

Oscar Oszlak y su producción teórica sobre el Estado Oscar Oszlak y su producción teórica sobre el Estado.

Scioscia, Alexis Hernán.

Cita:

Scioscia, Alexis Hernán (2011). *Oscar Oszlak y su producción teórica sobre el Estado Oscar Oszlak y su producción teórica sobre el Estado. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/425>



Número de la mesa: **69**

Título de la mesa: **Saberes de estado, burocracias y administración pública: un siglo de construcción estatal.**

Apellido y nombre de las/os coordinadores/as: **Mariano Plotkin (CONICET-UNTREF) saberesyburocracias@gmail.com**

Diego Pereyra (UBA- CONICET)

Claudia Daniel (UBA- CONICET) claudiadaniel@gmail.com

Título de la ponencia: **Oscar Oszlak y su producción teórica sobre el Estado Nacional.**

Apellido y nombre del/a autor/a: **Scioscia, Alexis Hernán.**

Pertenencia institucional: **Universidad Nacional de La Matanza.**

Documento de identidad: **22822859.**

Correo electrónico: ahs1972@fibertel.com.ar

Autorización para publicar: **Si.**

OSCAR OSZLAK Y SU PRODUCCION TEORICA SOBRE EL ESTADO NACIONAL

EXTRACTO

La finalidad de este trabajo es examinar la variada producción escrita de Oscar Oszlak con respecto a un recurrente tema trabajado por este autor durante las últimas décadas: El Estado Nacional. Tomaremos como base crítica de su extensa obra a *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, y trataremos de trazar a partir de éste, los diferentes momentos involucrados en la elaboración de este libro, especialmente en los aspectos creativos por los cuales O. Oszlak fue delineando su concepción teórica y empírica sobre el estado, ya sea el argentino como el latinoamericano, en su formación histórica en el siglo XIX. Para ello analizaremos y examinaremos los trabajos previos a la primera edición de su libro en 1982, para comparar las derivaciones de sus presupuestos iniciales con su desarrollo intermedio, así como del resultado de su producto final.

En sus trabajos escritos, Oszlak parece buscar generar nuevas ideas y líneas de investigación sobre los límites de la acción estatal en una sociedad determinada, la capitalista, y poder proporcionar conclusiones originales que permitan acceder a mejores interpretaciones y conocimientos sobre las políticas estatales de la historia pasada y reciente. Entonces, exploraremos su elaboración analítica, teórica y reflexiva sobre el Estado, considerando su percepción explicativa sobre este tema, y del que pareció anticipar las consecuencias sociales, políticas y económicas que traerían estas modificaciones en las sociedades argentinas y latinoamericanas, mirando críticamente hacia el pasado, contemplando las diversas medidas gubernamentales que se tomaban en su presente, y visualizando sus posibles efectos en el futuro.

PALABRAS CLAVE

Estado. Nación. Políticas Públicas. Burocracia. Historia Argentina.

INTRODUCCION

“Si yo tuviera que dar una fórmula o receta para distinguir entre lo que considero planes admisibles de reforma social y esquemas utópicos inadmisibles, diría lo siguiente: Trabajad para la eliminación de males concretos más que para la realización de bienes abstractos. No pretendáis establecer la felicidad por medios políticos. Tended más bien a la eliminación de las desgracias concretas, pero haced todo esto por medios directos...” (Karl Popper).

La finalidad de este trabajo es examinar la variada producción escrita de Oscar Oszlak con respecto a un recurrente tema trabajado por este autor durante las últimas décadas: El Estado Nacional. Tomaremos como base crítica de su extensa obra a *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, e intentaremos trazar a partir de éste, los diferentes momentos involucrados en la elaboración de este libro, especialmente en los aspectos creativos por los cuales Oszlak fue delineando su concepción teórica y empírica sobre el Estado, ya sea el argentino como el latinoamericano, en su formación histórica en el siglo XIX. Para ello analizaremos y examinaremos los trabajos previos a la primera edición de su libro en 1982, con la intención de comparar las derivaciones de sus presupuestos iniciales con su desarrollo intermedio, así como del resultado de su producto final.

EL AUTOR: SU TRAYECTORIA INSTITUCIONAL Y SU OBRA

Oscar Oszlak nace el 5 de mayo de 1936 en la ciudad de Buenos Aires. Se recibe primero como Contador Público Nacional en el año 1958 y luego como Licenciado en Economía en 1963 en la Universidad de Buenos Aires. En 1965 se gradúa en los Estados Unidos en el Programa Internacional de Tributación, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Subsiguientemente, se graduará en la Universidad de California, en Berkeley, como M. A. Public Administration (Master en Administración Pública) en 1968 y, posteriormente como PhD Pol.Science (Doctor en Ciencia Política) en 1974. Desde ese mismo año es también Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. Finalmente, en 1992 se recibirá como Doctor en Ciencias Económicas en la Universidad de Buenos Aires.

En el transcurso de su carrera intelectual, O. Oszlak ha recibido numerosos premios y becas, tanto a nivel nacional como internacional por sus desempeños como docente e investigador. Ha formado parte de múltiples proyectos de investigación y estudios como director, consultor, coordinador y/o asesor, trabajando para diferentes organismos como FLACSO, CLACSO, FUNDAP, CLAD, CEPAL y el INTA, entre otros, así como para gobiernos de provincias argentinas y países americanos, africanos, asiáticos, y entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas. Realizó asimismo trabajos de investigación para la Universidad de Chile, el Instituto Torcuato Di Tella; la Universidad de California; el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), la Universidad de Virginia, el CIAP (Centro de Investigaciones en Administración Pública), entre otros. Como docente desempeñó funciones en la Universidad del Salvador, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de San Martín, la Facultad de Medicina de la UBA, la Universidad San Andrés, la Carrera de Ciencia Política de la UBA, y las Universidades Nacionales de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, del Comahue y de la Patagonia, entre otros. A su vez, ha ocupado diversos cargos académicos en el Instituto Torcuato Di Tella, la Universidad del Salvador y la Universidad de Buenos Aires, así como otras funciones directivas en CEDES, CLACSO, FLACSO, CONICET, INAP y otros. Debemos mencionar finalmente, que Oszlak es también fundador de la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político), que incluso ha cumplido desempeños de asesoramiento público como Asesor Presidencial y que además ha participado de cientos de conferencias, congresos, simposios y reuniones científicas en más de cuarenta países del mundo, preferentemente para divulgar sus investigaciones.

Oscar Oszlak comienza su producción escrita en 1965 y la misma se extiende hasta la actualidad. Podemos contar en su variada elaboración de libros y ensayos, tanto como de autor, compilador o colaborador, con más de un centenar de publicaciones. Entre sus obras destacadas se pueden mencionar: *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*¹, *Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego*², *El Estado argentino: una perspectiva histórica*³, *El orden político en*

¹ Oszlak, Oscar (2009): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Emecé Editores S. A., Buenos Aires.

² Oszlak, Oscar (comp.) (2002): *Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego*, Eudeba, Buenos Aires.

*las sociedades en cambio*⁴, *La reforma del Estado en la Argentina*⁵ y *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*⁶.

LAS INFLUENCIAS DE OSZLAK Y SUS CONTRIBUCIONES

Oscar Oszlak no pertenece a ninguna corriente historiográfica debido a que su orientación académica proviene de la Economía y de las Ciencias Políticas. Pero si se percibe el empleo por parte de Oszlak de la temáticas analíticas de los sociólogos norteamericanos, por el tratamiento teórico que emplea para la comprensión de la historia, ya que recurre a múltiples publicaciones en el idioma inglés, presentadas en congresos y conferencias en las cuales el participó, para basar sus interpretaciones históricas. Por lo que seguramente fue influenciado también por esta metodología en su estadía en Estados Unidos a fines de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX.

Entonces, su acercamiento a la historia proviene de su necesidad investigadora de articular sus conocimientos teóricos de una forma más específica y contraponerlos con el momento histórico en el que está inmerso: la crisis del Estado de Bienestar. Oszlak parece buscar generar nuevas ideas y líneas de investigación sobre los límites de la acción estatal en una sociedad determinada, la capitalista, y poder proporcionar conclusiones originales que permitan acceder a mejores interpretaciones y conocimientos sobre la historia pasada y reciente.

A pesar de que Oscar Oszlak no sustenta sus explicaciones retomadas de historiadores clásicos para escribir sobre historia, ya que está interesado en interpretar la historia argentina, y también la latinoamericana, mediante la comprensión de procesos a través de diferentes tiempos: el corto, el medio y el largo plazo. Por lo que va desplegando su análisis reflexivo de la historia a través de sus estructuras, coyunturas y acontecimientos mediante el accionar de actores colectivos en un ámbito nacional,

³ Oszlak, Oscar (1999): *El Estado argentino: una perspectiva histórica*, en varias Instituciones: Mapa del Estado Argentino, Conciencia, Fundación Gobierno y Sociedad, Grupo Sophia y GADIS. Buenos Aires.

⁴ Oszlak, Oscar (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

⁵ Oszlak, Oscar (1990): *La reforma del Estado en la Argentina*, Documentos CEDES, Buenos Aires.

⁶ Oszlak, Oscar (comp.) (1984): *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*; Editorial Paidós, Buenos Aires.

encuadrado el mismo en un marco continental y en función de un contexto internacional.

Así, el autor no se ciñe a ninguna explicación convencional típica de la historiografía argentina, en la que los individuos son más importantes que los procesos, y en la que la suerte o la personalidad de los actores son los que hacen la historia. Oszlak, por el contrario cree que: *“Así como los actores no son individuos predestinados, tampoco los procesos sociales son meras acumulaciones de acontecimientos puntuales. Los personajes que la historia ha rescatado de 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 hilvanado de hechos gobernados por el azar o la voluntad”*⁷. Por lo que Oscar Oszlak demuestra que le interesa interpretar los acaecimientos políticos y advenimientos económicos importantes en la historia argentina, y no simplemente explicar los hechos y sucesos de la misma.

Podemos considerar que los aportes más importantes de Oscar Oszlak en su producción intelectual son los escritos dedicados al tema del Estado-Nación. Creemos también que su interés en el tema reside en que fue espectador de las modificaciones estructurales que sufrieron los estados nacionales latinoamericanos en la década del 70, siendo el mismo durante esa época un investigador dependiente del Estado Argentino. Lo interesante de su elaboración intelectual, además de su visión sobre lo sucedido, es que además pareció anticipar las consecuencias sociales, políticas y económicas que traerían estos cambios en las sociedades argentinas y latinoamericanas, mirando críticamente hacia el pasado, contemplando las medidas gubernamentales que se tomaban, y visualizando sus posteriores efectos en el futuro. Lo que se percibe en sus últimas producciones sobre el nuevo papel de Estado, desde su gradual reducción hacia fines del siglo XX hasta el nuevo panorama del siglo XXI, producto de un cambio de paradigma en la concepción, utilidad y uso del Estado moderno en sus relaciones sociales, debido al avance de lo privado por sobre lo público. Por lo que remarca la influencia que sufre por la globalización, la integración regional y la

⁷ Oszlak, Oscar (2009), Op. Cit., p. 11.

internacionalización, que modifican y cambian su agenda interna y externa, ya que aun el Estado mantiene un triple correspondencia con la sociedad: relaciones de poder o representación; relaciones funcionales o gestión compartida; relaciones materiales o redistribución de la riqueza. Y en ciertos aspectos, el Estado Nacional aun mantiene su capacidad de decisión a pesar de los organismos internacionales, los gobiernos centrales o los mercados regionales que recortan su poder simbólico y real. No obstante lo cual, todavía para Oszlak: “*El Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social. (...) El Estado es lo que hace. Su naturaleza puede inferirse a través de sus acciones. Estas se ejecutan necesariamente a través de un aparato institucional, cuya configuración y patrón de asignación de recursos le confieren una determinada identidad*”⁸. Sólo que el Estado actual se dedica a beneficiar a sectores privados antes a que a los integrantes de la sociedad, y es por ello que a pesar del desmantelamiento del Estado de Bienestar, no podemos decir que el Estado dejó de funcionar, sino que por el contrario, es utilizado para el beneficio de ciertos sectores económicos. Pero pensando al Estado como el ente que todavía regula a las sociedades y que a fines del siglo XX quiere conformar una nueva sociedad bajo un nuevo marco social. Ya que la supuesta desarticulación del Estado es proporcional al beneficio que reciben los sectores financieros, los grupos privados y las empresas transnacionales por su no intervención en la economía. Y esa es su nueva forma de actuar para destruir el antiguo Estado de Bienestar.

BREVE RESEÑA BIBLIOGRAFICA DE LA FORMACION DEL ESTADO ARGENTINO

Analizaremos primeramente *La formación del Estado argentino* publicada por Emecé Editores en el 2009. Siendo ésta la última edición del libro original de 1982, y en el que se incluye un nuevo prólogo, apéndices, modificaciones y agregados de la reedición de 1997. Oscar Oszlak se dedica en esta obra a condensar metódica y analíticamente un proceso que él considera poco trabajado en la historiografía argentina: el período 1852-1890. No solo por los enfoques unidimensionales que se le dieron al mismo, según opina el autor, desde diferentes historiadores o pensadores, ya sea la misma desde una mirada política o desde una visión económica, sino porque nunca se la

⁸ Oszlak, Oscar (2002), Op. Cit., p. 20-21.

escribió con la intención o la capacidad para articular ambas satisfactoriamente. Asimismo, Oscar Oszlak considera como fundamental esta época en la historia argentina, luego de la batalla de Caseros, porque entiende que significó la consolidación del Estado Nacional Argentino luego de una larga etapa de inestabilidad política. La que proviene desde la ruptura colonial producida por las guerras de la independencia y se extiende debido a la incapacidad por lograr una hegemonía política a través de un proyecto nacional conjunto entre las provincias. Y el autor dice que no hay grandes trabajos historiográficos que sirvan como modelos conceptuales y teóricos que sirvan como soporte para continuar investigando a partir de estos.

El propósito de Oszlak es demostrar entonces la importancia del Estado en la conformación de la Nación Argentina en el siglo XIX. El autor explica que comienza a pensar y escribir en momentos en lo cual la concepción del Estado de Bienestar empieza ser cuestionado con la conocida frase “*Achicar el Estado es agrandar la Nación*”, como producto de la crisis mundial de 1973, por la que se implementarán y ejecutarán las nuevas políticas liberales. Y es en este momento en el cual Oszlak comienza a delinear los esbozos y bosquejos de la estructura argumentativa principal del libro. Por lo que el autor se propone demostrar la equivocada creencia del discurso neoliberal de que la intromisión del Estado no es propicia ni redituable en la economía de un país, por los gastos sociales en los que incurre para beneficiar a ciertos sectores sociales y a sus habitantes, sino que por el contrario, fue exactamente la intervención del Estado lo que permitió conformar a la Nación, estableciendo los mecanismos políticos, económicos y sociales necesarios para su formación, desarrollo y posterior estabilidad. O sea, el Estado Nacional tuvo que construir a la Nación tanto como a su mercado interno mediante la práctica política y su sistema de dominación. Y ese es el fin del Estado: apropiarse de los espacios civiles para hacerlos públicos a través de lo privado.

La formación del Estado argentino muestra dos secciones muy claras a través de sus más de 300 páginas: un preludeo y una recapitulación explicativos, y tres largos apartados centrales completamente analíticos.

El libro está dividido en cinco capítulos. El primero, titulado LINEAMIENTOS CONCEPTUALES E HISTORICOS, sirve como introducción teórica para que el autor precise sus definiciones sobre conceptos como *Estado*, *Nación* y *Estado Nacional*. También contextualiza históricamente la lenta conformación de los Estados Nacionales en America Latina y sus diferentes dinámicas luego de las guerras de la independencia.

Anticipa a su vez, el posterior delineamiento analítico que va a realizar con los siguientes ensayos que conforman el libro.

El segundo capítulo, LA ORGANIZACION NACIONAL Y LA CONSTRUCCION DEL ESTADO, se enfoca en analizar el fallido intento de la Confederación Argentina por suplantarse la hegemonía de la provincia de Buenos Aires, y buscar la unificación de las provincias bajo la dirección de Urquiza. Así como menciona las alianzas políticas que realiza Buenos Aires para superar las mismas dificultades organizativas que padecía el proyecto del Litoral con sede en la ciudad de Paraná y sus acercamientos diplomáticos hacia la misma para superar sus limitaciones.

LA CONQUISTA DEL ORDEN Y LA INSTITUCIONALIZACION DEL ESTADO, título dado al tercer capítulo por Oscar Oszlak, expone detalladamente los distintos mecanismos de penetración que usa el Estado para conformar la Nación e imponer sus condiciones políticas y económicas a las demás provincias del Interior y el Litoral. El autor distingue cuatro modalidades a las que denomina:

- 1) PENETRACION REPRESIVA
- 2) PENETRACION COOPTATIVA
- 3) PENETRACION MATERIAL
- 4) PENETRACION IDEOLOGICA

Por lo que a través de estos dispositivos, que incluso se mezclan y superponen indistintivamente, O. Oszlak opina que se van a producir modificaciones en las formas de dominación por parte de las clases dominantes y que, por ende, se establecerán nuevas relaciones entre el Estado Nacional y las provincias. Ya sea mediante el uso del ejército, los acuerdos, las subvenciones y la educación.

El cuarto capítulo del libro, llamado EL COSTO DEL PROGRESO Y LA REPRODUCCION DEL ESTADO, en el que el autor plantea el precio requerido para que el progreso fuera posible en la República Argentina. Oszlak adelanta varias hipótesis que posibilitan comprender la viabilidad económica del Estado para luego justificarlas mediante una descripción explicativa de los sucesos de Mayo hasta Caseros, primero, y luego de Caseros a Pavón. Dos etapas que eventualmente se interrumpen con dos batallas según escribe Oscar Oszlak, y finalmente el del proceso final de constitución del estado argentino, que el autor considera que abarca desde 1862 hasta 1890. Esta parte del trabajo implica una explicación económica sustentada por

datos estadísticos y otras fuentes creadas por el autor, en base a informes sobre la economía de la época.

Finalmente, y en lo que puede ser considerado a su vez como un epílogo con conclusiones generales, en el quinto capítulo denominado ¿AZAR, LOGICA O VOLUNTAD? Oscar Oszlak se pregunta cuales fueron las condiciones sociales, políticas y económicas que permitieron la consolidación del Estado Nacional Argentino dentro del sistema capitalista internacional y porque no siguió otras direcciones alternativas en su inserción en el mercado mundial. No pretende responder a estos interrogantes, anteriormente formulados por Sarmiento y Juan Álvarez, aunque si aspira ampliar las dudas sobre el tema y, que permitan generar nuevas investigaciones que posibiliten dilucidar sus preguntas sin resolver sobre la cuestión de la organización nacional.

Podemos apreciar además que Oscar Oszlak utiliza como fuentes importantes algunos trabajos previos de Tulio Halperin Donghi, como *Proyecto y construcción de una nación* y de algunos trabajos monográficos de Guillermo O'Donnell, como *Apuntes para una teoría del estado*, ambos contemporáneos y colegas suyos, para contextualizar históricamente el periodo analizado. Se basa para sustentar su explicación económica sobre datos estadísticos de la *Memoria del Ministerio de Haciendas* y del libro *El presupuesto nacional* de Alberto Martínez, para comprobar su hipótesis sobre la importancia de la conformación del Estado Nacional y poder finalmente demostrar como las inversiones realizadas en el país permitieron agrandar la Nación e insertarla exitosamente en el sistema capitalista. Se apoya asimismo para comprender el pensamiento de la época en escritos clásicos de Domingo Faustino Sarmiento como *Facundo* y en las *Bases* de Juan Bautista Alberdi. Por ultimo, se nota que el autor emplea conceptos teóricos utilizados previamente por Phillippe Schmitter en su explicación abstracta sobre la nación, la nacionalidad y el estado, así como de la lógica que permite su construcción primero en el imaginario de la personas y luego en la realidad concreta. Por lo que Oscar Oszlak combina todas sus influencias como método para escribir la historia desde diferentes aproximaciones ideológicas y metodológicas. Y esa es la clave de su originalidad narrativa, discursiva y analítica en su escritura, conjuntamente con el uso de la estadística para escribir una historia fundamentada en datos.

Aunque tenemos que reconocer que Oszlak escribe más una historia sociológica y económica que política, debida a su conformación académica, eso no implica que su aproximación sintética a ciertos aspectos de la historia argentina sea superficial, ya que por el contrario, la misma es densa en el sentido de que requiere de una lectura atenta y profunda por parte del lector, tanto como de conocimientos previos sobre el tema para comprender su exposición e intencionalidad. Además, su aproximación interpretativa de la historia merece destacarse como compleja y profunda. Porque la misma demanda corroborar los datos expresados por el autor en su explicación para compararlos con las estadísticas que forman parte del apéndice y, de esta manera, comprender sus análisis e interpretaciones.

Finalmente podemos agregar, que con esta clase de trabajos se puede acceder a una mejor comprensión de la Historia Argentina debido a la obligación que generan sus ensayos a pensar críticamente sobre lo formulado, lo escrito y lo reinterpretado por otros investigadores e historiadores así como otras corrientes historiográficas y, fundamentalmente por lo que todavía no se escribió aun sobre este tema, debido a las exigencias que se requieren en su elaboración.

LECTURA DE LA OBRA DE OSZLAK SOBRE EL ESTADO

Partiendo de una reflexión de Oszlak incluida en su introducción de *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, en la que dice: "Mis expectativas al comenzar el trabajo eran mucho más ambiciosas que lo que reflejan los resultados finales. A medida que el desarrollo de la investigación avanzaba iba adquiriendo conciencia sobre las serias dificultades que entraña una interpretación histórica rigurosa"⁹, intentaremos descubrir cuáles son los aspectos metodológicos, conceptuales y fácticos que el autor aparentemente no pudo desarrollar o explicitar en su libro. Pero que sin embargo fue anticipando en sus trabajos previos de investigación y, que uno a uno, analizaremos a continuación.

De su publicación del año 1976 titulada *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, escrita en colaboración con Guillermo O'Donnell, leemos que los autores esbozan ciertos enfoques para aproximarse a la

⁹ Oszlak, Oscar (2009), Op. Cit., p. 10.

comprensión de las cuestiones políticas que tiene que resolver el estado, en su conformación y funcionamiento. Especialmente en relación al desempeño de sus funciones públicas, y los diferentes actores sociales involucrados en la resolución de problemáticas, incluso provenientes del sector privado que intervienen en este proceso a veces con intereses contradictorios, calculando los recursos disponibles y requeridos para cumplir con la agenda, así como midiendo sus impactos y consecuencias en la sociedad civil. Los autores creen que es posible comprender el funcionamiento del Estado a través del estudio de sus políticas públicas. Pero para ello hay que aclarar cuales son las cuestiones a resolver, descubrir como, cuando y quienes impulsaron estos problemas en la agenda del Estado, y si a su vez los mismos generaron nuevos nudos en el proceso social involucrado, mientras la burocracia intenta solucionarlos y, debe evaluar que impactos produce en la sociedad a corto, mediano y largo plazo la realización o la frustración de estos temas.

Con la edición en 1978 de *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Oszlak propone unas pautas para investigar los procesos históricos de la conformación de los Estados latinoamericanos. Esencialmente mediante teorías interpretativas que permitan estudiarlo perspectivamente. Una de las dificultades es según Oszlak poder encontrar categorías analíticas que expliquen no al Estado ya constituido, sino que puedan ser capaces de revelar al mismo en sus incierta formación, y sin saber tampoco sobre su resultado final. *“Por otra parte, la dinámica de esta verdadera construcción social no se ajusta a un patrón normal, en el sentido que sus componentes se desarrollen respetando necesariamente proporciones, secuencias o precondiciones. Al contrario, esa dinámica se ve marcada por largos períodos de estancamiento, saltos violentos, hipertrofia de algunos de sus componentes o desarrollo contradictorio de otros que tienden a negar y transformar la naturaleza del conjunto”*¹⁰. Por lo que se pregunta cuando el Estado y la Nación se instauran y se fusionan en una unidad y en que clase de fases o ciclos esto ocurre. O sea, cuando un elemento abstracto se convierte en un factor concreto. Para ello, según Oszlak hay que indagar las cuestiones de la agenda, que mecanismos se implementaron para resolverlo y que recursos se requirieron. Además hay que

¹⁰ Oszlak, Oscar (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, Volumen I N° 3, p. 7.

considerar la lenta transformación que atravesaron las instituciones del sistema colonial hasta lograr la constitución del Estado-Nación y, en el ínterin de este proceso, descubrir cuales son los tiempos en los cuales se superaron las contradicciones económicas entre los sectores dominantes y como estos impusieron a su vez el nuevo orden político. Pero principalmente el autor se pregunta como pudieron financiar los Estados su organización, y de qué recursos supieron o pudieron disponer, ya sean estos privados o externos, mediante créditos o empréstitos, impuestos o rentas de aduana para la reproducción y adaptación al sistema capitalista. *“Este sistema de dominación -el Estado nacional- fue a la vez determinante y consecuencia del proceso de expansión del capitalismo iniciado con la internacionalización de las economías de la región. Determinante, en tanto creó las condiciones, facilitó los recursos, y hasta promovió la constitución de los agentes sociales, que favorecerían el proceso de acumulación. Consecuencia, en tanto a través de estas múltiples formas de intervención se fueron diferenciando su control, afirmando su autoridad y, en última instancia, conformando sus atributos”*¹¹. Por otro lado, Oszlak posteriormente basó y trasladó gran parte de estos lineamientos teóricos de esta publicación en el primer capítulo de *La formación del Estado argentino*.

Con su ensayo *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, de 1979, Oscar Oszlak busca descubrir las particularidades de la administración pública, así como interpretar su papel de acuerdo a nuevos criterios que permitan comparar los presupuestos, los recursos y cumplimiento de objetivos. Oszlak apunta que hay dos formas para estudiar a la burocracia, como una cuestión política y/o de una forma administrativo/organizativo, aunque estas resultan insuficientes para explicar su contexto, su dinámica, sus responsabilidades, los límites de sus decisiones y su compromiso de servicio, así como de las relaciones internas en su funcionamiento y en la toma de decisiones en la que pueden inmiscuirse lo público y lo privado. Por lo que, contemplando todo esto, hay que construir un modelo acorde a cada momento de un país para investigar su burocracia, ya que cada Estado le da su perfil institucional a su gestión: *“En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa,*

¹¹ Ibid., p. 42-43.

agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado”¹².

De su trabajo *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, del año 1980, descubrimos a Oscar Oszlak continuando aspectos no tratados previamente en su trabajo con O’Donnell, ya que intenta especificar y profundizar los procesos de implementación de las políticas estatales, en correspondencia a los mecanismos de la burocracia y sus condicionamientos en la planificación, conducción e ejecución de proyectos. Considera el autor que se deben reconstruir los procesos de implementación de las políticas públicas desde una perspectiva histórica, ya que hay que evaluar la dinámica interna de la burocracia con sus relaciones con otros actores sociales, ya que la misma es vista por el autor como una arena de conflicto político. Pero para eso se tiene que calcular los mecanismos organizacionales, los clivajes internos y externos para formular los planes, la información y el conocimiento que se posee para su consumación, el financiamiento disponible, las unidades de decisión involucradas, así como también se debe evaluar la capacidad de liderazgo de los funcionarios responsables de los proyectos, su ubicación jerárquica, la legitimidad que posee dentro de la burocracia y su habilidad para conseguir, disponer y utilizar los recursos.

Oscar Oszlak distingue dos modelos de acción para la concreción de los mismos: la intelección y la interacción. La primera, la intelección, es producto de un razonamiento calculado y orientado para seguir con fines concretos un programa. La segunda, la interacción, es percibida como una negociación entre dos sectores en lo que se trata de articular los intereses individuales con los fines colectivos. Destaca asimismo las interdependencias jerárquicas, funcionales y presupuestarias requeridas para que la burocracia funcione congruentemente, pero notando que las mismas están expuestas a situaciones de crisis e incertidumbre en su accionar cotidiano, y que lo mismo no es apreciado en las conclusiones de las investigaciones. Como tampoco que toda planificación es totalmente neutra valorativamente y, por ende, estática, y que la política

¹² Oszlak, Oscar (1979): *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, en Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Nº 79 Volumen 19, julio-setiembre de 1979, p. 27.

se rige por otros valores debido a la dinámica de la realidad social. Por eso, los planes deben ajustarse, modificarse o cambiarse, pues los mismos son formulaciones abstractas compuestas por supuestos técnicos que descuidan y olvidan el conflicto, la negociación y las pretensiones de los intereses a los que se unen y/o enfrentan. Y estas cuestiones no son tampoco exploradas por los investigadores.

Con la edición de *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino*, en el año 1981, simplemente adelantó un capítulo de *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, para someterlo a comentarios y críticas, así como las conclusiones del mismo libro fueron anticipadas el siguiente año con la presentación de *Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la Sociedad Argentina* con los mismos fines e intenciones. Por lo que finalmente en 1982 edita por primera vez el libro reseñado anteriormente.

REVISION CRÍTICA DE LA FORMACION DEL ESTADO ARGENTINO

Después de recorrer la producción previa de Oscar Oszlak a *La formación del Estado argentino*, podemos coincidir en que varios aspectos planteados en sus trabajos monográficos no pudieron ser desarrollados convenientemente en su libro, como él mismo había anticipado pero no especificado. A pesar de la respetable obra que realizó por la rigurosidad sistemática empleada, la información estadística recopilada, la reconstrucción histórica realizada críticamente y los caminos interpretativos que señaló para su posible profundización conceptual e histórica. Y la misma resulta y se revela a fin de cuentas como incompleta e inconclusa, tal cual planteó el autor en su prólogo inicial.

Pero debido a la extensión temporal del período de constitución del Estado Nacional, y sumado a esto, los diferentes gobiernos que se sucedieron en el lapso 1862-1880, en el cual Oszlak centra la mayor parte de su trabajo, parece una labor indagatoria improbable de realizar individualmente, aunque sea con algunos colaboradores, sino que la misma requiere de un grupo de investigación absolutamente capacitado para llevarla seriamente a cabo.

Sintetizaremos las cuestiones pendientes por el autor a explorar para concretar un nuevo y exhaustivo estudio de la conformación del Estado Nación:

- ❖ El Estado y sus políticas públicas. La disponibilidad de recursos.
- ❖ La composición interna de la burocracia, sus presupuestos, sus planificaciones, su accionar.
- ❖ Los actores sociales (individuos, grupos, sectores, organizaciones) y sus intereses.
- ❖ La agenda y sus cuestiones a resolver.

Debido a que el Estado se balancea entre lo abstracto y lo concreto, y que es necesario conocer las condiciones materiales previas para su conformación, Oscar Oszlak plantea que es necesario analizar todos estos temas en su evolución y su regresión, así como el de mencionar la postura del Estado ante estas situaciones. Saber cómo y qué clase de Estado se quiso conformar, cuales fueron sus prioridades y si estableció alianzas con la sociedad civil o con sectores privados, ya sea en su entrecruzamiento diario, semanal, mensual y anual durante ese lapso analizado, para desatar los nudos de la historia actualmente incomprendidos en la conformación del estado nacional. Como incluso anticipó O. Oszlak en sus trabajos previos, pero que no pudo finalmente explicitar en su libro, porque coincidimos con el autor que esta clase de relevamiento es lo que se requiere cabalmente para comprender este proceso histórico. No sólo por lo que se hizo, sino además por lo que no se logró concretar; por lo que se pensó y por lo que no se pudo cavilar; e igualmente por lo poco que se sabe sobre esta época y más que nada por lo que aun se desconoce de la misma.

Considerando que el papel del Estado fue el de relacionar a las familias y a los grupos provinciales con los intereses nacionales, y simultáneamente se encargó de dirimir los conflictos entre Buenos Aires y las provincias, estas temáticas no son por lo general investigadas. Sin embargo se enfoca la participación del Estado y no como éste fue influenciado para intervenir. Tampoco se especifica claramente como ejerce su poder el Estado para resolver cotidianamente los asuntos pendientes para realizar, o como incluso es capaz de bloquear los mismos, y que postura toma para legitimizar su accionar o su omisión. Otro aspecto descuidado es el de poder observar las transformaciones y modificaciones de las políticas estatales en los supuestos pensamientos y accionares de los actores sociales y que nuevas problemáticas se generan por su aplicación forzada o no.

La formación del Estado fue entonces un experimento en el cual la mayoría de los intentos fallidos y frustrados no son considerados, mencionados o analizados. Así

como tampoco el autor puede especificar las representaciones, los imaginarios, la ideología de los funcionarios burocráticos, mientras que de los políticos, el autor los da por supuestos por parte de los lectores. Aunque falten aspectos que complementen el pensamiento de ese tiempo, se debe tal vez, a la falta de trabajos previos para consultar o sustentar su interpretación en niveles más profundos, especialmente sobre lo correspondiente a la burocracia. Y es que a pesar de todo, Oszlak realizó un esfuerzo intelectual notable para escribir un libro sobre cuestiones no exploradas anteriormente, ya que parte de un nivel de interpretación teórico, de índole abstracto con conceptos como el estado, la nación, el *dominium*, la burocracia y la nacionalidad, pretendiendo indagar a su vez en la mentalidad de los protagonistas que querían construir la República Argentina; hasta llegar y pasar por un plano político, que implica intentar comprender las decisiones tomadas por diferentes actores sociales, ya sean dirigentes, partidos políticos o provincias; para finalizar con una mirada sobre los efectos socioeconómicos producidos en el lapso 1852-1890 y que devino en la conformación y consolidación del Estado Nacional Argentino y, consiguientemente, en su inserción en el mercado internacional de acuerdo a la nueva división del trabajo.

Pero, curiosamente, y a pesar de todo, el libro parece ahora insuficiente para comprender críticamente este proceso, de acuerdo a los planteamientos que Oszlak había realizado en sus trabajos previos.

CONCLUSIONES

Releyendo nuevamente *La formación del Estado argentino* notamos una ambigua sensación. Por un lado, reconocemos que es un libro fundamental en la historiografía argentina para comprender la Historia Argentina del siglo XIX. Por otro lado, comprobamos fehacientemente las limitaciones que un historiador, o investigador, enfrentan al realizar la monumental tarea de reconstruir el pasado a través de fuentes, documentos y bibliografía sobre la misma. En especial si es de e una época en la cual no vivió. Y que a pesar de la información que disponga o los conocimientos previos que posea el autor, parece que nunca va a ser suficiente para vislumbrar la complejidad de su objeto de estudio. Ya que por más limitado y recortado que sea el mismo, sólo va a alcanzar aproximaciones generales en su investigación y, a su vez, descuidando involuntariamente, las cuestiones particulares subyacentes a todo período histórico. Y

no por omisión, por supuesto, sino por no disponer de un método apropiado para plasmarlo.

Otra implicancia significativa sobre esta nueva lectura de *La formación del Estado argentino*, es que pudimos acercarnos a todos los bosquejos previos diseñados por el autor para la confección de este libro, y que Oszlak fue presentando a debates y discusiones con sus publicaciones, por lo que advertimos todas las cuestiones en las que un investigador piensa y considera cuando tiene que escribir una obra histórica, aunque no pueda finalmente plasmarlas en su totalidad. Y es bueno recorrer el camino intelectual iniciado por Oszlak, en su previo proceso de escritura, ya que sirve para reflexionar profundamente sobre el autor, su pensamiento y su obra a partir de lo que no pudo reflejar en su obra. Pero que es importante saber y conocer.

BIBLIOGRAFIA

- Birlán, Antonio (Selección) (1954): *La Historia*, Editorial Americalee, Buenos Aires.
- Birlán, Antonio (Selección) (1956): *El estado, la patria y la nación*, Editorial Americalee, Buenos Aires.
- Devoto, Fernando y Pagano, Nora (editores) (2004): *La historiografía académica y la historiografía militante en Argentina y Uruguay*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Díaz Araujo, Enrique, Pithod, Abelardo y Randle, Patricio (1979): *Planeamiento y Nación. Proyecto político, social y económico*, Oikos, Buenos Aires.
- Fernández Bravo, Álvaro (editor) (2000): *La invención de la nación*, Manantial, Buenos Aires.
- Halperin Donghi, Tulio (1980): *Proyecto y construcción de una nación*, Biblioteca Ayacucho, Caracas.

- O'Donnell, Guillermo (1977): "*Apuntes para una teoría del Estado*", en: Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 9.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976): "*Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*", en: Doc. CEDES/G. E. CLACSO Nº 4.
- Oszlak, Oscar (1978): "*Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*", en: Estudios CEDES, Volumen I Nº 3.
- Oszlak, Oscar (1979): "*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*", en: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Nº 79 Volumen 19, julio-setiembre de 1979.
- Oszlak, Oscar (1980): "*Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*", en: Estudios Cedes, Volumen 3 Nº 2.
- Oszlak, Oscar (1981): "*La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino*", en: Estudios Cedes, Volumen 4 Nº 2.
- Oszlak, Oscar (1982): "*Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la Sociedad Argentina*", en: Desarrollo Económico, V 21. Nº 84 (enero-marzo 1982).
- Oszlak, Oscar (comp.) (2002): *Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego*, Eudeba, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2009): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Emecé Editores S. A., Buenos Aires.