



Notas de investigación sobre Estado, desarrollo y crisis de dominación en Argentina (1955-1976)

Hugo Camilo Ayala*

El golpe de estado que derrocó al peronismo en 1955 inauguró una etapa de importantes transformaciones en el capitalismo en Argentina que se extendieron hasta el ascenso de la última dictadura militar. Desde las ciencias sociales, los estudios acerca de estos cambios se concentraron principalmente en las características del modo de acumulación, en la dinámica del movimiento obrero, en el derrotero político del peronismo proscrito o en el rol de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, estos estudios no han tenido una correspondencia similar a la hora de poner la mirada en las transformaciones de la forma de Estado,¹ ya sea tanto a nivel de la dominación política como de la organización de su aparato administrativo y sus funciones principales. Elsa Pereyra ha destacado que, en buena medida, los estudios sobre este problema en la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) han tenido un carácter fragmentario y escaso, a excepción del clásico estudio de Guillermo O'Donnell sobre el Estado burocrático autoritario.²

¹ Por forma de Estado entendemos las características que tiene el Estado capitalista en cierto período histórico –en uno o varios territorios nacionales particulares–. Estas características están asociadas a un conjunto de instituciones que constituyen los aparatos estatales y a un conjunto de actividades que constituyen las funciones del Estado. Las distintas formas de Estado se estructuran a partir de los distintos modos en que se articula la unidad-en-la-separación entre lo político y lo económico constitutiva de los Estados capitalistas (Bonnet, 2008).

² Pereyra, 2012.

* Profesor en Historia (UBA-UNQ-INAP). Contacto: ayalahc@yahoo.com.ar.

Esta relativa escasez de estudios sobre lo estatal, particularmente de su organización y dinámica interna, es llamativa por dos cuestiones. En primer lugar, porque el clima dominante de pensamiento de las décadas posteriores –y sobre todo a partir de la reestructuración de los años 1990– señaló que el exceso de intervención estatal fue el elemento central del fracaso de la ISI. En segundo lugar, esta ausencia relativa contrasta con el despliegue del Estado en aquellos años, a partir de su rol en la dinámica de la acumulación de capital y en los conflictos sociales de los países periféricos de América Latina. En particular, la ideología del desarrollo –predominante en el clima intelectual y político de la época– otorgó al Estado un rol central en los procesos de modernización industrial, considerándolo el instrumento por excelencia con el que se debían impulsar los caminos que hicieran progresar a los países en vías de desarrollo.³

Sin embargo, tal ausencia no es absoluta. Existe una literatura que se ha abocado a analizar el problema del Estado durante la segunda fase de la ISI –si bien con enfoques y alcances diversos– que es fundamental retomar para un estudio de las características de la forma de Estado en este período. En lo que sigue proponemos realizar un abordaje crítico de estos autores que han tenido al Estado como eje de su preocupación durante la segunda etapa de la ISI para, a partir de allí, formular algunos problemas de investigación.

El periodo 1955-1976 en el marco de una cronología del Estado argentino

Un grupo de autores ha esbozado una periodización de largo aliento del Estado nacional argentino señalando sus diversos momentos históricos. Si bien sus objetivos y perspectivas más generales exceden los propósitos de este texto, nos importa incorporarlos en la medida en que nos permiten ubicar al Estado durante la fase compleja de la ISI en una cronología histórica abarcadora, rastreando los elementos centrales de su especificidad histórica.

En ese sentido, Horacio Tarcus propuso una perspectiva que destaca tres grandes ciclos históricos del Estado nacional mediados por periodos de crisis y transformación.⁴ Desde una mirada inspirada en los debates marxistas en la Alemania Occidental de los años 1970, señala al Estado como la forma política de las relaciones sociales capitalistas, de manera que aborda los cambios en el Estado a partir de la reestructuración de una totalidad social orgánica que implica una nueva forma de acumulación de capital, un nuevo tipo de dominación estatal, una específica relación entre las clases y una forma de hegemonía.

En consecuencia, el primer periodo propuesto por este autor comprende los años de formación del Estado oligárquico-liberal hasta la crisis de 1930. El segundo

³ Altamirano, 1998.

⁴ Tarcus, 1992.

es el del Estado populista,⁵ que finaliza con la crisis de la ISI y la reestructuración capitalista iniciada con la última dictadura. Por último, el Estado neoliberal cierra su análisis. Concentraremos nuestra atención en el segundo momento. La emergencia de un Estado populista fue resultado de un proceso conjunto de cambios en el modo de acumulación –con el despliegue de la ISI– y en la estructura de clases –con el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la clase obrera y su irrupción en la vida política a partir de 1945–. En este marco, a lo largo de la década de 1930 se sentaron las bases de un Estado crecientemente interventor y regulador, mientras que el ascenso del peronismo consolidó la versión local de un Estado benefactor. Para Tarcus, muchos de los elementos centrales del Estado y la sociedad populistas iban a permanecer a pesar de los traumáticos cambios desencadenados a partir de 1955, con la proscripción del peronismo y la exclusión política de la clase obrera organizada:

“Así, los sucesivos gobiernos civiles y militares, cada uno con sus motivos, fueron ‘desarrollistas’, ‘estatistas’, ‘nacionalistas’, aunque de diferente grado y de diferente modo. Ninguno podía–ni se proponía como cree cierta mitología populista– volver atrás la rueda de la historia, retroceder al modelo agroexportador. Y aun en el plano político y social, a pesar de que se proscribiera al peronismo (síntoma manifiesto de la crisis hegemónica irresuelta y por ello ‘hecho maldito’ de la política argentina), las conquistas sociales de las masas, incluida su poderosa organización sindical, ya no podían dejar de ser reconocidas.”⁶

La presión y la ofensiva abierta a partir de 1955 por las fuerzas del orden y el capital en su conjunto para contener y disolver las enormes conquistas obreras durante el peronismo chocaron con el peso que esta propia clase había logrado a nivel económico y político. Las características centrales del Estado y la sociedad, gestadas al calor de las décadas previas, mantuvieron sus pilares esenciales pero en el marco de una creciente conflictividad social y una crisis de hegemonía permanente.

Por su parte, Patricia Berrotarán y Elsa Pereyra han expuesto una cronología que tiene similitudes y diferencias con la propuesta anterior.⁷ De la misma manera, también identifican tres *momentos instituyentes* en la historia del Estado nacional atravesados por fases de transición; pero su punto de partida no está en las relaciones sociales capitalistas como totalidad social, sino en los niveles de autonomía relativa alcanzados por el Estado en su relación con la clase dominante, junto con su capacidad para desplegar e implementar políticas públicas.

⁵ Tarcus utiliza el término “populismo” como un modo específico de acumulación de capital basado en la expansión del consumo interno y la incorporación política de sectores sociales previamente excluidos.

⁶ Tarcus, 1992: 59

⁷ Berrotarán y Pereyra, 2011

Mientras que el primer periodo se caracterizó por la existencia de una comunidad de intereses entre la elite dirigente –la Generación del 80– con los principales sectores propietarios (desde los cuales a su vez se reclutaban los propios cuadros encargados de la gestión del poder estatal), el segundo momento es el de una creciente autonomía estatal respecto de los poderes económicos dominantes. El ascenso del peronismo es el momento en el que el Estado se vuelve un actor central: la clave era asegurar la legitimidad de las instituciones y las políticas públicas ampliadas con mayores niveles de intervención, lo cual se cristalizaría en la planificación como herramienta clave de construcción.

En ese marco, las autoras sostienen que el golpe de 1955 supuso la continuidad sobre nuevas bases de la idea rectora de planificación y dirigismo estatal de la economía, pero como contrapartida supuso una degradación de la autonomía del Estado:

“Sin embargo, esta trayectoria del estado social, empresario y planificador, resignificado desde la concepción desarrollista que dominó en la época, [...] estaría marcada por la progresiva degradación de los elencos estatales y la creciente pérdida de autonomía del estado en un contexto de consolidación de la lógica corporativa como modalidad privilegiada para la mediación de intereses. De manera que es posible ensayar una caracterización del proceso que resulta paradójica en sus términos: al tiempo que el estado nacional ingresaba en una suerte de ‘régimen’ en lo que concernía en los campos de su actuación, lo hacía abajo formas cada vez más degradadas y cuestionadas en su eficacia y capacidad de direccionamiento [...]. Por otra parte, fue en esta época que las ideas de racionalización, ajuste y modernización comenzaron a adquirir los contornos y contenidos que irían a jalonar los sucesivos ensayos de reforma y transformación del estado nacional.”⁸

Llegados a este punto, podríamos preguntarnos por la especificidad del Estado en el periodo 1955–1976. A pesar de las diferencias analíticas y teóricas de ambas propuestas, es claro que en las dos se propone la existencia de una fuerte tendencia en la cual el Estado sufrió importantes cambios, pero en un marco de profundas continuidades. Muchas de las características centrales del Estado y la sociedad que se desplegaron en los años treinta y cuarenta se mantuvieron hasta la crisis de la ISI. Algunos ejemplos de ello son el permanente rol planificador, la intervención en amplias esferas de la actividad económica, la ampliación de sus aparatos, la fuerte presencia de los sindicatos en relación con el Estado,

⁸ Berrotarán y Pereyra, 2011: 158. Esta perspectiva remite a la lectura propuesta por Sidicaro: “El intervencionismo económico estatal sólo retrocedió en aspectos parciales después de la caída de Perón. El Estado siguió participando en la reproducción de la vida económica y social, pero, al debilitarse la continuidad y coherencia de los proyectos gubernamentales, se deterioraron sus capacidades políticas, técnicas y burocráticas.” (Sidicaro, 2010: 110).

entre otros. Pero al mismo tiempo, este proceso supuso algunos cambios nada despreciables consistentes en, entre otros, intentos de modernización y/o racionalización, de adaptación de sus estructuras y funciones a la nueva etapa de acumulación de la ISI, de incapacidad para canalizar los conflictos sociales. Y por sobre todas las cosas, la exclusión política de la clase obrera organizada y el peronismo, la imposibilidad de su institucionalización, marcaría un punto determinante y distintivo a la dinámica social del periodo.

La crisis de dominación estatal

Las lecturas más influyentes sobre este periodo estuvieron centradas en las dificultades para imponer un orden político estable en la Argentina. El análisis del Estado estuvo centrado en su relación con las clases dominantes y dominadas, y con los conflictos de la sociedad en su conjunto. La expresión más acabada de este tipo de análisis han sido los clásicos trabajos de Juan Carlos Portantiero y Guillermo O'Donnell,⁹ los cuales siguen siendo referencias de lectura obligada para un abordaje global del Estado en estas décadas.

Desde una perspectiva centrada en el concepto gramsciano de hegemonía, el sugestivo ensayo de Portantiero consistió en destacar el carácter ingobernable de la sociedad argentina desde la caída del primer peronismo hasta la crisis de mediados de los setenta. La dinámica conflictiva al interior de la clase dominante, el poder y la radicalización de la clase trabajadora y el cambiante marco de alianzas que se daba en cada momento fueron sintetizados bajo el clásico concepto de "empate hegemónico". Este fue definido como un momento histórico en el cual la clase dominante, o alguna de sus fracciones, era incapaz de imponer un orden político duradero que se materializara en el seno del Estado. De esta forma, el alto nivel de la conflictividad social, la imposibilidad de incorporar y canalizar al peronismo y a la clase trabajadora al juego político e institucional, así como el recambio permanente de gobiernos semidemocráticos por dictaduras militares perpetuaban el aislamiento del Estado.

La caída del peronismo abrió las puertas a un proceso que el propio Perón había sido incapaz de realizar: iniciar un proceso de acumulación de capital basado en la incorporación intensiva de tecnología, desplazando una economía basada en la explotación extensiva de la fuerza de trabajo. El desarrollismo frondizista sería el encargado de consolidar ese proceso de transformación capitalista a partir de la convocatoria al capital extranjero y el despliegue de la ideología del desarrollo. Esto transformó la estructura social, en la cual se volvió predominante la presencia y el peso del capital extranjero insertado en la industria; pero no sucedía lo mismo a nivel político: "Es a eso lo que llamo crisis de hegemonía: incapacidad

⁹ Portantiero, 1973; 1989. O'Donnell, 1977.

de un sector que deviene predominante en la economía para proyectar sobre la sociedad un Orden Político que lo exprese legítimamente y lo reproduzca".¹⁰

¿Por qué este sector no podía ser hegemónicamente dominante, y por qué esa hegemonía no podía materializarse en el seno del Estado? O'Donnell retomó el análisis del empate hegemónico para ensayar una respuesta a esta problemática. En su mirada, la segunda fase de la ISI se caracterizó por los cortos periodos de ascensos y descensos de la economía regidos por el movimiento de la balanza de pagos. El esquema de alianzas y conflictos partía del predominio del capital extranjero insertado en la industria y el mercado interno, demandante de divisas. Por su parte, la burguesía terrateniente era la garante, a partir de realizar su producción en el mercado mundial, de esas divisas necesarias para la producción manufacturera. Sin embargo, el leve crecimiento de la producción y la productividad del agro argentino producían recurrentes cuellos de botella en la balanza de pagos. Las opciones para resolver esto pasaban por promover el impulso a la modernización del agro o por reducir la oferta de los bienes agrarios vendidos en el mercado interno para aumentar la proporción de excedentes hacia la exportación; esto hubiese garantizado una alianza permanente entre la burguesía extranjera urbana y la terrateniente. Pero la primera opción era inviable, puesto que la inestabilidad permanente de los precios agrícolas desincentivaba a la burguesía agraria a llevar a cabo transformaciones de envergadura. La segunda opción estaba vedada por la presencia de una alianza defensiva del movimiento obrero organizado con los pequeños sectores locales de la burguesía. El bloqueo propugnado por ese bloque popular llevaba entonces a la salida devaluatoria y a las políticas de ajuste y estabilización como forma de resolución temporaria –y sólo temporaria– del ahogo de la balanza de pagos; esto permitía la reactivación económica, pero sólo hasta que se volviera a repetir la crisis externa, dando lugar al reinicio del ciclo. La gran burguesía urbana era la gran ganadora, pues al ser la favorita en los momentos de auge y al no ser afectada por la devaluación y los ajustes en los momentos de caída, "pendulaba" hacia la burguesía terrateniente o hacia el bloque popular, según el momento del ciclo.

Estos son los actores principales y el escenario que, para O'Donnell, hacían "bailar" a un Estado profundamente debilitado. En ese marco, el intento más importante por modernizar y normalizar al capitalismo argentino –esto es, garantizar una acumulación sin grandes sobresaltos– y consolidar un orden político fue la implantación del Estado burocrático autoritario, el cual suponía una alianza estratégica entre la burguesía oligopolizada y transnacionalizada, las Fuerzas Armadas y los cuadros tecnocráticos del aparato estatal; su objetivo principal era desactivar la movilización y la politización del bloque popular que impedía el ordenamiento de la sociedad.¹¹

¹⁰ Portantiero, 1973: 533.

¹¹ O'Donnell, 2009 (1982).

Creemos que el mérito de estos textos clásicos ha sido poner el eje en la relación estructural entre Estado y sociedad, analizando los límites del primero a partir de la dinámica general de la segunda. Pero posteriormente la relación entre esta crisis política y el Estado no ha sido abordada de manera más exhaustiva; es decir, no se ha profundizado en los problemas de la organización y dinámica del propio Estado mientras “bailaba” al ritmo de la sociedad. Es válido entonces preguntarse por las implicancias que tuvo la imposibilidad de construir una hegemonía política más o menos estable sobre la estructura interna del Estado, esto es, de qué forma los conflictos sociales se canalizaban, o no, a través de las –débiles– acciones estatales.

Estado y desarrollo económico

El análisis del Estado durante los años de la segunda fase de la ISI estuvo fuertemente relacionado con las estrategias de desarrollo y modernización del capitalismo en Argentina. La ideología desarrollista, dominante en los círculos intelectuales y políticos del periodo, sostuvo que a las irremediables fallas del mercado que perpetuaban el subdesarrollo había que oponerles un agente rector que planificara y guiara los procesos de modernización social. De esta manera, el Estado era señalado como el instrumento central que debía guiar al capital privado e intervenir de manera directa en la dinámica del mercado para garantizar las vías hacia el desarrollo económico.¹²

Los estudios sobre esta relación entre el Estado y las estrategias desarrollistas en Argentina han estado dominados por el enfoque neoinstitucionalista. Esta perspectiva se opuso a las lecturas económicas “ortodoxas” que señalaron a la excesiva intervención estatal como causa principal del fracaso de la ISI;¹³ de esta forma, buscó legitimar la gestión estatal pero analizando sus dificultades a partir de dos ejes centrales: el grado de autonomía¹⁴ alcanzada por el Estado –o de secciones de su aparato– respecto de los grupos de poder económico y social, y las capacidades administrativas desplegadas para movilizar sus recursos y delinear políticas públicas eficientes. De esta manera, la hipótesis central del neoinstitucionalismo es que, a lo largo de estas décadas, el Estado argentino tuvo una escasa autonomía respecto de los poderes económicos dominantes,

¹² Esta noción instrumental del Estado está muy presente en la teoría del estructuralismo latinoamericano desplegada en las usinas de la CEPAL (Grigera, 2014), y también aparece muy patente en los enunciados de los desarrollistas criollos (Ayala, 2015).

¹³ De esta manera, los neoinstitucionalistas buscaban “reinsertar” al Estado en un rol primordial en los procesos sociales de cambio y desarrollo (Evans, 1985; Skocpol, 1985).

¹⁴ La idea de autonomía no refiere a un aislamiento absoluto de la burocracia de Estado respecto de los grupos sociales, sino que debe entenderse como autonomía *enraizada* mediante la cual el Estado crea lazos sociales y canales institucionales que lo relacionan con la sociedad (Evans, 1985).

que en muchos casos condicionaban o corporativizaban las secciones y la acción del aparato estatal, erosionando sus capacidades administrativas.¹⁵ A su vez, este interés por analizar las capacidades del Estado los llevó a estudiar de manera más sistemática la conformación del aparato estatal, aportando importantes análisis empíricos –muy detallados en algunos casos– sobre el rol de ciertas instituciones y la gestación y aplicación de políticas públicas.

Uno de los trabajos más destacados, por la influencia ejercida sobre estudios posteriores, ha sido el análisis comparativo de Kathryn Sikkink acerca de las capacidades de los Estados argentino y brasilero para canalizar y aplicar las ideas desarrollistas.¹⁶ Su objetivo fue dar cuenta de las razones que llevaron a la adopción de políticas similares en ambos países y las razones del fracaso argentino en oposición al éxito brasilero. Buscó la solución a partir de tres elementos interrelacionados: (i) la adopción de las *ideas sobre el desarrollo* en América Latina durante los años cincuenta por parte de las elites dirigentes; (ii) la forma en que estas ideas se insertaron y adaptaron en las instituciones estatales, y (iii) cómo estas instituciones fueron capaces de implementar y desplegar políticas públicas tendientes al desarrollo:

“Mi argumento es que el proyecto desarrollista emergente en Brasil y la Argentina en los años cincuenta fue una reacción a partir de las nuevas ideas en boga en la clase política y los cambios operados en la economía nacional e internacional. Ahora bien, para que el modelo desarrollista pueda ser implementado con éxito, debe insertarse en instituciones del Estado que cuenten con capacidad organizativa para traducirlo en políticas públicas. A fin de consolidar el modelo, o de que este perdure, es preciso que esté acompañado por un consenso de la elite y un amplio respaldo social.”¹⁷

En ese sentido, dentro de las ideologías existentes en los años cincuenta –como por ejemplo el liberalismo, capitalismo de estado, socialismo–, el desarrollismo se

¹⁵ Por esta razón, estos trabajos hacen suya la caracterización del Estado argentino como un “Estado intermedio”. Evans propuso una clasificación de tres tipos de Estado, atendiendo a las variables de autonomía y capacidad administrativa: en primer lugar, los *Estados desarrollistas* son aquellos que logran impulsar de manera eficiente los procesos de desarrollo a partir de poseer una elevada autonomía y coherencia burocrática; la forma opuesta a este primer tipo es la de los *Estados predatorios*, en los cuales la apropiación privada de la renta pública por parte de los funcionarios imposibilita la acción eficaz del Estado y bloquea las posibilidades de modernización; por último, los *Estados intermedios* son aquellos que poseen ciertas características de los Estados desarrollistas, pero encuentran sus límites en la escasa cohesión de la burocracia, la debilidad de mecanismos meritocráticos en su reclutamiento y una fuerte presión de intereses sectoriales que se expresan en su interior y degradan su autonomía.

¹⁶ Sikkink, 2009.

¹⁷ Sikkink, 2009: 02.

planteó como la única viable, aunque Sikkink sugiere que se descartaron opciones que hubieran dado mejores resultados, como la industrialización orientada a las exportaciones –similar a la que luego se desplegaría en el Sudeste asiático–. De esta manera, las facultades administrativas y coactivas del Estado para desplegar y aplicar políticas públicas –la *capacidad del Estado*–, y el hecho de que las ideas sobre el desarrollo se instalaran en la agenda pública y en los planes de gobierno adquieren un valor explicativo central: “La adopción de nuevos modelos es el resultado de las ideas de los principales responsables políticos quienes reaccionan ante lo que perciben como las restricciones y oportunidades de la situación económica nacional e internacional”.¹⁸

En este marco, la fortaleza del Estado brasileño se opuso a la debilidad del Estado argentino para llevar a cabo la batería de ideas desarrollistas y para relacionarse con la sociedad. En el plano ideológico, el presidente Juscelino Kubitschek logró delinear y establecer de manera clara y concreta los objetivos de su programa de desarrollo mediante el Plan de Metas; a su vez, logró consolidar a una burocracia no sometida a los vaivenes y presiones de las fuerzas políticas y sociales, la llamada *burocracia aislada*,¹⁹ y por último, logró el apoyo de los sectores de poder. Por su parte, Arturo Frondizi no obtuvo apoyos consistentes para su programa político, y nunca elaboró un plan claro de objetivos: simplemente buscó evadir las burocracias constituidas a partir de la creación y control de secretarías e instancias de gestión alternativas e informales.

En este sentido, el concepto de *capacidad estatal* se vuelve central en la explicación comparativa: “La capacidad del Estado es el conjunto de capacidades administrativas y coactivas del aparato estatal para implementar los objetivos que se propone un gobierno. Se trata de un concepto relativo: el Estado es fuerte o capaz en relación con las tareas que se fija a sí mismo o que le son fijadas”.²⁰

En segundo lugar, este enfoque neoinstitucionalista fue retomado en los estudios sobre el despliegue del Estado como productor de bienes y servicios y su rol en las diversas formas de intervención en la economía –injerencia en la gestión de los capitales privados, financiamiento de la industria, entre otros–. Estos trabajos han tenido un auge importante en la última década, impulsados principalmente por la sociología y la historiografía económica, y se nutren de los trabajos sobre política industrial realizados entre las décadas de 1980 y 1990.²¹

¹⁸ Sikkink, 2009: 32.

¹⁹ Con el concepto de “burocracia aislada” entendemos que Sikkink refiere a la idea de *enraizamiento* descrito en la nota 15.

²⁰ Sikkink, 2009: 14.

²¹ Por ejemplo, los estudios de Altimir, Santamaría y Sorrouille a fines de los 1960, y de Schvarzer, Katz y Kosakoff durante los 1980 y 1990.

En ese sentido, los estudios sobre la edad de oro del “Estado empresario”²² y sobre las formas de financiamiento público a la industria²³ realizados por Claudio Belini y Marcelo Rougier son aportes considerables al estudio de la conformación y despliegue de las principales empresas y entidades públicas: la Dirección de Fabricaciones Militares, la Dirección Nacional de Industrias del Estado, SIAM, SOMISA y el Banco Nacional de Desarrollo, entre otros. En una línea similar se puede ubicar el estudio sobre los organismos de planificación consolidados a partir de la década del cincuenta, analizados por Nicolás Tereschuk.²⁴

Estos trabajos destacan, en primer lugar, la conformación de una tecnoburocracia especializada en lugares centrales del Estado –fundamentalmente en los organismos planificadores–; en segundo término, señalan el despliegue errático del Estado empresario cuya expansión se atribuye a un proceso no planificado ni coherente, sino como respuesta a un conjunto de presiones de diversos actores sociales –en primer lugar, del sector militar– y a una coyuntura de inestabilidad económica recurrente. Estos estudios coinciden además en las dificultades para generar una burocracia estatal con suficiente autonomía y capacidad que le permitiera encontrar un camino de organización armónica y eficiente dentro del entramado estatal.

Por último, la relación entre el aparato de Estado y los grandes grupos económicos ha sido analizada con mayor énfasis por Ana Castellani,²⁵ particularmente durante la consolidación del Estado burocrático autoritario. En su intento de normalizar las condiciones de la acumulación capitalista, la Revolución Argentina ensayó una serie de transformaciones del aparato estatal tendientes a darle mayor dinamismo y eficiencia a su gestión, a la par que desplegaba una fuerte intervención económica. Pero la ausencia de una estructura burocrática con intereses cohesionados y una dinámica estable llevaba a que la relación con los sectores que conformaban la cúpula empresarial se constituyera a partir de prácticas clientelares, tramas personales y lealtades individuales, con lo cual las decisiones y acciones del Estado estuvieron cada vez más influenciadas y atravesadas por los intereses corporativos y sectoriales de los grupos económicos.

De esta forma, el Plan de Obras Públicas de 1967, que supuso una fuerte iniciativa de inversión pública y de movilización de capitales, terminó convirtiéndose en una gran oportunidad de negocios para las grandes empresas constructoras.

²² Belini y Rougier, 2008. Es importante señalar que el concepto de “Estado empresario” no remite a un periodo específico de la historia argentina sino a un conjunto de actividades y funciones desplegadas desde el Estado a través de sus empresas. Sin embargo, los autores coinciden en que la época “dorada” –es decir, de mayor alcance cuantitativo y cualitativo– de tales actividades y funciones corresponden al periodo comprendido entre las décadas de 1940 y principios de 1980.

²³ Rougier, 2004.

²⁴ Tereschuk, 2007.

²⁵ Castellani, 2002; 2009.

Y las fuertes disputas internas en la cartera ministerial generadas por las presiones e intereses particulares provocaron el naufragio de la política de Reforma Administrativa del mismo año. Para Castellani, estos ejemplos son una clara muestra de los impedimentos que tuvo el Estado argentino para superar los límites de un *Estado intermedio* y, al mismo tiempo, reflejan cómo la propia acción estatal fomentó el desarrollo de ámbitos privilegiados de acumulación.²⁶

El neoinstitucionalismo ha tenido el enorme mérito de analizar con mayor detenimiento las características del Estado, realizando importantes aportes en cuanto al estudio de las transformaciones de su organización y dinámica interna en la segunda etapa de la ISI. Sin embargo, sostenemos que es necesario retomar esta perspectiva de manera crítica por tres cuestiones centrales. Por un lado, su punto de partida centrado en la oposición binaria entre Estado y mercado o entre Estado y grandes grupos económicos pierde de vista lo esencial de la constitución del Estado capitalista consistente en ejercer la dominación política en la sociedad. Esto tiene como consecuencia que la pregunta sobre la debilidad o fortaleza del Estado debe contemplar su capacidad para garantizar tal dominación y, al mismo tiempo, examinar cómo esa fortaleza/debilidad se reproduce al interior del aparato estatal, o mejor dicho, cómo los diversos conflictos sociales y políticos se expresan al interior del Estado. Por otro lado, el análisis de la dinámica estatal a partir de tipos ideales tiende a poner el eje en lo que el Estado *debería ser* y no lo que realmente es, es decir, no se parte del reconocimiento de que el Estado realmente existente es un conjunto de aparatos y secciones con escasa armonía entre sí, en la que cada sección busca su propia coherencia normativa.²⁷ De manera que, un periodo de crisis de dominación implicaría una agudización de la incoherencia y los conflictos de las secciones del aparato de Estado. Si bien se destaca el carácter relacional del Estado con otras esferas sociales, esta relación se conceptualiza a partir de una rígida externalidad y no como un vínculo constituido entre instancias particulares y fragmentarias de una misma totalidad social, o como afirma Bob Jessop:

“[...] el neoestatismo descansa en una falacia teórica fundamental. Supone que hay fronteras claras y nítidas entre aparato de Estado y sociedad, administradores del Estado y fuerzas sociales, y poder estatal y poder social. Esto implica que el Estado [...] y la sociedad son mutuamente excluyentes y autodeterminados, que se pueden estudiar aisladamente y que los análisis resultantes se pueden yuxtaponer y dar una explicación completa. Esto reifica y convierte en absoluto lo que en realidad son propiedades emergentes, parciales, inestables y variables; y excluye lógicas híbridas como

²⁶ Los ámbitos privilegiados de acumulación son un espacio virtual articulado por diversas prácticas que permiten la generación de ganancias extraordinarios para un conjunto de empresas privadas, beneficios que se sostienen en la existencia de múltiples y diversos privilegios, institucionalizados o no (Castellani, 2009).

²⁷ Hirsch, 2007.

el corporativismo o las redes políticas, las divisiones entre administradores del Estado debido a los vínculos entre órganos del Estado y otras esferas sociales, y muchas otras formas de intersección entre Estado y sociedad.”²⁸

A modo de conclusión

En las líneas precedentes hemos analizado críticamente la producción de un variado conjunto de autores que, con perspectivas y puntos de partida distintos, han tenido al Estado argentino de la segunda etapa de la ISI como eje de sus preocupaciones. En primer lugar, los intentos de periodización del Estado nacional destacan a la etapa de los años 1955–1976 como una etapa de transformaciones importantes en el marco de continuidades profundas, en relación con los cambios en la forma del Estado de los años treinta y cuarenta. En ese sentido, el Estado consolidó sus funciones interventoras, planificadoras y empresarias, pero lo hizo en el marco de cambios centrales: por un lado, las nuevas necesidades de la acumulación de capital llevaron a importantes intentos de racionalización y modernización de las estructuras estatales; por otro, la ofensiva contra el movimiento obrero organizado y la proscripción de la fuerza política mayoritaria llevaron al desmantelamiento de organismos y estructuras desplegadas con el gobierno peronista. A su vez, el análisis del Estado en relación con los conflictos al interior de la clase dominante y su incapacidad para institucionalizar la conflictividad social y la acción del movimiento obrero organizado –en alianza con otros sectores sociales– fue sintetizado como una crisis de dominación; pero dentro de este marco de análisis no se avanzó mucho más en torno a las características de la organización del aparato estatal en relación con dicha crisis. Por último, la relación entre Estado y desarrollo económico es uno de los ejes principales abordados desde el neoinstitucionalismo en su estudio sobre los límites de la autonomía y la capacidad del Estado.

Para finalizar, quisiéramos proponer unos breves apuntes de investigación e incorporar otras dimensiones de análisis a partir de los problemas planteados más arriba. En particular, nuestro interés está puesto en analizar la organización y las funciones del aparato de estado en relación con la crisis de dominación inaugurada con la caída del primer peronismo o, lo que es lo mismo, en qué medida y de qué manera la crisis hegemónica impactó en la organización y la acción del aparato estatal. Esta pregunta implica partir de una concepción relacional del Estado, pero no como una relación de exterioridad con el conjunto de las demás esferas sociales, sino como una parte coconstitutiva e inescindible de la totalidad social; esto por supuesto no implica negarle al Estado una dinámica y especificidad propia –aspecto que se deduce de la propia separación entre lo económico y lo político, entre Estado y sociedad civil–, sino analizar esa especificidad en el proceso de reproducción de las relaciones sociales capitalistas en Argentina.

²⁸ Jessop, 1999: 107

De esta manera, buscamos destacar la dinámica del aparato estatal atravesada por los conflictos con las diversas fracciones de la clase dominante y la integración/resistencia de los sectores subalternos, en particular de la clase obrera organizada. Esto remite también a comprender en qué medida los procesos históricos previos —específicamente durante el peronismo— que se condensaron en el aparato de estado condicionaron las transformaciones y las políticas de cambio que se llevaron adelante a partir de 1955. En ese sentido, creemos que no es posible “rastrear” una coherencia administrativa del aparato de Estado sino que, por el contrario, un periodo de crisis debería caracterizarse por la agudización de las contradicciones y los conflictos intraburocráticos.

A partir de lo anterior emergen una serie de interrogantes: ¿Qué potencialidades y límites tuvieron las políticas de racionalización y modernización del aparato estatal en este contexto? ¿A través de qué mecanismos se relacionaba el Estado con las diversas fracciones de la burguesía? ¿Qué instancias formales se desplegaron para canalizar, aislar o reprimir el conflicto social? ¿En qué medida la inestabilidad política y social produjo que el Estado tuviese que apelar a instancias informales de gestión de la conflictividad y la gestión de políticas públicas?

Bibliografía

- Altamirano, Carlos (1998), "Desarrollo y desarrollistas", *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, N° 2, pp.75 a 94.
- Ayala, Hugo Camilo (2015), "Racionalización y modernización del estado en una Argentina en crisis (1958–1962)" (Ponencia presentada en las XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Comodoro Rivadavia).
- Belini, Claudio; Rougier, Marcelo (2008), *El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial.
- Berrotarán, Patricia; Pereyra, Elsa (2011), "Momentos y procesos para una historia del estado en Argentina", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires), Año 18, N°30, pp. 141 a 168.
- Bonnet, Alberto (2008), *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en la Argentina, 1989–2001*, Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, Ana (2002), "La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969", en *Sociohistórica*, N° 11–12, pp. 35 a 68.
- Castellani, Ana (2009), *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Evans, Peter (1985), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 35, N° 140, pp. 529 a 562.
- Grigera, Juan (2014), "Conspicuous silences: State and class in structuralist and neostructuralist thought", en Spronk, Susan; Webber, Jeffrey (comps.), *Crisis and Contradiction: Marxist Perspectives on Latin America in the Global Economy*, Leiden, Historical Materialism Book Series, Brill Academic Publishers, pp. 193 a 210.
- Hirsch, Joachim (2007), "Rasgos fundamentales de la teoría materialista del Estado", en Ávalos Tenorio, Gerardo; Hirsch, Joachim, *La política del capital*. México, UAM-X, pp. 131 a 169.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- O'Donnell, Guillermo (1977), "Estado y alianzas en la Argentina", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 16, N° 64, pp. 523 a 554.

O'Donnell, Guillermo (2009 [1982]) *El estado burocrático autoritario: 1966–1973, triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Pereyra, Elsa (2012), "El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el periodo 1930–1976", en *PolHis* (Mar del Plata), Año 5, N° 9, pp. 92 a 112(en línea).http://polhis.com.ar/datos/Polhis9_PEREYRA.pdf (acceso 25 de septiembre de 2015).

Portantiero, Juan Carlos (1973), "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual", en Braun, Oscar (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, México, Siglo XXI.

Portantiero, Juan Carlos (1989), "Economía y política en la crisis argentina (1958–1973)", en Ansaldi, Waldo; Moreno, José Luis (comps.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, Buenos Aires, Cántaro editores, pp. 301 a 346.

Rougier, Marcelo (2004), *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo(1967–1976)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Sidicaro, Ricardo (2010), *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Sikkink, Kathryn (2009), *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research", en Evans, Peter; Rueschemeyer, Dieter; Skocpol, Theda (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3 a 43.

Tarcus, Horacio (1992), "La crisis del estado populista. Argentina 1976–1990", en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 107, pp. 40 a 67.

Tereschuk, Nicolás (2007), "Organismos de planificación y estado desarrollista en la Argentina (1943–1975)" (Ponencia presentada en las I Jornadas de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento)