en otros sectores de la producción y la intermediación.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Es interesante señalar que ya como Presidente de la Confederación, Urquiza estableció en Rosario un Tribunal del Consulado para administrar justicia entre comerciantes, organismo típicamente colonial ajustado a las ordenanzas de Bilbao.

<sup>28</sup> En la ciudad de Buenos Aires, la administración de estas áreas quedaría a cargo del gobierno municipal por delegación del estado nacional. La institución del matrimonio civil recién tendría vigencia bajo la presidencia de Juárez Celman, coincidiendo con el movimiento laicista iniciado en la década del 80.

<sup>29</sup> Ya en tiempos de la Confederación Argentina la empresa de "Mensajerías Nacionales", servicio de diligencias bajo concesión estatal organizado por Timoteo Gordillo (a la sazón Inspector de Postas y Caminos), contaba como socios a Urquiza, del Carril y Virasoro, todos ellos prominentes políticos y funcionarios en la misma época. También Urquiza se asoció a Wheelwright, Thornton (ministro británico en Buenos Aires), Parish (vicecónsul), el gobierno nacional, el gobierno y el Banco de la Provincia de Buenos Aires para la construcción del ferrocarril Central Argentino. Para agregar un ejemplo más, la sociedad anónima que dio origen en 1872 al Banco Nacional, fue constituida por varios conocidos empresarios, políticos y gobernadores, suscribiendo además el gobierno nacional un importante porcentaje del capital.



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

En general, las actividades hasta ahora mencionadas fueron apropiadas por el estado sustituyendo en su ejecución a otros agentes sociales. Esta sustitución, casi siempre imperativa, implicaba una transferencia y concentración de ámbitos funcionales cuyo control representaría, a la vez, una fuente de legitimación y de poder. Asumiendo la responsabilidad de imponer un orden coherente con las necesidades de acumulación, el estado comenzaba a hallar espacio institucional y a reforzar los atributos que lo definían como sistema de dominación. Las otras instancias articuladoras de la actividad social cedían terreno y se subordinaban a nuevas modalidades de relación que lentamente se incorporaban a la conciencia ordinaria de los individuos y a la rutina de las instituciones.

### **Nueva división social del trabajo**

Verdaderos procesos de apropiación funcional, estos avances del estado nacional darían lugar a que poco a poco se fuera conformando un nuevo esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales verían reducida su intervención al ámbito cotidiano y previsible de la reproducción de relaciones sociales; las instituciones civiles encontrarían crecientemente circunscriptas sus actividades a las funciones específicas que les dieron origen; y el gobierno nacional pasaría a subrogar o crear todas aquellas formas de intervención que implicaran instituir nuevas modalidades de articulación social necesarias para resolver las cuestiones del orden y el progreso.

En este esquema el gobierno nacional, como manifestación visible del estado, se convertiría en el máximo reasegurador del nuevo orden social. Al absorber las tensiones generadas por la implantación de este orden, al asumir los riesgos involucrados en la superación de sus obstáculos, se vería más expuesto, se haría más vulnerable a las vicisitudes del proceso de construcción social. Pero al mismo tiempo, se haría más y más insustituible. Acabaría por internalizarse en la conciencia ordinaria como una realidad omnipresente aunque crecientemente abstracta. Su "presencia" tendería a desvincularse de su materialización institucional, en parte porque su multiplicada actividad lo convertiría en un componente implícito del nuevo esquema de relación social, y en parte porque a través de la manipulación simbólica conseguiría sacralizar su existencia como custodio y garante del interés general de la sociedad.

Esta aparente contradicción entre vulnerabilidad y legitimación<sup>30</sup> merece aclararse, sobre todo para comprender mejor el nuevo esquema de división del trabajo sugerido. La formación del estado argentino luego de Pavón sería el primer experimento exitoso en una cadena de fracasos. Exitoso en el sentido de que por primera vez, ni las fuerzas contestatarias ni las restricciones institucionales conseguirían disolverlo; lo cual no significa que su viabilidad no haya sido seriamente amenazada durante casi dos décadas. La vulnerabilidad del estado se expresaría en periódicas crisis fiscales, en su creciente dependencia del financiamiento externo y, especialmente, en los

---

<sup>30</sup> Utilizamos el concepto de legitimación en un sentido todavía muy impreciso. Más adelante intentaremos rescatarlo del variado muestrario interpretativo a que lo sometiera la literatura, para otorgarle un significado acorde con la realidad histórica que queremos caracterizar.

drásticos cambios producidos en la asignación de sus recursos ante la necesidad de afrontar múltiples situaciones de conflicto armado. Pero a diferencia de experiencias anteriores, las condiciones económicas del país eran esta vez mucho más propicias. La producción pampeana conseguía colocarse con creciente facilidad en los mercados europeos y al ritmo de su expansión, aumentaban el volumen de recursos y la capacidad de endeudamiento del estado. A la vez, la actividad de éste no hacía sino facilitar la aceleración del proceso expansivo, dando lugar a un "circulo virtuoso" que aseguraba la simultánea reproducción de una modalidad de estado y sociedad. Frente a estas circunstancias, la situación de las regiones interiores se vería afectada diferencialmente. Aquellas que conseguían incorporarse a la economía agroexportadora, contarían con una mayor capacidad contributiva de su población, derivada del auge de los negocios y la valorización de la propiedad inmueble, fuentes de los principales recursos que habían quedado reservados a la jurisdicción provincial. En cambio, las provincias marginadas del proceso de expansión hacia afuera, o aquellas que no consiguieron generar un mercado nacional para su producción primaria —como lo hicieron más tarde Tucumán y Mendoza<sup>31</sup>—, hallarían mayores dificultades para recomponer sus ya débiles finanzas y caerían en una dependencia cada vez más estrecha de los subsidios y el empleo proporcionados por el Gobierno Nacional. El cuadro resultante podría resumirse así: (1) un estado nacional que crecía espasmódicamente, invadiendo nuevos ámbitos funcionales que aumentaban su vulnerabilidad y comprometían su viabilidad financiera, pero que al mismo tiempo le exigían desarrollar una capacidad de extracción y asignación de recursos que robustecía su presencia institucional y legitimación social; (2) Buenos Aires y, en menor medida, las demás provincias pampeanas, prácticamente relevadas de aquellas actividades sujetas a alta incertidumbre —tales como la guerra o las grandes obras de infraestructura requeridas por el proceso expansivo—, pero con capacidad de generar ingresos tributarios (fundamentalmente patentes al comercio y contribuciones sobre la propiedad) suficientes para asegurar la reproducción del nuevo patrón de relaciones sociales: infraestructura de servicios, capacitación de la fuerza de trabajo, mantenimiento del orden interno, etc.; y (3) las restantes provincias, desvinculadas de los mercados externos, con economías declinantes debido a la irrupción masiva del comercio importador de Buenos Aires, cuya precaria situación financiera se vio muchas veces agravada por alzamientos armados contra las autoridades nacionales o contra sus propios gobiernos.<sup>32</sup> De esta forma se configuraba una situación que tendía a reforzar la hegemonía de las provincias pampeanas y sus clases dominantes.

Al asumir el estado nacional el conflicto que por décadas había sobrellevado Buenos Aires, ésta —y más tarde sus socias menores—<sup>33</sup> se encontraron en óptimas condiciones para reorientar sus esfuerzos y recursos. A partir de 1862, mientras el gobierno nacional intentaba dificultosamente delimitar un ámbito operativo en un medio hostil y con recursos precarios, la ciudad y la provincia de Buenos Aires sufrían una expansión extraordinaria.<sup>34</sup> Mientras Mitre se dedicaba a reprimir levantamientos y

---

<sup>31</sup> La producción de azúcar en Tucumán y vino en Mendoza, adquiriría creciente significación para la economía de estas provincias recién a partir de la década del 70, y sobre todo con la llegada del ferrocarril. La situación de las finanzas de estas provincias entre fines del siglo pasado y comienzos del actual ha sido estudiada por Balán y López de Nisnovich (1977).

<sup>32</sup> De este último grupo corresponderá excluir más adelante a las provincias que, como ya se indicara, consiguieron conformar mercados nacionales para su producción agro-industrial.

<sup>33</sup> Es el caso de Entre Ríos hasta el asesinato de Urquiza y las rebeliones de López Jordán, y de Córdoba y Santa Fe en la década del 70, acompañando la efímera prosperidad que en el orden nacional iniciara la presidencia de Sarmiento.

<sup>34</sup> Por entonces se produjo el comienzo de lo que se conoce como el segundo gran período de fundación urbana del país (Hardoy, 1971). Decidida la erección de pueblos en todos los partidos que no tuviesen centro de población, se fundaron nada menos que 21 sólo entre 1863 y 1865 (v.g. Saladillo, Tapalqué, San Martín, General Lavalle, Nueve de Julio, General Rodríguez, Mar Chiquita, Tres Arroyos, Lincoln, Viedma, General Las Heras, Suipacha, Moreno, Chacabuco, Ramallo, Castelli, Ayacucho, Balcarce,

malones, librar la guerra del Paraguay y afrontar una pesada y creciente deuda pública, Buenos Aires prosperaba en sus escuelas, ferrocarriles, puentes, caminos y colonias agrícolas. Los gobiernos de Saavedra y Alsina —como más tarde los de Castro, Acosta, Casares y Tejedor— producirían una profunda transformación institucional, física, cultural y económica de la provincia. En muchos aspectos, Buenos Aires se anticiparía en su legislación y en sus instituciones a las que luego establecería el gobierno nacional.<sup>35</sup>

La burguesía porteña se creaba, de este modo, una doble base de sustentación. A través del control de las instituciones y recursos provinciales aseguraba las condiciones contextuales y las garantías de coerción indispensables para organizar y promover una actividad productiva y mercantil en rápida expansión y frecuente transformación.<sup>36</sup> A través de su privilegiado acceso al gobierno nacional, movilizaba los recursos e instituciones que suprimirían los diversos focos de cuestionamiento al nuevo sistema de dominación y acercarían al puerto unidades productivas y mercados interiores creados a impulsos de una vasta actividad de promoción, garantía de la inversión y construcción de las grandes obras de infraestructura. Con esta división funcional la actividad económica de la provincia se desenvolvería sin mayores sobresaltos, justificando afirmaciones como esta: "El Presupuesto de la Provincia... no tiene puede decirse partidas eventuales. Marca en todos sus capítulos propósitos decididos, para obtener resultados previstos también".<sup>37</sup>

### **Relación nación-provincias y legitimación del estado**

La diferencial situación de las provincias también se manifestó en el tipo de relación que empezaban a mantener con el gobierno nacional. En este sentido, es necesario marcar una tajante distinción entre Buenos Aires y el resto de las provincias. Para situar primero globalmente el problema, podría afirmarse que si bien el nuevo estado nacional nacía con los auspicios y el beneplácito de los sectores dominantes de Buenos Aires, también nacía expuesto a sus tensiones y contradicciones. Buenos Aires apoyaría —incluso prestando sus propias instituciones— toda iniciativa dirigida a penetrar el territorio nacional y afianzar la hegemonía porteña. Pero resistiría todo intento del gobierno nacional de coartar su autonomía y atributos, en tanto su pérdida redujera o pusiera en peligro los recursos que estos sectores podían manejar en su exclusivo beneficio desde el gobierno provincial. Por más decisiva que fuera la influencia que ejercieran en el gobierno nacional, el suyo era un poder que en esta instancia debían compartir con las burguesías del interior. Y aunque estas encontraran creciente terreno de convergencia en sus intereses de largo plazo con los de los sectores dominantes de Buenos Aires, no estaban dispuestas a aceptar que el estado nacional se constituyera en un mero epítome institucional de la burguesía porteña.

Por eso es importante sustraerse a la visión maniquea que considera al sistema de dominación surgido de Pavón como simple prolongación de la burguesía porteña en el estado. Simétricamente, tampoco debe caerse en el otro extremo de atribuirle total

---

Necochea, Arenales y Rauch). En todos ellos se construyó desde la iglesia y la escuela hasta la municipalidad, juzgado de paz, comisaría, cementerio, mercado y demás edificios públicos (Saldías, 1910).

<sup>35</sup> Sobre todo, en la organización de los tribunales de justicia y en el sistema de educación común.

<sup>36</sup> Descontando los servicios de su deuda pública (que exigían casi el 50% de los recursos ordinarios), el presupuesto de la provincia de Buenos Aires para 1877 destinaba un 20% del remanente a la educación secundaria y superior, un 30% a la administración de justicia y cárceles, más del 20% a la administración de los poderes ejecutivo y legislativo, y casi un 10% a obras públicas. En cambio, la seguridad pública —básicamente el batallón y regimiento provinciales— demandaban menos del 10%.

<sup>37</sup> Rufino Varela, Ministro de Hacienda, en Provincia de Buenos Aires, Departamento de Hacienda, "Reformas indicadas por el Ministro del Ramo al acompañar las Memorias de la Administración a la Asamblea General Legislativa, Buenos Aires, 1877. Escrito Anexo, 1877, pág.6.

autonomía. Cortado el cordón umbilical con Buenos Aires, la viabilidad del estado nacional debía contemplar no solamente una relación de fuerzas que fijaba límites al manejo discrecional del aparato estatal por parte de los sectores dominantes de Buenos Aires<sup>38</sup>, sino también una lógica de producción a menudo contradictoria con las necesidades expansivas de estos sectores.

Esta circunstancia podría explicar el diferente carácter que asumieron los enfrentamientos entre la nación y las provincias a partir de 1862. En un comienzo se produciría un arrollador avance del estado nacional sobre el interior —con el respaldo explícito de Buenos Aires y sus aliados de causa en las provincias— basado fundamentalmente en la represión y el control coactivo de las situaciones provinciales. En cambio, la relación del gobierno nacional con la Provincia de Buenos Aires pasaría de un deshonoroso concubinato a una inestable convivencia, para luego manifestarse en un creciente distanciamiento a medida que las concesiones y compensaciones efectuadas a las provincias por un estado que buscaba afirmar su propia personalidad institucional, fueron produciendo un reflujó del avance inicial y una paulatina inserción en el estado de las burguesías del interior. La elección de Avellaneda y el inmediato levantamiento de Mitre serían la primera manifestación elocuente de este cambio de sentido en la relación, y la "caída de Buenos Aires", en 1880, su más dramática expresión. Por eso es posible afirmar que el estado nacional interiorizó en su seno el conflicto que durante décadas había dividido a Buenos Aires y el Interior. Esta mediatización del conflicto convirtió al estado en una arena de negociación y enfrentamiento, pero al mismo tiempo contribuyó a constituirlo en un actor diferenciado de las partes en pugna. Sólo cuando este "tercer personaje" entro en escena —como diría J. Álvarez—, cuando el estado pudo definir su propia personalidad y convertirse en árbitro de la situación nacional, fue posible resolver el secular conflicto definitivamente.

Puede observarse entonces que lo que estaba en juego era la legitimación del estado nacional frente a la sociedad civil. Legitimación no entendida en el sentido de una tarea del estado (v.g. el enmascaramiento de un orden social injusto), que le otorga O' Connor (1974) ni tampoco como justificación de un régimen o una fórmula política, tal como utiliza el término Botana (1978). Más bien están aludiendo a la justificación o fundamento mismo de la existencia de un estado nacional, el reconocimiento social de que esta forma de dominación es preferible a otras, dados ciertos intereses y valores, o debe aceptarse, dada la aplicación o amenaza de cierto grado de coerción. En cierta forma me interesa la legitimación "fundacional" del estado, es decir, el proceso a través del cual se van difundiendo e internalizando percepciones, actitudes y valores indicativos de que el marco de relaciones sociales se ha transformado y que otro debe ser su eje articulador.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Aunque no siempre eficaz para contrarrestar la influencia de Buenos Aires, la fórmula constitucional para la composición del Senado de la Nación —que asignaba igual representación a todas las provincias— impuso claras restricciones a la hegemonía porteña y a la discrecionalidad del poder ejecutivo nacional. Al menos, mientras este último no dispuso del aparato represivo y jurídico necesario para anular, mediante el recurso de la intervención federal a las provincias, el poder equilibrador del Congreso. Pero cuando ello ocurrió, ya la base social del estado se había transformado; las burguesías "del interior" se estaban convirtiendo aceleradamente en burguesía nacional y sólo debían definir con el sector "ultra-localista" de la burguesía porteña los términos de un nuevo pacto de dominación.

<sup>39</sup> Cuando el presidente Roca, dirigiéndose al congreso de 1881, manifestaba: "Ahora podéis dictar vuestras leyes con entera libertad y con la conciencia de que ellas serán fielmente obedecidas, sin consultar otra cosa que la razón, la justicia o la oportunidad, y sin temor de que ningún Gobernador de provincia, rompiendo con todas las prácticas., venga a protestar en este recinto, tratando de violentar vuestras sanciones", estaba señalando que el proceso de centralización del poder se había consumado, que la autoridad del estado resultaba ya indiscutible, que la imposición de sus decisiones no ofrecería resistencias y que toda otra forma de poder debía subordinársele. Este resultado se había logrado en menos de dos décadas, entre el comienzo de la presidencia de Mitre y el fin de la de Avellaneda.

Aquí conviene aclarar un punto. Buena parte de este ensayo está dedicada a recrear y explicar este proceso de legitimación, en tanto el mismo constituye el reverso del proceso a través del cual el estado nacional adquirió sus atributos. Es decir, la "estabilidad", condición de ser estado, supone como contrapartida su reconocimiento y aceptación social, esencia de su legitimación en el sentido expresado. En esta sección intento simplemente señalar que este proceso implicó, por una parte, la sustitución del marco institucional provincial como principal eje articulador de las interacciones sociales; y por otra, la transformación de los sectores económicamente dominantes del interior en clase dominante a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de que esto dio lugar a que las bases de poder político tendieran a perder su estrecha asociación con la dominación local, la provincia continuó siendo —al menos hasta 1880— el otro término de la contradicción que planteaba la existencia de un estado nacional. Por lo tanto, el carácter que asumió la relación entre este último (o "La Nación", en los términos de entonces) y los diversos sectores de la incipiente burguesía, no puede desconocer el papel intermediador de la instancia provincial. Más que los partidos, que en el limitado juego político de la época cumplían muy parcialmente el papel de mecanismo de representación, fueron los gobiernos provinciales los que continuaron siendo los interlocutores políticos del estado nacional, y el ámbito en el que se gestaron las alianzas, oposiciones y conflictos en torno a la organización nacional.

Sin embargo, cabe aquí reiterar una distinción entre Buenos Aires y las demás provincias, ya que sus respectivas relaciones con el estado nacional se ajustaron a patrones diferentes. Recordemos que este estado surgió como solución impuesta, como consecuencia directa del desenlace de un largo período de enfrentamientos. Su existencia no puso fin a los enfrentamientos sino que contribuyó a localizarlos en el propio ámbito provincial, al constituirse en una fundamental base de apoyo institucional de fracciones burguesas del interior adictas a la política del gobierno nacional. El proceso de legitimación del estado implicó centralmente la cooptación y continuado apoyo de estas fracciones a través de una acción diversificada que tendió a promover sus intereses. La alianza inicial se vio así crecientemente engrosada por sectores dominantes del interior que descubrían que su implantación en el estado les permitía articularse ventajosamente al circuito dinámico de la economía pampeana.

La relación nación-provincias sufrió así diversas vicisitudes en función de las resistencias y apoyos que el proyecto liberal, encarnado en el estado, hallaba tanto en las provincias que habían pertenecido a la Confederación como en la propia Buenos Aires. En las primeras, los cuestionamientos se originarían en aquellos sectores no resignados a convertirse en víctimas de una fórmula impuesta coactivamente, que tendía a promover los intereses asociados principal o subordinadamente a la internacionalización de la economía. En la última, las resistencias derivarían de una creciente toma de conciencia en el sentido de que la "delegación" de algunas atribuciones provinciales si bien constituía una condición necesaria para viabilizar su propia fórmula, implicaba una efectiva pérdida de poder (v.g. el directo control de las relaciones con el interior y el exterior). Ello originaría conductas recelosas y agraviantes, fuente de no pocos conflictos.

Desde esta óptica, podría afirmarse que el gobierno de Buenos Aires, y la burguesía porteña, fueron quizás los últimos en reconocer que el estado había desplazado definitivamente a la provincia como centro de gravedad de la actividad social. Esto puede sonar paradójico si se tiene en cuenta que fue esa provincia y esa burguesía quienes gestaron el nuevo estado. Pero por esta misma razón, les resultó más difícil aceptar que su "retoño" había cobrado entidad nacional e institucional, que sus bases

sociales (y por lo tanto, sus intereses y orientaciones) se había diversificado, y que ya no constituía, como en un comienzo, una simple extensión en el orden nacional de la dominación, que ejercían en el orden provincial.

### **Penetración estatal y cristalizaciones institucionales**

Luego de Pavón, las reacciones de las provincias interiores no tardaron en producirse, manifestándose fundamentalmente en pronunciamientos de jefes políticos locales dispuestos a cambiar situaciones provinciales adictas o contrarias al nuevo régimen así como en la continuación de prácticas autónomas lesivas para el poder central. Antes de cumplir el primer año de su período presidencial, Mitre informaba que "...si bien las provincias adhirieron al nuevo orden, se hizo necesario prever cualquier reacción colocando un cuerpo del ejército nacional en un punto estratégico" (Mabragaña. Subrayado O.O). Al mismo tiempo señalaba que hallándose la sede del gobierno nacional en Buenos Aires y siendo ésta centro de todos los recursos, podían resolverle rápidamente las situaciones de desorden o rebelión.

No obstante, la centralización del poder y los recursos resultaba insuficiente, ya que para ser efectiva debía ir acompañada por una descentralización del control, es decir, por una "presencia" institucional permanente que fuera anticipando y disolviendo posibles focos contestatarios, y afirmando la suprema autoridad del estado nacional. En esto consistía en definitiva su legitimación y en esta dirección se orientaron diversas formas de penetración.

No tendría sentido aquí una relación cronológica de los hechos. Creo más conveniente tratar de sistematizar e ilustrar las diversas modalidades que fue adquiriendo esta penetración, observándolas como aspectos de un proceso único. Una primera modalidad, que llamaré represiva, supone la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente, con el objeto de prevenir y sofocar todo intento de alteración del orden impuesto por el estado nacional. Una segunda, que denominaré cooptativa, incluye la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, a través de la formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas. Una tercera, que designaré como material, presupone diversas formas de avance del estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso material. Una cuarta y última, que llamaré ideológica, se refiere a la creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tienden a legitimar el sistema de dominación establecido.

La penetración represiva implica la aplicación de violencia física o amenaza de coerción, tendientes a lograr el acatamiento a la voluntad de quien la ejerce y a suprimir toda eventual resistencia a su autoridad. El mantenimiento del orden social se sustenta aquí en el control de la violencia, a diferencia de lo que ocurre con las otras formas de penetración, en que el orden se conforma y reproduce a partir de "contraprestaciones" o beneficios que crean vínculos de solidaridad entre las partes que concurren a la relación, consolidando intereses comunes y bases de posibles alianzas. Es decir, tanto la penetración material como la cooptativa o la ideológica tienen un común fundamento consensual, aún cuando apelen a distintos referentes: el interés material, el afán de poder o la convicción ideológica, fuerzas que movilizan el consenso facilitando una creciente presencia articuladora del estado.

En la experiencia argentina, estas modalidades de penetración se manifestaron a través de muy diversos mecanismos. Pese al carácter fundamentalmente represivo que asumió la intervención estatal durante las dos primeras décadas que siguieron a la

definitiva organización nacional, también se ensayaron con variado éxito mecanismos de penetración más consensuales, que fueron dando contenido a los atributos no coercitivos de la "estatidad". La penetración material constituyó una modalidad de control social basada en la capacidad exclusiva —no compartida por ningún otro agente social— de crear, atraer, transformar, promover y, en última instancia, ensamblar, los diferentes factores de la producción, regulando sus relaciones. Desde el punto de vista de la acción estatal, esto supuso la provisión de medios financieros y técnicos para la ejecución de obras de infraestructura o el suministro de servicios; el dictado de reglamentos que introdujeran regularidad y previsibilidad en las relaciones de producción e intercambio; la concesión de beneficios y privilegios para el desarrollo de actividades lucrativas por parte de empresarios privados; y el acuerdo de garantías —tanto a empresarios como a usuarios— sobre la rentabilidad de los negocios emprendidos con el patrocinio estatal, la ejecución de las obras y la efectiva prestación de los servicios.

A través de la cooptación, el estado nacional intentó ganar aliados entre fracciones burguesas del interior y gobiernos provinciales, a través de la promesa o efectiva concesión de diversos tipos de beneficios conducentes a incorporar nuevos grupos o sectores a la coalición dominante. Por ejemplo, el selectivo empleo de subsidios o el nepotismo en la designación de cargos públicos nacionales, fueron otros tantos mecanismos de cooptación. Conviene señalar no obstante un rasgo común a los diferentes modos de penetración. Tratándose de categorías analíticas excluyentes, su examen separado puede hacer perder de vista la simultaneidad y compleja imbricación con que sus diferentes modalidades se expresaron en las experiencias históricas concretas. En tanto los beneficios y contraprestaciones se dirigieron a ciertos sectores de la sociedad, con exclusión de otros, implicaron a menudo privilegios que por oposición relegaban a estos últimos a una existencia económica, cultural o políticamente marginal. Por eso la represión y las formas más consensuales de penetración fueron procesos simultáneos y recíprocamente dependientes: ganar aliados dio lugar muchas veces a ganar también enemigos, y el "progreso" en el que se enrolaron los unos exigió el "orden" que debió imponerse sobre los otros. Por eso, mecanismos como la intervención federal a las provincias pueden considerarse a la vez, como una modalidad de penetración represiva y como un medio de ganar la adhesión y afianzar las bases de poder de sectores aliados dentro del propio territorio provincial.

Por último, la penetración ideológica revistió la represión desnuda o los intereses individuales de un barniz legitimante, tendiente a convertir la dominación en hegemonía, el beneficio particular en interés general. La ideología sirvió como mecanismo de interpelación y constitución de sujetos sociales que, en medio de una situación de caos institucional y transformación de la estructura económica, debían reubicarse dentro de la nueva trama de relaciones sociales que se estaba conformando. Desde esta perspectiva, la acción del estado se dirigió a instituir pautas educacionales congruentes con el nuevo esquema de organización social, establecer el "imperio de la ley" y sacralizar una concepción de la justicia que fijaba minuciosamente las posibilidades y límites de la acción individual, secularizar prácticas sociales inveteradas que representaban serios obstáculos para la vigencia de instituciones liberales "progresistas", desarrollar un discurso político que justificara el funcionamiento de una democracia restrictiva, contradictoria con el liberalismo impuesto en el plano de las relaciones de producción, instituir, en fin, creencias, valores y normas de conducta, coherentes con un nuevo patrón de relaciones sociales y un nuevo esquema de dominación.

Al margen de su impacto específico, estas diferentes modalidades de penetración tenderían a producir diversas consecuencias. En el plano social, la creciente

apropiación por el estado de nuevos ámbitos operativos y su activo involucramiento en la resolución de los distintos aspectos problemáticos de las dos cuestiones centrales —orden y progreso— que dominaban la agenda de la sociedad argentina. En lo que se refiere al propio estado, cada una de las formas de penetración se expresaría en cristalizaciones institucionales, es decir, en normas y organizaciones burocráticas que regularían y ejecutarían las actividades contempladas en los distintos ámbitos operativos. El estado nacional se convirtió en el núcleo irradiador de medios de comunicación, regulación y articulación social, cuya difusión tentacular facilitarían las transacciones económicas, la movilidad e instalación de la fuerza de trabajo, el desplazamiento de las fuerzas represivas y la internalización de una conciencia nacional.<sup>40</sup> Estos correlatos institucionales de la penetración estatal serían, de este modo, momentos en el proceso de adquisición de los atributos de la estatidad. Al producir la descentralización del control constituirían, en esta etapa inicial, una condición inseparable de la centralización del poder.

### **Nota final**

Lejos de agotar el tema, la interpretación hasta aquí ensayada se ajusta a una línea de reflexión que abre numerosos surcos susceptibles de mayor profundización analítica. Uno de ellos apunta a la necesidad de una mejor caracterización de las alianzas y conflictos que desembocaron en la definitiva organización nacional. Otro tiene que ver con una mayor desagregación de las modalidades de penetración del estado y un examen más detenido de las cristalizaciones burocráticas resultantes. Un tercero se refiere a la vinculación entre el orden instituido y las formas que fue asumiendo la resolución de los desafíos del "progreso". Una última línea implicaría vincular el orden establecido, en esta primera etapa de la organización nacional, con las condiciones que posibilitaron la dominación oligárquica a partir de la década del 80.

Algunos de estos aspectos del proceso formativo del estado argentino son actualmente objeto de estudio, dentro de un proyecto más ambicioso que aspira a desarrollar las ideas preliminares expuestas en este trabajo.

---

<sup>40</sup> Hasta 1862, la presencia del estado nacional en el interior se limitaba prácticamente a las aduanas y receptorías existentes en diversos puntos fronterizos y a las oficinas de rentas que funcionaban vinculadas al tráfico aduanero. Sólo 15 años después, una elevadísima proporción del personal civil y militar del gobierno nacional se hallaba radicado o se desempeñaba en forma itinerante en el interior del país. De acuerdo con un censo de funcionarios que he construido para el año 1876, sobre una dotación total de 12.835 personas, alrededor de 10.956 se desempeñaba de uno a otro modo en el Interior. Si bien gran parte de este personal era militar, también la dotación civil (y el clero, a cargo del gobierno central) era ampliamente mayoritario respecto al radicado en Buenos Aires. Se trataba de una situación verdaderamente excepcional, por cuanto la centralización de la dotación y recursos del estado en jurisdicción federal sería posteriormente la regla.



## Bibliografía

- ALBERDI, Juan Bautista (1852), *Bases*, Buenos Aires.
- ALVAREZ, Juan (1966), *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Eudeba.
- BALAN, Jorge y LOPEZ DE NISNOVICH, Nancy (1977), "Burguesías y gobiernos provinciales en la Argentina: la política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1870 y 1914", *Desarrollo Económico*, 17, 67, octubre-diciembre.
- BOTANA, Natalio (1978), *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana.
- BURGIN, Miron (1975), *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- ECHEVERRIA, Esteban (1846,1948), "Ojeada retrospectiva", en *Dogma Socialista*, Buenos Aires.
- FERNS, H.S. (1968), *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- FERRER, Aldo (1963), *La economía argentina: las etapas de un desarrollo y problemas actuales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FONTANA, Andrés (1977), "Alianzas y organización nacional en la Argentina: 1852-1862", *Estudios Sociales* Nº 7, CEDES, Argentina.
- FRAGUEIRO, Mariano (1850-1976), *Cuestiones argentinas*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- FRIAS, Luís Rodolfo (1971), "Mitre y la Organización Nacional", *Todo es Historia*, Nº 198, Junio.
- GIBERTI, Horacio (1970), *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, Ediciones Solar.
- GOROSTEGUI de TORRES, Haydée (1972), *Argentina: la organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (1975), *Historia contemporánea de América Latina*, 4ta. Edición, Madrid, Alianza Editorial.
- HARDOY, Jorge Enrique (1971), *La urbanización en América Latina*, Garden City New York, Anchor Press.
- LYNCH, John (1962), *Administración colonial española*, Buenos Aires, Eudeba.
- MABRAGAÑA, Héctor (1910), *Los mensajes*, Tomo III, Buenos Aires, Compañía General de Fósforos.
- MEMORIAS de los Ministerios de Hacienda, Interior y Guerra y Marina, varios años.
- O'CONNOR, James (1974), *El capitalismo en la sociedad norteamericana*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.

OLARRA JIMENEZ, Rafael (1968), *Evolución Monetaria Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.

OSZLAK, Oscar (1978), "Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Estudios CEDES*, vol.1, N° 3.

PANETTIERI, José (1970), *La inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

ROMERO, José Luís (1975), *Las ideas políticas en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

SALDIAS, Adolfo (1910), *Un siglo de instituciones*, Tomo II, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.

SCOBIE, James R. (1964), *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina (1852-1862)*, Buenos Aires, Hachette.

STONE, Irving (1968), "British Long-Term Investment in Latin America, 1865-1913", *Business History review*, Vol. XLII, N° 3, otoño.

WALTER, Juan Carlos (1970), *La conquista del desierto*, Buenos Aires, Eudeba.

