HORACIO ROSATTI

EL ORIGEN DEL ESTADO

Prólogo de

JORGE REINALDO VANOSSI

RUBINZAL - CULZONI EDITORES
Talcahuano 442 – Tel. (011) 4373-0544 – C1013AAJ Buenos Aires
Salta 3464 – Tel. (0342) 455-5520 – S3000CAF Santa Fe
Arturo M. Bas 284 – Tel. (0351) 428-4418 – X5000KLF Córdoba

ISBN 950-727-374-3

RUBINZAL - CULZONI EDITORES
de Rubinzal y Asociados S. A.
Talcahuano 442 – Tel. (011) 4373-0544 – C1013AAJ Buenos Aires

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

IMPRESO EN ARGENTINA

PALABRAS INTRODUCTORIAS

Mucho y por muchos se ha escrito sobre el Estado. Sin embargo, las formas y los métodos de presentación del tema son inagotables, toda vez que ese objeto de estudio –el Estado– sigue y seguirá en permanente transformación, al compás de los cambios que se producen en la sociedad-comunidad que le sirve de base a cada manifestación de organización estatal. Es un proceso dinámico de evolución indetenible en el espacio y en el tiempo, cuyo horizonte final (si cabe tan ambiciosa expresión) es impredecible para el entender del común de los humanos y aun para el saber de los politólogos más avezados. Mientras tanto, las sustancias y los procedimientos van adaptándose a las novísimas situaciones de los cambios más acelerados que registra la historia, mal que le pese a quienes desearían de corazón una estratificación de modelos ideales o la temporaria instalación de un organigrama de utopía. El *eppur si muove* vale también para poner en su justo lugar de comprensión al *corsi e ricorsi* tan mentado, habida cuenta de que si bien la mayoría de las transformaciones de estatalidad responden a la causalidad y no a la casualidad, también es cierto que la sorpresa de las vicisitudes corre más rápido que la capacidad de reflexión aleccionadora de los más lúcidos ejemplares humanos. ¡Pero la realidad es así!

Con la llegada del nuevo milenio podemos pasar revista al catálogo de las cosas desaparecidas o ya superadas, pero en ese inventario hipotético no entra la imponente presencia de la figura del Estado. Bajo una u otra modalidad, existe desde los albores de la vida plural y sobrevivirá –acaso– a los cimbronazos que nos depare la posfuturidad, que nadie se atreve a semblantear. El Estado sigue allí, acompañán-

EL ORIGEN LÓGICO DE LA SOCIEDAD POLÍTICA Y EL ESTADO

Introducción

La palabra "origen" puede interpretarse en dos sentidos: como "causa" o como "inicio". En el primer caso "origen" es "fundamento"; en el segundo es "comienzo".

Las dos posibilidades de la expresión plantean distintas preguntas y remiten a saberes diferentes: el origen como "causa" o "fundamento" pregunta "¿por qué?" y demanda a la filosofía; el origen como "inicio" o "comienzo" pregunta "¿cuándo?" e interpela a la historia.

Si la preocupación por el origen se centra en una realidad histórica como el Estado, pareciera que las preguntas ¿por qué? y ¿cuándo? sólo pueden responderse a partir de la ciencia que estudia el pasado: "El Estado X surge en tal fecha y en tal lugar (¿cuándo?) –dirá el historiador– porque se dan determinadas circunstancias (¿por qué?)".

Sin embargo, desde el ángulo de la filosofía política es posible preguntarse "¿por qué?" prescindiendo de un tiempo y un lugar determinados. Si la asociación entre seres humanos con deseos de permanencia (cualesquiera sean sus formas) constituye una constante histórica, ¿no podría buscarse una respuesta más genérica –ajena a tiempo y espacio– que anidara en la condición humana, o en la incidencia de múltiples factores vitales sobre la condición humana? En este caso, la respuesta de la filosofía política podría formularse a partir del renunciamiento a las precisiones de la historia. De modo que cuando un pensador afirme que todo Estado surge de un contrato social o político, no habrá que buscar papeles firmados y sellados para acreditar que

está en lo cierto, dado que lo que está afirmando en realidad es que el fundamento de la convivencia bajo forma estatal responde a un acuerdo de voluntades.

En las páginas siguientes habremos de consultar a la filosofía política acerca del origen (entendido como "causa") del Estado, asumiendo por "Estado" –en sentido amplio– a "toda asociación política, con intención de permanencia, intentada por los hombres".

1. El Estado como vocación social: Naturalismo

Llamamos "naturalismo" a la corriente interpretativa según la cual el Estado es la consecuencia directa e inevitable del instinto gregario del hombre, un impulso innato que lo lleva a buscar la convivencia con sus congéneres y en cuya concreción se realiza como persona.

A) *Naturalismo clásico*

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.) EL TODO ES SUP. A LAS PARTES

Afirma Aristóteles que "el Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél; porque la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia. Puede añadirse que este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad. De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana"[1].

En una escala asociativa que comienza en la familia y culmina en el Estado, el hombre despliega las potencialidades de su naturaleza, desarrolla su "humana" finalidad y alcanza su felicidad.

"No puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre

[1] ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Patricio de Azcárate, Espasa Calpe, Madrid, 1982, Libro Primero, Cap. 1, *Origen del Estado y de la sociedad*, p. 23.

la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real"[2].

El instinto social es lo que diferencia a los hombres de quienes son menos que él (brutos o idiotas) o de quien es más que él (Dios).

Se comprende que para los griegos el destierro fuese una pena más dura que la muerte, en la medida en que condenaba a un hombre al desarraigo. Un desarraigo que, a partir del extrañamiento territorial, lo privaba de su vocación natural de sociabilidad y, consecuentemente, de su posibilidad de humana realización. Errante como un vagabundo, de hombre sólo conservaría su aspecto exterior.

B) *Naturalismo teológico*

Santo Tomás de Aquino (1225-1274)

El pensamiento escolástico continúa la tradición aristotélica agregándole la necesaria intervención divina. No es la naturaleza el último eslabón de la carga genética humana sino Dios, quien al insuflarle vida le ha incorporado la "razón", que lo diferencia de los animales y le permite comprender sus debilidades, y "la palabra", que le permite comunicarse con sus semejantes y organizar su vocación social en su construcción terrena.

"Pues la naturaleza misma –dice Santo Tomás de Aquino– proveyó a otros animales de sustento, de cubierto por la piel, de defensa en los dientes, cuernos, uñas, o por lo menos en la velocidad de su fuga. Mas el hombre no fue provisto por la naturaleza de nada de esto, sino que en su lugar se le dio la razón. Por ella puede proporcionarse a sí mismo todo mediante la industria de sus manos, aunque para hacerlo no es suficiente un hombre solo. Un solo hombre no podría recorrer su camino. Por ello es natural al hombre el vivir asociado con sus semejantes. Otros animales más fácilmente están provistos de instinto

[2] Ídem, p. 24. En el mismo sentido, ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, trad. de María Araujo y Julián Marías, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, Libro I, 2, p. 2.

para captar todo lo que les es útil o nocivo, como la oveja, que naturalmente siente al lobo como enemigo. Algunos otros animales por puro instinto conocen ciertas hierbas medicinales y todo cuanto les es necesario para la vida. Mas el hombre tiene conocimiento de todas estas cosas necesarias para su vida, solamente en la comunidad, de modo que puede llegar a conocer todo lo que necesita para vivir, a partir de su razón, que procede comenzando por principios universales. Y no es posible que el hombre llegue a conocerlo todo por la pura fuerza de su razón particular. Es pues necesario que el hombre viva en sociedad, y que uno se ayude al otro, y que cada uno se desarrolle en un campo de conocimientos, como uno en la medicina, otro en un campo diverso, etcétera"[3].

No sólo el "instinto gregario", connatural a todo hombre, tiene su último fundamento en Dios; también el "poder" que ejercerá el gobernante tiene idéntico fundamento[4].

2. El Estado como necesidad social: Contractualismo

Se denomina "contractualismo" a la corriente interpretativa según la cual el Estado es el producto de una decisión racional de los hombres destinada a resolver los conflictos generados por su instinto antisocial o bien a solucionar los problemas emergentes de la convivencia.

El contrato es un acuerdo de voluntades por el que se crea el mecanismo institucional de solución de las apetencias o las carencias –según sea el caso– individuales que llamamos Estado. El contrato constituye un acto de lógica política, es el producto de una decisión deliberada y racional disparada por la necesidad de superar las deficiencias o insuficiencias humanas.

El contrato divide –desde un punto de vista lógico antes que cronológico– un "antes" y un "después" que clásicamente se han denominado "situación precontractual" o "estado de naturaleza" y "situación poscontractual" o "sociedad civil", respectivamente.

[3] SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes*, trad. de Carlos Ignacio González S. J., Porrúa, México, 1985, Libro Primero, Cap. I, ps. 257 y ss.

[4] Ídem, Libro Tercero, Caps. I, II y III, ps. 308 a 312.

La concepción antropológica en la situación precontractual determinará el problema básico a resolver por el contrato (el valor primario a resguardar), fijará sus términos (medidos por el grado de requerimientos o sacrificios que padecerá la población) y dará origen a un tipo histórico específico de Estado.

A) *El contrato según Thomas Hobbes (1588-1679)*

a) *Concepción antropológica en la situación precontractual*

El hombre es un ser agresivo por naturaleza. La agresividad es consecuencia del deseo de sacar ventaja en un contexto inicial de igualdad fáctica en términos de fortaleza o ingenio.

La combinación de la "ambición" y la "igualdad fáctica" genera un ambiente de permanente conflictividad y recelo; la guerra sobrevuela la convivencia social.

El valor básico amenazado es la vida misma, puesta en disputa por el estado de guerra (actual o latente) de todos contra todos. A partir de esta situación inicial de inseguridad ninguna empresa humana tiene sentido.

"...durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que les obligue a todos al respecto, están en aquella condición que se llama guerra; y una guerra como de todo hombre contra todo hombre. Pues la guerra no consiste sólo en batallas, o en el acto de luchar; sino en un espacio de tiempo donde la voluntad de disputar en batalla es suficientemente conocida.

"Lo que puede en consecuencia atribuirse al tiempo de guerra, en el que todo hombre es enemigo de todo hombre, puede igualmente atribuirse al tiempo en el que los hombres también viven sin otra seguridad que la que les suministra su propia fuerza y su propia inventiva. En tal condición no hay lugar para la industria; porque el fruto de la misma es inseguro. Y, por consiguiente, tampoco cultivo de la tierra; ni navegación, ni uso de los bienes que pueden ser importados por mar, ni construcción confortable; ni instrumentos para mover y remover los objetos que necesitan mucha fuerza; ni conocimiento de la faz de la tierra; ni cómputo del tiempo; ni artes; ni letras; ni sociedad; sino, lo que es peor que todo, miedo continuo,

y peligro de muerte violenta; y para el hombre una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta"[5].

b) *Términos del contrato*

La transferencia de facultades desde la comunidad hacia el Estado, operada por el contrato, debe cubrir –en toda instancia– la posibilidad de que el Estado tenga las herramientas necesarias para garantizar la vida de los concedentes ("Sin la espada los pactos no son sino palabras", dirá Hobbes).

El Estado absorberá todo el poder posible de la población y conformará –para lograr su objetivo– una estructura institucional que en la práctica se presentará virtualmente *autosuficiente* por la magnitud de sus atribuciones, *autorreferencial* por los fundamentos de su poder, *hermética* por su nula permeabilidad frente a los reclamos de los súbditos, *incondicional* porque el cumplimiento de sus fines es incompatible con la formulación de reservas de parte de los contratantes al momento de contratar, *impune* pues toda pretendida sanción al soberano sería una sanción del súbdito contra sí mismo, e *irreversible* por los peligros que entrañaría retornar a la situación precontractual[6].

c) *Tipo histórico de Estado emergente*

El producto institucional del contrato hobbesiano es el Estado absolutista que él denomina "República", un verdadero "Leviatán" (o "dios mortal" como elige llamarlo Hobbes) de cuño monárquico.

Su poder se desplegará en las facultades de legislar, de enjuiciar y de decidir controversias sobre la ley civil o natural, o sobre cuestiones de hecho, de regular a su arbitrio la libertad de expresión de sus súbditos (pudiendo prohibirla), de conducir la milicia, de hacer la guerra o concertar la paz tanto internamente cuanto fuera de su reino, de elegir y remover consejeros y ministros en tiempo de paz y guerra, de re-

[5] HOBBES, Thomas, *Leviatán*, Primera Parte (*Del hombre*), Cap. XIII (*De la condición natural del género humano, en lo que concierne a su felicidad y miseria*), trad. de Antonio Escohotado, Ed. Nacional, Madrid, 1983, ps. 223 y ss.

[6] HOBBES, ob. cit., Segunda Parte (*De la República*), Cap. XVII (*De las causas, generación y definición de una República*), ps. 263 a 268.

compensar con riquezas y honor a quien considere conveniente, y de establecer títulos de honor y jerarquías sociales entre sus súbditos[7].

Tales atribuciones no estarán sujetas a evaluaciones periódicas porque ello debilitaría el accionar del soberano con el riesgo cierto de incumplir su objetivo. Su poder se reafirmará por el temor que suscita la posibilidad de su desaparición y la consecuente reaparición de un escenario de guerra de todos contra todos.

B) *El contrato según John Locke (1632-1704)*

a) *Concepción antropológica en la situación precontractual*

Para John Locke los hombres en estado de naturaleza son libres "para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona", y son iguales, "puesto que no hay cosa más evidente que el que seres de la misma especie y de idéntico rango, nacidos para participar sin distinción de todas las ventajas de la naturaleza y para servirse de las mismas facultades" sean también iguales entre ellos, sin subordinación ni sometimiento[8].

En este contexto precontractual los hombres buscan su progreso personal, pero en esta procura no tardan en encontrar a otros hombres que buscan lo mismo. Los límites de la ambición humana, necesarios para garantizar la seguridad y el derecho de propiedad de todos, deben ser establecidos por un tercero imparcial.

El pensamiento de Locke ubica al hombre no como un ser envidioso por naturaleza –tal como pensaba Hobbes[9]– sino como un ser egoísta.

La diferencia entre un ser egoísta y un envidioso radica en que el primero sólo quiere su progreso personal con prescindencia de la situación de los demás, mientras que el segundo toma como referencia de su situación la de los demás; al punto que estaría dis-

[7] HOBBES, ob. cit., Segunda Parte (*De la República*), Cap. XVIII (*De los derechos de soberanos por institución*), ps. 268 a 278.

[8] LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. II (*Del Estado natural*), trad. de Amando Lázaro Ros, Aguilar, Madrid, 1980, p. 5.

[9] HOBBES, ob. cit., Segunda Parte, Cap. XVII.

puesto a resignar su propio progreso si con ello lograra que los demás no progresaran más que él.

El ser egoísta se asemeja al envidioso por su falta de altruismo; se diferencian porque el primero es "individualista" y el segundo "comparatista".

b) *Términos del contrato*

La dosis de poder concedida voluntariamente por contrato al gobernante debe ser la mínima posible para asegurar el cumplimiento de las reglas de procedimiento y actuación necesarias para garantizar el máximo disfrute de los derechos y libertades de una persona, compatible con idéntica prerrogativa por parte de los demás.

El Estado debe fijar las reglas (legislación), difundir su conocimiento (educación), evitar su violación (seguridad) y castigar su incumplimiento (justicia)[10].

Los habitantes tienen el derecho de resistir la opresión del gobernante que se ha excedido en los términos del mandato otorgado por el contrato. "Únicamente debe oponerse la fuerza –dice Locke– a la fuerza injusta e ilegal"[11].

c) *Tipo histórico de Estado emergente*

La resultante institucional del contrato según Locke es el Estado liberal de Derecho, Estado "mínimo" en lo atinente a sus facultades, Estado "garantista" en cuanto a los derechos de los habitantes y Estado "policía" o "preventor" en cuanto al bajo nivel de su intervención directa en la generación de políticas activas en materia económica y social.

C) *El contrato según Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)*

a) *Concepción antropológica en la situación precontractual*

El hombre es un ser bueno por naturaleza. "Nació libre pero vive encadenado". ¿Por qué?, se pregunta Rousseau[12].

[10] LOCKE, ob. cit., Cap. VIII (*Del comienzo de las sociedades políticas*), ps. 73 a 97.
[11] LOCKE, ob. cit., Cap. XVIII (*De la tiranía*), p. 155.
[12] ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Bergés, Aguilar, Madrid, 1978, Libro Primero, Cap. I, p. 6.

La respuesta a este interrogante crucial lo acerca a las corrientes del romanticismo y lo coloca en la cúspide de la "teoría del buen salvaje". Es el "progreso", la "civilización", quien ha permitido el avance en las comodidades al precio de un retroceso en las libertades.

Pero ya no es posible "volver atrás": el buen salvaje pertenece a un pasado al que no es posible retornar por los mismos motivos por los que no puede recuperarse la virginidad perdida. Hay que mirar hacia adelante y ocuparse de la convivencia futura.

b) *Términos del contrato* 2 contratos

Rousseau introduce una variante interesante en la corriente interpretativa contractualista. Él sostiene que los pactos son dos y no uno, porque antes de interrogarse sobre las características del contrato de la comunidad con el gobernante (contrato político) hay que preguntarse sobre las causas "por las que un pueblo es un pueblo" (contrato social), "pues siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad"[13].

La fortaleza del contrato societario (que da origen a lo que Rousseau llama "voluntad general") es la clave de los términos del subsiguiente contrato político y no al revés, como tal vez podría creer Hobbes, para quien la amalgama social era generada por el "Estado-Leviatán", único garante de la subsistencia física de la población.

Consolidada la "voluntad general" (por la participación de todos en el contrato social) el paso subsiguiente es lograr que el gobernante sepa interpretarla. La voz del pueblo es siempre una y su participación en los asuntos públicos la garantía de la legitimidad de las decisiones del gobernante[14].

c) *Tipo histórico de Estado emergente*

El resultado institucional de este doble contrato de Rousseau es el Estado democrático social de Derecho. Se trata de un Estado repre-

[13] ROUSSEAU, ob. cit., Libro Primero, Cap. V (*De cómo hay que remontarse siempre a una primera convención*), p. 15.
[14] Ídem, Libro Primero, Cap. VI (*Del pacto social*), ps. 16 y 55.

sentativo, donde el Parlamento es el instrumento fundamental de la "voluntad general" expresada por medio de la ley.

3. El Estado como represión social

A) *Marxismo clásico*

Karl Marx (1818-1883) – Friedrich Engels (1820-1895)

Como corriente de pensamiento contemporánea, el marxismo es heredero de la filosofía alemana, la sociología francesa y la economía política inglesa.

La peculiaridad del marxismo consiste –según Lenin[15]– en haber combinado con originalidad estos tres valiosos precedentes del pensamiento europeo, tomando de la filosofía alemana el método dialéctico hegeliano de análisis de la realidad; de la sociología francesa su preocupación por la igualdad social, y de la economía política inglesa de Adam Smith y David Ricardo los conceptos básicos de capital, mercancía, dinero, mercado, etcétera, que permiten comprender el funcionamiento del sistema capitalista.

Las desigualdades económico-sociales observables en la economía capitalista en ebullición a mediados del siglo XIX movilizan la preocupación del marxismo tradicional. Esta preocupación reconoce precedentes en las corrientes socialistas del Conde de Saint-Simon y sus seguidores, los saint-simonianos[16]; de Charles Fourier y sus seguidores, los fourienistas[17], y de Pierre-Joseph Proudhon[18]. Se trata de ideas renovadoras (la unidad de los que trabajan, sean industriales u obreros, contra los que se dedican al ocio; la división "voluntaria" del trabajo según la vocación de los trabajadores) y de experiencias altruistas (la fábrica asumida como una gran familia, el reparto de las ganancias entre los obreros, etc.) generadas por espíritus inquietos. Para el marxismo estas experiencias reformistas son insuficientes; constituyen arrestos individuales que no atacan la raíz del problema, porque no se han planteado el problema sobre bases científicas sino sobre carriles voluntaristas.

[15] LENIN (ULIANOV, Vladimir Ilich), *Tres fuentes y tres partes integrantes del marxismo*, Polémica, Buenos Aires, 1973, s/trad., ps. 19 a 26.

[16] COLE, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista*, trad. de Rubén Landa, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, t. I (*Los precursores*), Caps. IV y V.

[17] FOURIER, Charles, *Doctrina social* (*El falansterio*), trad. de José Menéndez Novella, Júcar, Madrid, 1980; COLE, *Historia...* cit., t. I (*Los precursores*), Cap. VI.

[18] COLE, *Historia...* cit., t. I (*Los precursores*), Cap. XIX.

El marxismo clásico (el de Karl Marx y Friedrich Engels) opone a los socialismos previos, a quienes rotula peyorativamente como "utópicos", un socialismo "científico"[19]. Científico porque parte de premisas concretas (derivadas de los contenidos de la economía política clásica), porque analiza la realidad con un método riguroso y porque exhibe sus conclusiones de un modo sistemático y global.

El método dialéctico de análisis de la realidad, que Marx toma prestado de Hegel, permite acceder al conocimiento a partir de sucesivas aproximaciones generadas por la dinámica confrontativa que se plantea entre dos ideas (asumida la primera como tesis y la segunda como antítesis) de cuyo enfrentamiento surge una tercera idea (síntesis) que es un producto superador de las anteriores. Esta síntesis volverá a ser confrontada, renovando el enfrentamiento bipolar (tesis-antítesis) y dará lugar a un nuevo producto superador (síntesis), reiterándose este proceso de diálogo que permitirá aproximarse gradualmente al conocimiento de la realidad.

El marxismo ortodoxo adhiere al método dialéctico pero no a la impronta idealista que le asigna Hegel; en lugar de las ideas –como factor dominante de la realidad– introduce a la "materia" (materialismo dialéctico), entendida la "materia" en su proyección social, es decir, en la forma de las relaciones de producción.

"En la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de sus fuerzas productivas materiales [...] El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, es su ser social el que determina su conciencia"[20].

[19] ENGELS, Friedrich, *Del socialismo utópico al socialismo científico*, Anteo, Buenos Aires, 1974, ps. 49 a 105.

[20] MARX, Karl, *Contribución a la crítica de la economía política, Prefacio*, Polémica, Buenos Aires, 1974, s/trad., p. 7.

En su interpretación de la historia, el marxismo emplea la dialéctica como método, la materia como objeto de análisis y las clases sociales enfrentadas como protagonistas del devenir. Ello le permite distinguir una sociedad antigua en la que se enfrentan el amo y el esclavo; una sociedad feudal que enfrenta al noble y al vasallo, y una sociedad capitalista que enfrenta al burgués y al proletario. El enfrentamiento de estamentos sociales se produce entre una clase opresora y otra oprimida; en la sociedad antigua el amo es dueño y señor del esclavo; en la sociedad feudal el noble tiene el dominio sobre el vasallo a través de la posesión de la tierra y de las relaciones que surgen de este factor, y en la sociedad capitalista el burgués domina al asalariado porque tiene la posesión de los medios de producción[21].

La tensión operada entre dominantes y dominados (lucha de clases) en cada período va generando el paso de un esquema productivo al subsiguiente, renovándose el enfrentamiento en un ciclo de tesis-antítesis-síntesis que permite explicar el curso del devenir humano (materialismo histórico). La brecha entre opresores y oprimidos va disminuyendo en cada etapa, puesto que el asalariado en el capitalismo tiene más derechos que el vasallo en el feudalismo y que el esclavo en la sociedad antigua. Dicho de otro modo: la síntesis a la que se arriba luego de cada enfrentamiento constituye un momento superador de la instancia histórica que lo originó. El marxismo se plantea como una corriente de pensamiento optimista (vamos desde lo peor hacia lo mejor) y nos espera –según su profecía– una instancia final de la lucha de clases que enfrentará a burgueses y proletarios, y dará paso, a partir del triunfo de los últimos, al advenimiento de una sociedad igualitaria (socialismo). Del "gobierno de los hombres", típico de los sistemas de dominación, se pasará a la "administración de las cosas".

El Estado ha sido, en todo este proceso histórico, un aparato de dominación al servicio de la clase opresora, un instrumento del que se ha valido el poderoso de turno para mantener y reproducir su situación de predominio. Al igual que el derecho, la filosofía o la religión, el Estado es siempre consecuencia de las relaciones de producción

[21] MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, *Manifiesto del Partido Comunista* (I. *Burgueses y proletarios*), Anteo, Buenos Aires, 1975, s/trad., ps. 31 a 49.

imperantes en la época; el objetivo de estos "saberes" e "instituciones" es fundamentar, justificar y convalidar un determinado tipo de relación económico-social de dominación[22]. Estos saberes e instituciones constituyen la "superestructura" de la sociedad ("lo que se ve" en la superficie) pero lo determinante subyace debajo (como los cimientos de un edificio o la base de un iceberg), y lo que está debajo (en la "estructura" o "infraestructura") es un cierto tipo de relaciones de producción (producción esclavista, feudal o capitalista), que plantea un sistema de dominación social.

Con el advenimiento del socialismo y la sociedad igualitaria (sin clases sociales y, consecuentemente, sin lucha de clases) el Estado –en tanto aparato de dominación– carecerá de sentido y languidecerá hasta morir. Su cadáver será exhibido como pieza de museo "junto a la rueda y al hacha de bronce", según la ingeniosa expresión de Engels[23].

B) *El pensamiento de Freud (1856-1939)*

Para Sigmund Freud el ser humano está tensionado por los instintos de "Eros" (amor) y "Tanatos" (muerte). Se trata de disposiciones innatas que compiten buscando la supremacía; "Eros" se presenta como un instinto vital y constructivo y "Tanatos" como un instinto mortal y destructivo.

Pero el desborde tanto de uno como de otro instinto tornaría imposible la convivencia humana, de modo que es necesario colocar frenos culturales. La cultura es definida por Freud como "la suma de las producciones e instituciones que distancian nuestra vida de la de nuestros antecesores animales" (en los que dominan los instintos) produciéndose la "sustitución del poderío individual por el de la comunidad" basada en el Derecho[24].

El Estado es un típico producto cultural edificado como una "ma-

[22] ENGELS, Friedrich, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, trad. de Ed. Progreso (Moscú), Sarpe, Madrid, 1983, p. 293.

[23] Ídem, p. 296.

[24] FREUD, Sigmund, *El malestar en la cultura*, trad. de Ramón Rey Ardid, Alianza, Madrid, 1987, ps. 33 y 39.

nufactura" a partir de los instintos primarios que constituyen la "materia prima". Esta represión aparece sutil, disimulada en los sentidos del hombre contemporáneo, tanto más cuanto mejor funciona el Estado en términos de justicia e igualdad. Pero siempre habremos de estar "sentados sobre una bomba de tiempo", percibiendo un malestar que no es sino el resabio de la insatisfacción que generan los instintos reprimidos (aquellos que colocarían al prójimo como un objeto sexual, como un factor de trabajo al que se puede explotar, como un sujeto al que se puede humillar, martirizar o matar, como un botín cuyas riquezas se pueden confiscar, etc.). "El hombre es lobo del hombre" –recuerda Freud en clave de Hobbes– para preguntarse luego: "¿Quién se atrevería a refutar este refrán, después de todas las experiencias de la vida y de la historia?"[25]

En la línea de este pensamiento inquietante, Freud advierte que cuando en una comunidad se agita el ímpetu libertario, cuando el malestar es indisimulable, la respuesta puede encontrarse en el mal funcionamiento de un Estado que es llamado a corregirse en sus errores, defectos o iniquidades. Pero no hay que descartar otra respuesta posible: que el malestar social sea el reflejo de una parte de nuestra personalidad primitiva que se niega a ser "culturizada" por la domesticación de sus instintos primarios[26].

4. El Estado como comunidad o como sociedad

Max Weber (1864-1920)

Afirma Max Weber que las relaciones sociales pueden fundarse "en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de «constituir un todo»" o pueden fundarse "en una compensación de intereses por motivos racionales o también en una unión de intereses con igual motivación". En el primer caso la relación social se denomina "comunidad", en el segundo "sociedad". Las sociedades que se afirman en un acuerdo racional pueden a su vez orientarse "con arreglo a valores" (cuando reposan en la convicción del acierto de la propia vinculación) o "con arreglo a fines" (cuando reposan en la convicción de la utilidad de la lealtad de la otra parte)[27].

[25] Ídem, 5, p. 53.
[26] Ídem, 3, ps. 39 y 40.

Agrega Weber que la inmensa mayoría de las relaciones sociales contienen componentes tanto "comunitarios" cuanto "societarios"; no obstante, es posible encontrar mayor afinidad en "una familia" o en "una tropa unida por sentimientos de camaradería" con el tipo "comunitario", y mayor vinculación en "una relación económica emergente del mercado" con el tipo "societario".

Proyectando estas categorías al caso del Estado podríamos preguntar: ¿es el Estado un típico caso de comunidad?, ¿es, por el contrario, un ejemplo de sociedad?; ¿participa de ambos tipos asociativos? Y en este último caso, ¿cuáles son los factores que propician la "comunidad" y cuáles los que propician la "sociedad"? ¿Es posible formular una respuesta unívoca o toda contestación posible remite a factores históricos, con lo cual quedaría frustrada la pregunta sobre el origen lógico situada en un nivel de abstracción ajeno a un tiempo y lugar específicos?

Desde una perspectiva lógica, es posible reconocer parentescos entre las respuestas "naturalistas" sobre el origen del Estado (Aristóteles – Santo Tomás) y el tipo asociativo "comunitario", y entre las respuestas "contractualistas" y el tipo "asociativo" societario (sociedad con arreglo a fines en el caso de Hobbes y Locke; sociedad con arreglo a valores en el caso de Rousseau).

[27] WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Primera Parte, *Teoría de las categorías sociológicas. I. Conceptos sociológicos fundamentales*, trad. de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, ps. 33 y ss.

ORIGEN HISTÓRICO DE LOS ESTADOS NACIONALES

Introducción

Si desde una perspectiva lógica el término "origen" significa "causa", desde el punto de vista histórico "origen" es sinónimo de "comienzo".

"Comenzar" supone –cuando la búsqueda se realiza desde el presente hacia el pasado– "encontrar el tiempo y el lugar" donde surgen (o se reconocen) los factores que hicieron posible una realidad que hoy se visualiza, si no terminada, cuando menos nítidamente definida. Supone asimismo dar cuenta del trayecto –ahora desde el pasado hacia el presente– que permite explicar la construcción del fenómeno que hoy llamamos "Estado nacional".

Hablar de "construcción" supone hablar de proceso, de trayectoria. Preferimos decir "construcción" antes que "formación" para acentuar (sólo "acentuar") el matiz de intencionalidad, de voluntarismo o tesón histórico (en suma, el factor "humano") en la trama de casualidades y causalidades que componen todo producto cultural. Tampoco hablamos de "creación" porque ello supondría extremar el énfasis voluntarista, prohijando una especie de omnipotencia humana.

La construcción del Estado nacional no es un proceso lineal; en ocasiones es contradictorio y se hilvana a través de logros parciales que trasuntan identificación y/o diferenciación. Por medio de estos hitos –que reflejan momentos de condensación– es posible reconocer

qué es lo relevante, lo significativo para la propia afirmación y –consecuentemente– para la delimitación de lo foráneo.

No se trata de un camino fácil de recorrer porque, a la par de que se deben ir detectando los hitos significativos del trayecto, hay que tomar razón de que el objetivo (el final del trayecto) es también un blanco móvil. En términos históricos, no se trata, por tanto, de una búsqueda sino de una construcción, y cuando algo se construye son importantes tanto los medios que se usan cuanto la idea que tengamos del objeto terminado (lo construido). Y en un caso como el presente, en que lo construido es el Estado, ¿podría decirse que estaba claro el modelo final al momento en que se estaba construyendo?

Oscar Oszlak ha detectado la raíz del problema cuando afirma que una de las dificultades que se generan en la investigación histórica "deriva del hecho de que las categorías analíticas que habitualmente empleamos para designar diferentes componentes o dimensiones de una sociedad compleja (vgr.: nación, Estado, mercado, relaciones de producción, clases) suponen que éstos se hallan plenamente desarrollados. ¿Cómo proceder entonces cuando nuestro tema de estudio es el proceso a través del cual alguno de estos componentes fue adquiriendo los atributos con que lo definimos *ex post*? No se trata tan sólo de preguntarse cuándo una nación (o un mercado o un Estado) se convierte en tal, sino además qué otra cosa va siendo a lo largo de su proceso constitutivo. Tampoco se trata únicamente de un problema semántico o categorial; por sobre todo se trata de un problema analítico"[1].

De todos modos, y a pesar de lo riesgoso (o provisorio) de la empresa, es necesario fijar una referencia para saber a qué fenómeno estamos aludiendo cuando decimos "Estado nacional". Se trata, en suma, de identificar cuáles son las características propias de la "estatidad".

[1] OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado argentino*, Belgrano, Buenos Aires, 1895, p. 14.

CARACTERÍSTICAS DE LA ESTATIDAD

¿Qué queremos decir cuando hablamos de Estado nacional? Aludimos a "aquella peculiar estructura organizativo-burocrática caracterizada por vincular institucionalmente a un territorio con una población que –más allá de sus disputas sectoriales– se considera contenida por un orden jurídico relativamente hermético y expresada por intermedio de símbolos apropiados, gozando tales características (pertenencia territorial, identidad nacionalitaria, juridicidad propia, capacidad organizativa) del reconocimiento internacional"[1].

El desagregado de los signos de identificación del Estado al que aludimos permite mencionar los siguientes:

a) Reconocimiento internacional del carácter de Estado soberano (independencia).
b) Reclamo y obtención, desde la población hacia el Estado, del cumplimiento de prestaciones básicas (justificación).
c) Reclamo y obtención, desde el Estado hacia la población, de los medios necesarios para cumplir con sus cometidos, incluido el monopolio de la coacción (legitimación).

[1] ROSATTI, Horacio, *La construcción del Estado argentino (Ensayos de historia argentina)*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, t. I, p. 9.

Max Weber define al Estado moderno como "una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema" (*Economía y sociedad* cit., p. 1060).

d) Reconocimiento colectivo de pertenencia por identificación histórica y sociocultural, mantenida por una simbología oficial que condensa y expresa valores y sentimientos (nacionalitarismo)[2].

1. Independencia

La dimensión "propia" de un Estado (su enclave territorial, su población, su orden jurídico, su gobierno) sólo puede percibirse desde "afuera" de ese Estado; así como su especificación (lo que lo hace diferente) sólo puede entenderse a partir del reconocimiento de sus semejanzas básicas con los fenómenos propios de su tipo.

La calidad de Estado soberano y los atributos que permiten distinguirlo (población y territorio relacionados por un orden jurídico y un gobierno propios), no podrían entenderse como producto de un voluntarismo poblacional que recurriera a la autorreferencia argumentativa para justificarse; es menester que estos factores sean percibidos del mismo modo por la comunidad internacional y colocados dentro de la constelación de fenómenos similares.

2. Justificación

Cualquiera sea el criterio al que se adhiera en materia de origen (ahora entendido el término "origen" como "causa" y no como "comienzo") lo cierto es que el Estado encuentra su justificación en el cumplimiento de su finalidad.

Las corrientes del pensamiento político (liberalismo, marxismo, socialdemocracia, etc.) asignarán al Estado finalidades más ceñidas (Estado mínimo) o más amplias (Estado colectivista, planificador, de bienestar) y meritarán su performance en función del cumplimiento de tales cometidos.

[2] Para Oscar Oszlak, la "estatidad" supone: 1) La capacidad de externalizar el poder, "obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales"; 2) la capacidad de institucionalizar la autoridad, "imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice el monopolio sobre los medios organizados de coerción"; 3) la capacidad de diferenciar el control, "a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades", y 4) la capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social, y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (*La formación del Estado argentino* cit., p. 15).

3. Legitimación

Se ha dicho que la aceptación por parte de la comunidad del reclamo del Estado a contar con los medios necesarios para cumplir con su finalidad diferencia al propio Estado de una banda de ladrones. ¿No sería un robo la recaudación de impuestos sin el previo consentimiento público? ¿Y el uso de la fuerza pública sin la previa aceptación general no convertiría a los policías en asesinos? ¿Y la defensa armada consagrada en las constituciones como deber de los ciudadanos no se convertiría en una incitación al suicidio colectivo de no mediar la aceptación popular de este procedimiento?

Lo que diferencia al Estado de una banda de delincuentes[3] (o aun de la más eficiente agencia de protección que pudiera crearse)[4] es la legitimidad de los medios; es decir, el consenso previo de la población para la utilización de los medios conducentes al logro de sus fines y la confianza apriorística en su recta utilización.

4. Nacionalitarismo

La existencia, pervivencia y supervivencia de los Estados no puede explicarse sólo con criterios utilitarios. Si dependieran del éxito o fracaso de sus gestiones gubernamentales, es probable que muchas comunidades hubieran optado por otras formas organizativas para suplir sus carencias (formas que incluirían –por ejemplo– la fusión con Estados exitosos).

La identificación común, el sentido de pertenencia, la necesidad de sentirse continuación de un pasado compartido y de comunicar esta

[3] BODIN, Jean, *Los seis libros de la república*, trad. de Pedro Bravo Gala, Libro Primero, Cap. I, Hyspamérica, Buenos Aires, 1989, p. 59.

[4] NOZIK, Roberto, *Anarquía, Estado y utopía*, trad. de Rolando Tamayo, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, ps. 23 y ss.

circunstancia a futuras generaciones (y otros tantos factores de índole cultural –ajenos al criterio de "éxito"–) explican también la supervivencia de los Estados. Estos factores, caracterizados por su inasibilidad, serían volátiles si no existiera una actividad destinada a transformarlos en "símbolos", de modo de hacerlos perdurar en el tiempo. El "símbolo" (bandera, himno, nombre, etc.) condensa valores y sentimientos; su eficacia consiste en una paradoja: por un lado "reemplaza" a aquello que por su naturaleza no puede ser cosificado, pero a la par su presencia "evoca" (es decir "recuerda") a todo aquello que reemplaza.

EL ESTADO-NACIÓN EN EUROPA
Los casos de Inglaterra y Francia

Introducción

El surgimiento de los Estados nacionales en Europa (en particular los casos inglés y francés) está caracterizado por las siguientes notas:

- Unificación política, militar y económica gestada durante varios siglos y concretada con el predominio de la monarquía absoluta.
- Traslación desde un sistema de producción feudal hacia otro capitalista con creciente demanda de participación política por parte de la burguesía comercial e industrial.
- Influencia de la Reforma protestante.

1. Unificación política, militar y económica

Con el desmembramiento del Imperio Romano Occidental las aldeas, comarcas y ciudades conquistadas pierden la referencia política centralizada de Roma, retornando a su escala territorial limitada[1]. El poder queda atomizado, enclaustrado dentro del marco referencial de las ciudades amuralladas. Dentro de la muralla se organiza un sistema de vida hermético y autónomo basado en las relaciones que emergen de un esquema productivo feudal: el trabajo de los vasallos en el feudo y su disponibilidad para defenderlo es compensado por la protección del propietario de la tierra.

[1] VERGER, Jacques, *La Alta Edad Media*, trad. de Ana María Aznar Menéndez, Sarpe, Madrid, 1985, Cap. I, ps. 29 a 41.

Paralelamente a la lucha por el acceso al voto y a la igualdad de oportunidades, encabezada por los partidos populares, se despliega la vieja disputa reivindicatoria territorial del "interior" con relación a la "capital"; en verdad, el carácter nacional de los partidos mayoritarios impide que esta disputa tome el centro de la escena, aunque asiduamente reaparezca con las mismas facetas que en los tiempos de "unitarios" y "federales".

A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la diversificación de la economía permitió librar una disputa más pareja entre las distintas regiones del país (la industria de las grandes ciudades, la agricultura y ganadería de las grandes praderas, la explotación del oro primero y del petróleo después en el Oeste y en el Sur, etc.), en Argentina el crecimiento económico sólo se intentó –desde el comienzo de la era constitucional hasta la década de los '30 del siglo XX– por medio del desarrollo del sector agrícola y ganadero (limitando el área de producción de la riqueza a la pampa húmeda) y, eventualmente, a la extracción de minerales del Noroeste. En cualquier caso, la producción se concentraba en el "embudo" tejido por las vías de comunicación terrestre (caminos y rieles) que conducían a la puerta de salida internacional que era el puerto de Buenos Aires[9].

La modificación del esquema productivo por medio del desarrollo de la industria nacional, intentado a partir de los '40 del siglo XX, transformó profundamente el sistema de inclusión social favoreciendo la movilidad "ascendente" de vastos sectores de la población[10], pero no transformó el mapa de la concentración territorial de la riqueza: el campo se fue despoblando y las "grandes ciudades" no dejaron de

[9] Una interesante y documentada descripción socioeconómica de la Argentina desde los inicios de la vida libre hasta la década de los '30 del siglo XX en: BUNGE, Alejandro, *Una nueva Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1984. Las distintas etapas de la actividad ganadera desde el inicio de la vida libre hasta el final de la primera mitad del siglo XX en: GIBERTI, Horacio, *Historia económica de la ganadería argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

[10] MORA Y ARAUJO, Manuel y LLORENTE, Ignacio (compiladores), *El voto peronista. Ensayos de sociología electoral argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1980.

crecer[11]. Entre ellas, la ciudad-puerto de Buenos Aires aglutinó en su superficie y en sus adyacencias al setenta por ciento de los habitantes del país.

"Efectivamente, como una repercusión de las nuevas condiciones creadas por la crisis mundial de 1929, se produjeron en la Argentina dos procesos convergentes: por un lado se inició una nueva y decisiva fase de industrialización; por el otro cobró un ímpetu inusitado la urbanización, con la inmigración masiva a las ciudades de grandes masas del interior del país. La intensidad de estas migraciones internas fue elevadísima, y durante la década 1936-1947 la proporción de argentinos nacidos en las provincias, que se fueron a radicar en la zona metropolitana de Buenos Aires, fue equivalente a casi un 40% de todo el crecimiento vegetativo de esas mismas provincias. Fue un éxodo en masa por el cual vastas capas populares de las zonas subdesarrolladas –masas hasta ese momento completamente al margen de la vida política del país– se radicaron en las grandes ciudades y en particular en Buenos Aires"[12].

Este desequilibrio sociodemográfico no pudo ser modificado durante todo el siglo XX.

2. La adopción del presidencialismo y del federalismo

Estados Unidos de Norteamérica y Argentina adoptan en sus Constituciones (de 1787 y 1853/60, respectivamente) el sistema organizativo presidencialista y federal. Sobre la matriz del texto norteamericano, tomado como "modelo" en la Argentina, es posible reconocer innegables similitudes pero también importantes diferencias.

A) *El presidencialismo*

a) *Características del presidencialismo*

El tipo gubernamental "presidencialista", así llamado por asignar

[11] Sobre las transformaciones sociodemográficas y políticas suscitadas en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX resulta imprescindible la lectura de: GERMANI, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1974.

[12] GERMANI, Gino, *Hacia una democracia de masas*, en DI TELLA, Torcuato; GERMANI, Gino; GRACIARENA, Jorge y colaboradores, *Argentina, sociedad de masas*, Eudeba, Buenos Aires, 1966, p. 225.

la iniciativa política y la responsabilidad gubernamental primaria al titular del órgano ejecutivo (denominado "presidente"), responde a las siguientes notas distintivas[13]:

- Existe una clara diferenciación entre el órgano deliberativo-legislativo y el órgano ejecutivo;
- los ciudadanos eligen independientemente tanto a sus representantes parlamentarios (legisladores) como al titular del Ejecutivo (presidente);
- el presidente designa y remueve a sus colaboradores directos (normalmente llamados "ministros" y/o "secretarios") sin injerencia del órgano legislativo;
- el presidente tiene un término de mandato prefijado por la Constitución, por lo que su permanencia en el cargo no depende de la confianza del órgano legislativo;
- la cesación anticipada del mandato del titular del Ejecutivo sólo puede encontrar fundamento en el mal ejercicio del cargo o en la comisión de delitos. Se encuentran legitimados para determinar estos extremos el órgano colegiado (normalmente) y el electorado (excepcionalmente);
- el órgano deliberativo, normalmente denominado "Congreso" o "Parlamento", ejerce una "función legislativa" autónoma (según su propia iniciativa) o refrendataria u obstruccionista, según sea el caso (cuando se trata de iniciativas del Ejecutivo), y una "función de control político" de las acciones del presidente y sus ministros.

b) *El presidencialismo en Estados Unidos de Norteamérica y en Argentina*

El sistema presidencialista tuvo por origen a la Constitución federal norteamericana de 1787, aprobada en Filadelfia por los delegados de

[13] Una descripción de las notas distintivas del "presidencialismo" y su comparación con el "parlamentarismo" en: STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy, *Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada*, incluido en LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores), *Las crisis del presidencialismo*, trad. de Rocío de Terán Troyano, Alianza, Madrid, 1994, t. I, ps. 185 y ss.

los trece Estados independizados de Inglaterra que, preocupados por remediar los problemas originados en su primer intento organizativo de carácter confederal (que impedía al gobierno confederado imponer una autoridad "directa" sobre la población de las ex colonias y obligar a los gobiernos estaduales en temas sensibles para la subsistencia del emprendimiento común), decidieron otorgar mayores poderes al gobierno central y –por derivación– al titular del órgano ejecutivo.

Éste es el testimonio de Alexander Hamilton, escrito en uno de sus artículos publicados en defensa de la Constitución federal de 1787:

"Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior, es no menos esencial para la firme administración de las leyes, para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces irrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía [...] Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno"[14].

"Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la Convención". Hamilton se responde: "Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento, cuarto: poderes suficientes... Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria"[15].

[14] HAMILTON, Alexander, artículo publicado el martes 18 de marzo de 1788 en *El Correo de Nueva York*, luego Cap. LXX de *El federalista* cit., p. 297.

[15] Ídem, p. 298.

Este "primer mandatario", cuyo poder deriva del pueblo y cuyo mandato se legitima en los términos de la Constitución, recibió el nombre de "presidente". Es la contracara del rey, cuyo poder provenía de Dios o de la tradición y su mandato no conocía límites jurídicos.

El "presidencialismo" fue adoptado masivamente por los países latinoamericanos. En opinión de Duverger, estos países transportaron "las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos"[16].

La opinión de Duverger no logra captar las razones profundas de la adopción del presidencialismo en Latinoamérica. Tales motivaciones no pueden circunscribirse a un mero acto de imitación sino que responden a una constante de la historia de los pueblos que lo adoptaron.

El presidente argentino, titular del "ejecutivo fuerte" dentro del marco constitucional originario de 1853/60, es heredero directo del caudillo preconstitucional, aquel que en tiempos inseguros representaba –al decir de Martínez Estrada– "entre todas las formas del azar que asumían las instituciones en sus orígenes, la menos aleatoria"[17].

Alberdi considera al sistema presidencialista como un factor de continuidad entre el pasado, el presente y el futuro, emparentándose con la trayectoria de la Nación misma. El "ejecutivo fuerte" reconoce en el criterio alberdiano una tradición histórica latinoamericana, resume las necesidades de la hora organizativa y constituye una opción estratégica para el porvenir. Éste es su testimonio: "Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del Poder Ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sud". Y más provocativamente agregará: "Necesitamos reyes con el nombre de presidentes"[18].

[16] DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, trad. de Isidro Molés, Jorge Solé Tura, José M. Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe, Ariel, Barcelona, 1970, p. 213.

[17] MARTÍNEZ ESTRADA, Ezequiel, *Radiografía de la pampa*, Losada, Buenos Aires, 1983, p. 45.

[18] ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Caps. XXV y XII, respectivamente.

B) *El federalismo*[19]

a) *Características del federalismo*

Entendido como una específica forma de descentralización territorial del poder en el Estado, el federalismo –régimen institucional adoptado en Estados Unidos de Norteamérica y en Argentina[20]– puede ser legítimamente considerado como una técnica (federalismo deductivo) o como un ideario (federalismo inductivo).

Se trata de dos concepciones diferentes (como se verá) aunque no opuestas y, en la medida en que no suelen darse en estado químicamente puro, tampoco resultan incompatibles. Explican, según nuestro criterio, los procesos de descentralización político-territorial de Estados Unidos de Norteamérica y de Argentina.

La causa preponderante de la adopción del federalismo en un país ("técnica" o "ideario") se convierte en el parámetro al que deben adaptarse los proyectos que lo realicen y con el que deben medirse los sacrificios que se requieran en su nombre. Los proyectos y los sacrificios planteados en la construcción del modelo de descentralización político-territorial generarán consenso o rechazo en la medida en que se consideren congruentes o incongruentes con la causa de su adopción originaria.

a.1) *El federalismo como técnica*

El federalismo como técnica es la implementación de una decisión[21] de gobierno que concibe a la distribución político-territorial como una

[19] Sobre este tema nos hemos explayado en ROSATTI, Horacio, *El federalismo argentino como técnica y como ideario*, en *Dos ensayos de Ciencia Política*, Premio Coca Cola en las Artes y las Ciencias, Buenos Aires, 1986, ps. 67 y ss.

[20] Un análisis comparativo de las federaciones argentina y norteamericana en: ALBERDI, Juan Bautista, *De la integridad nacional de la República Argentina, bajo todos sus sistemas de gobierno, a propósito de sus tratados domésticos con Buenos Aires*, VI, en *Obras completas*, La Tribuna Nacional, Buenos Aires, 1886, t. V, ps. 358 y ss.

[21] Utilizamos al vocablo "decisión" en el mismo sentido que Karl Loewenstein habla de "decisión política conformadora" (*Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1976, ps. 63 y ss.).

estrategia plausible para el logro de un acertado manejo de la "cosa pública". Entendemos por técnica, siguiendo el Diccionario de la Real Academia Española[22], al "conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte"[23]; en este caso, la "regla procesal" es la descentralización del poder en el territorio del Estado y el "arte" es el de gobernar[24].

Sin perjuicio de la consideración de los antecedentes históricos que puedan presionar la voluntad del gobernante, esta concepción del "federalismo-técnica" o "federalismo deductivo" pone el acento en el carácter racional de la decisión que, partiendo de lo territorialmente general, centrifuga hacia lo territorialmente particular, distribuyendo intelectivamente la esfera de competencias a desarrollar por las partes (Estados miembros o provincias) y el todo (Estado nacional), en una dialéctica que lleva ínsita la impronta de la eficiencia[25]. La razón opera aquí como instrumento al servicio de la eficiencia. Podría decirse que esta concepción del "federalismo como técnica" es una aplicación más del principio de la división del trabajo llevado al campo de lo estatal[26],

[22] Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Espasa Calpe, Madrid, 1992, t. II, p. 1950, voz "técnica", 1ª acepción.

[23] Respecto de las acepciones del término "técnica" ver: RANDLE, Patricio, *Crítica al pensamiento técnico y su transposición a la política*, en *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1981, Nº 27, ps. 11 y ss.

[24] Afirma con razón Juan Beneyto Pérez que para Aristóteles, "padre de la ciencia política", "la virtud esencial de quien gobierna es conseguir la concordia de la ciudad, la general participación de las gentes y el debido aprecio de los idóneos" (*Historia de las doctrinas políticas*, Aguilar, Madrid, 1950, p. 30).

Queda claro entonces que la política para Aristóteles es un arte. Para V. O. Key (h), "...gobernar sin tener que recurrir a la coerción es un arte" (*Opinión pública y democracia*, trad. de Atanasio Sánchez, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967, t. I, p. 20).

[25] ROSATTI, Horacio, *La legitimidad política. Legitimidad y eficiencia*, en E. D. 106-1020, 1984.

[26] Dice Arnold J. Toynbee que la teoría y la práctica del pensamiento occidental desde fines del siglo XIX (él escribía esas líneas hacia 1933) han reflejado las características propias del sistema industrial, entre las que se cuenta –de modo decisivo– la técnica de la división del trabajo (*Estudio de la historia*, trad. de Jaime Perriaux, Emecé, Buenos Aires, 1973, vol. I, ps. 23 y ss.).

y que en el mismo ámbito viene a complementarse con la teoría de "división de poderes" o "separación de funciones"[27].

En este contexto, el federalismo es –como dice Pedro Frías– "...una aplicación más drástica del principio de subsidiariedad por el cual el Estado Federal debe inclinarse ante las decisiones de otros órganos que no lo necesitan en su competencia propia"[28]. Según esta tesis, la tarea más importante para el estadista consiste en determinar la cantidad de poder que se va a retener y la que se va a desprender ("dibujar el lindero entre las jurisdicciones federal y local", como ha dicho Madison)[29]. El verbo "dibujar", aplicado al caso, es demostrativo de la actitud básicamente racional, calculista y puntillosa con que esta concepción encara el tema de descentralización.

El resultado de esta distribución marcará un "punto de equilibrio" apriorístico en el reparto funcional de las partes y el todo. La realidad se encargará de "ponerlo a prueba" y de retroalimentar el esquema primigenio, informando sobre los resultados de su aplicación, para que la razón al servicio de la eficiencia y con los datos de la experiencia pueda mejorar el rendimiento del sistema.

Aquí lo geográfico territorial (el ámbito espacial en donde se desarrollará la actividad de los poderes centrifugados) resulta un lugar de referencia, un "punto de llegada" para una dosis de poder que –desprendida de su núcleo– busca un ámbito prefijado racionalmente para realizarse.

a.2) *El federalismo como ideario*

El federalismo como ideario es la concienciación de un sentimiento autonomista forjado al abrigo de circunstancias históricas, culturales y geográficas que modelan comunidades con rasgos –a la vez– comunes

[27] DEMICHELI, Alberto, *Formación constitucional rioplatense*, Depalma, Montevideo, 1955, t. I, Cap. III.

[28] FRÍAS, Pedro J., *El federalismo argentino. Introducción al Derecho Público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 41.

[29] HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, ver Cap. XXXVII, ps. 147 y ss.

y distintos, y para las cuales la alianza constitucional (basada en las afinidades) no implica disolución de sus idiosincrasias (que trasuntan sus particularismos).

La integración de estos factores genera un ideario cuyo carácter esencialmente vitalista le impide presentarse ontológicamente como un "sistema teórico", porque la "idea" no es una teoría sino el "primero y más obvio de los actos del entendimiento, que se limita al simple conocimiento de una cosa"[30]; es la impresión primigenia, la "imagen o representación que del objeto percibido queda en el alma"[31].

Cuando remarcamos el factor histórico como propulsor del federalismo lo hacemos partiendo de la definición de historia que nos propone Huizinga: "forma espiritual en que una cultura se rinde cuentas de su pasado"[32]. En este contexto, entender a la descentralización político-territorial como un legado histórico implica reconocerlo como una de las constantes espirituales que otorgan sentido y personalidad ("forma" en el significado aristotélico del término) al pasado de un pueblo y que permite interpretar su presente con plenitud.

Y si por cultura entendemos –siguiendo a Recaséns Siches– "la herencia social utilizada, revivida y modificada"[33], el federalismo como ideario viene a convertirse en una manifestación auténticamente cultural de una comunidad, en la medida en que le otorga unidad y coherencia al estilo de convivencia (porque las partes, sin dejar de ser partes, se "reconocen" formando un "todo" homogéneo), que lo tipifica, al par que lo distingue de otras formas sociales en el espacio y en el tiempo. "Hay unidad dentro de la variedad porque así, por lo general, se responde a los requerimientos históricos, culturales y sociales de cada comunidad"[34]. Queda de manifiesto para esta corriente del "federalismo-ideario" el carácter empírico de la decisión de convivencia federada, afirmada en factores tradicionales que –comunicados generacionalmente– conducen a una polarización natural. En lo territorialmente particular se inicia la decisión que conformará lo territorialmente general.

[30] Real Academia Española, *Diccionario...* cit., t. II, p. 1137, voz "idea", 1ª acepción.

[31] Ídem, 2ª acepción.

[32] HUIZINGA, Johann, *El concepto de la historia y otros ensayos*, trad. de Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 88.

[33] RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1961, p. 106.

[34] ROMERO, César Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Víctor P. De Zavalía, Buenos Aires, 1975, t. I, p. 91.

Para esta concepción, lo geográfico-territorial deviene insoslayable presupuesto de estudio y meritación (juntamente con elementos históricos y culturales); es un "punto de partida" para entender el sentimiento autonomista[35].

b) *El federalismo en Estados Unidos de Norteamérica y en Argentina*

"...La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal. La Comisión ha observado estrictamente esta base organizando un gobierno general para la República, dejando subsistentes la soberanía e independencia de las provincias. Su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo".

En este fragmento del informe elaborado por la Comisión de Negocios Constitucionales, que es toda una confesión y que tantos debates ha generado en la doctrina nacional[36], José Benjamín Gorostiaga, el más influyente de los convencionales encargados de redactar el Proyecto de Constitución Nacional en 1853[37] porque unió a su condición

[35] Las tradiciones, las creencias, los mitos, las costumbres ancestrales suelen significar un "obstáculo" para la realización de planes o trabajos públicos. Esta "interferencia" del "ideario" en la "técnica" se ve claramente en materia ambiental, paisajística o de protección de los recursos florifaunísticos naturales.

El difícil punto de equilibrio entre las fuerzas centrífugas y centrípetas es constitutivo al federalismo como descentralización político-territorial, pues como decía Alberdi, "la federación fortifica o debilita a un país, según sea empleada como unión o como desunión, porque significa las dos cosas" (Cit. por LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*, Alfa, Buenos Aires, 1956, t. VI, p. 182).

[36] Ver BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia política y constitucional argentina*, Ediar, Buenos Aires, 1976, ps. 289 y ss.

[37] Dice Jorge R. Vanossi: "De todos los miembros de la Comisión, puede afirmarse que Gorostiaga era el más ágil jurista y, seguramente, el que mejor conocía el Derecho Público de los Estados Unidos de Norteamérica, instrumento fundamental de trabajo para la elaboración de una Constitución Federal" (*La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*, Pannedille, Buenos Aires, 1970, p. 26).

de jurista erudito la de hombre de decisión, distingue lo que en nuestro criterio constituyen el "ideario" y la "técnica" federales.

Se ha atribuido también a Gorostiaga[38], en ocasión de ejercer la función de ministro de la Corte Suprema de Justicia, la redacción del siguiente párrafo del fallo recaído *in re* "De la Torre": "El sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experiencia y nos lo hemos apropiado. Y se ha dicho con razón que una de las grandes ventajas de esta adopción ha sido encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustran y completan las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar, en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares"[39].

Creemos que detectar la distinción "ideario"-"técnica" en las palabras transcriptas de Gorostiaga no es incurrir en subjetivismo o arbitrariedad. Respecto del ideario, no caben discusiones: constituye una exigencia nacional gestada desde la Revolución de Mayo y consumada –según el miembro informante– por el Tratado del 4 de enero de 1831 y por el Acuerdo del 31 de mayo de 1852[40]; por eso dice Gorostiaga que la Confederación Argentina "debe" ser federal. En torno al sistema verbalizador del ideario (el "molde", el "modelo") es inútil –más allá de la modalización nacional– negar la confesa paternidad estadounidense.

Con referencia a la precitada expresión de Gorostiaga, ha dicho Ernesto Quesada, en correspondencia dirigida a González Calderón, "...que cuando dijo en su discurso, como miembro informante de la Comisión Redactora de 1853, que 'su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de Estados Unidos' era porque, como añadió a continuación hermanando una consideración con otra, se dio por fundamento que aquél era el 'único modelo de verdadera federación que existía en el mundo' y como los antecedentes patrios públicamente y a campana tañida habían impuesto el triunfo de la tendencia y dominando a los indiferentes, se tomó por base y arrimo aquel código para adaptarlo a un tenor a los precedentes nuestros y dar a sus diversas disposiciones el matiz especialísimo que el pasado histórico nacional exigía, para que en nada discordaran todos y aquella experiencia fuera el metro y mensura de las múltiples cláusulas"[41].

[38] Ídem, p. 120.

[39] CSJN, *Fallos*: 19:231.

[40] *Asambleas Constituyentes argentinas*, t. VI, informe de la Comisión de Negocios Constitucionales sobre el Proyecto de Constitución de la Confederación Argentina de 1853.

Coincidimos con Bidart Campos en que es injusto decir –como se dijo en el Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Nacional, en ocasión de reunirse la Convención General Constituyente de la Provincia de Buenos Aires– que la Carta de 1853 se subordina a los principios, doctrinas y medios administrativos de la Constitución norteamericana. El error consiste en no distinguir el "ideario" de la "técnica". Aquél respondía a un sentimiento impuesto por la convicción y grabado por la sangre del pasado; ésta era –en gran medida– importada. Para ser justos con los constituyentes habría que explicar su proceder como si hubieran razonado de este modo: "ya que «debemos» ser federales, utilicemos un «sistema federal exitoso»", y no de este otro modo: "ya que queremos tener éxito, apelemos al sistema federal norteamericano".

La pregunta inevitable es: ¿era el "molde" norteamericano el recipiente adecuado para trasvasar el ideario federal argentino, tan original por su gestión y trayectoria?

El entusiasmo por el modelo norteamericano pudo haberse explicado porque por aquella época era –de acuerdo a lo expresado por Gorostiaga– el "único" sistema auténticamente federal en el mundo, porque había resultado "exitoso" o porque se consideraron solamente las semejanzas existentes entre las realidades norteamericanas y argentina en el período preconstituyente (territorios extensos con distancias difícilmente claudicables, antecedente colonial de primeras potencias mundiales, ensayos de convivencia jurídico-política frustrados, preexistencia jurídica de los Estados-miembros), viéndose en tal puñado de similitudes la explicación natural de la interpolación jurídica.

Pero en realidad la adopción del federalismo en Estados Unidos y en Argentina reconoció motivos prioritarios diferentes: la "eficiencia" en el primer caso, la "identidad" en el segundo. El esquema convi-

[41] Transcripto por VANOSSI, *La influencia*... cit., p. 31.

vencial buscado por los Estados norteamericanos en la Convención de 1787 debía asegurar: a) la protección de los intereses económicos de las ex colonias, que habían "traspasado" incluso la barrera de las enemistades bélicas en la guerra contra Francia, a quien las colonias combatían en el campo de batalla (juntamente con los ingleses) y abastecían por medio del contrabando, y b) la defensa común frente a potencias extranjeras[42], habida cuenta del fracaso del primer modelo de organización practicado en el período de la postindependencia[43].

Por eso afirma Vanossi que la de 1787 fue una "fórmula de compromiso", una transacción o, mejor dicho, un "expediente ad hoc, que les permitiera resolver la situación institucional, ya insostenible, originada en el Pacto de Confederación y Unión Perpetua de 1778, salvando al mismo tiempo el equilibrio de las partes"[44].

Para decirlo en los términos que venimos utilizando: el federalismo en Estados Unidos fue concebido prioritariamente como una "técnica".

Acierta Sarmiento cuando analiza el sistema norteamericano y lo define como el producto de una "exitosa previsión racional" aceptada por los "hombres de ciencia y previsión", pero resulta erróneo considerar que el trasplante acrítico e inmoderado del modelo "rodeado de prestigios de buen éxito" al suelo argentino garantizaría –sin más– su correcto funcionamiento en estas tierras, y sorprende que el propio Sarmiento afirme que "siendo la forma unitaria o federal simple cuestión administrativa, ni la conciencia, ni la dignidad, están interesadas en el triunfo de una u otra"[45]. Similar reparo merece la acotación que Alberdi inserta en el Capítulo XIX de las *Bases*... cuando expresa que "la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio de la forma de gobierno"; no es ésta una conclusión que permita explicar los primeros cuarenta años de vida independiente en Argentina.

En la Argentina, el federalismo comenzó siendo una impresión,

[42] Ver DEMICHELI, ob. cit., t. I, p. 66.

[43] PRITCHET, C. Herman, *La Constitución Americana*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, Cap. I.

[44] VANOSSI, Jorge R., *Situación actual del federalismo*, Depalma, Buenos Aires, 1964, p. 8.

[45] SARMIENTO, Domingo F., *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, Cap. II.

una idea, un sentimiento, una particular manera de interpretar el mando que privilegió la libertad y el respeto (casi el culto) por lo vernáculo: "Se fue federal por instinto de libertad y de autonomía", dice Ramella[46]. Y agrega José Luis Romero que, aunque impreciso y poco ortodoxo, el federalismo autóctono tenía "la fuerza de las convicciones seculares y el vigor de las reacciones primigenias" y que "en boca de las masas populares quería significar mucho más que una forma política: era símbolo de una manera de ser, de un temperamento, de una concepción de la vida histórica"[47].

Las interpretaciones históricas que niegan discernimiento a la conducta autonomista de los caudillos argentinos del siglo XIX, reduciéndola a un conjunto de actos vesánicos, unidos sólo por la hostilidad, coherentes en la violencia[48], parten del prejuicio de considerar que todo aquello que no puede ser encasillado en un tipo teórico previamente establecido no puede ser explicado racionalmente (lo que para esta concepción significa que no puede ser explicado "de ningún modo"). Según esta interpretación, el racionalismo (no la razón, que es algo bien distinto) es sinónimo de razonabilidad, y todo aquello que no es racionalista (no todo aquello que no es racional) deviene en absurdo, arbitrario e incoherente[49].

Volvamos a las diferencias en los orígenes federales de América del Norte y del Sur: si se los analiza desde el punto de vista de la sociología política, la adopción del federalismo en Norteamérica supuso el triunfo del proyecto de la clase más ilustrada del país; en el caso argentino significó proyectar el sentimiento de los caudillos y el de las "masas incultas", "la porción más ignorante contra la parte más ilustrada", como dijera el general Paz[50].

[46] RAMELLA, Pablo A., *Replanteo del federalismo*, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 23.

[47] ROMERO, José Luis, *Las ideas políticas en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1983, ps. 101, 103 y 104.

[48] Cfr. las opiniones de Ayarragaray en INGENIEROS, José, *Sociología argentina*, Losada, Buenos Aires, 1946, p. 161.

[49] Tres diferentes modos de considerar la "racionalidad" pueden verse en FERRATER MORA, José, *Diccionario de Filosofía de bolsillo*, Alianza, Madrid, 1983, t. II, p. 659.

[50] MAFUD, Julio, *El desarraigo argentino*, Américalee, Buenos Aires, 1966, p. 55.

Hasta Vicente Fidel López, el mismo que supo tener epítetos tan gruesos para con los caudillos provinciales[51], no pudo ocultar –sin embargo– su reconocimiento hacia el federalismo argentino: "Hay que admirarse de que en medio de un desorden tan complicado hayan sido precisamente las masas incultas de las campañas las que trajeran al tremendo debate de las armas los problemas más adelantados y más fecundos a la política constitucional; y que del seno de ese verdadero caos sean ellas las que hayan levantado los principios de la reorganización definitiva de la patria, con una sagacidad de miras, con una precisión de formas, con tal tecnicismo, que no tiene ejemplo parecido en la historia de ningún otro pueblo civilizado sin que deba exceptuarse a los mismos Estados Unidos de América del Norte, porque allí fue la parte más distinguida e ilustrada del país la que formuló y cimentó las leyes fundamentales del régimen federal; mientras que entre nosotros ha salido de la labor y de los sacrificios hechos por pueblos ignorantes e inconscientes, que a nadie han imitado al ponerse en la vía de ese gobierno, el más perfecto y más adelantado entre todos los de nuestro siglo"[52].

Para decirlo en los términos que venimos utilizando: el federalismo en Argentina fue concebido prioritariamente como un "ideario".

3. La construcción de la identidad

La construcción de la identidad nacionalitaria, gestada a partir de la erradicación de la población nativa y la recepción dispar de un torrente inmigratorio multitudinario, constituyó –tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en la Argentina– un proceso traumático. Ambas secuencias, acaecidas en fechas casi idénticas en los extremos del continente, ofrecen similitudes y diferencias notorias.

a) *El exterminio de la población nativa*

Tanto en Norteamérica cuanto en Argentina la dominación del territorio –factor consustancial en todo proceso de construcción del Estado Nacional– fue inicialmente una empresa de exterminio.

Las "conquistas" del "lejano oeste" y del "desierto", respectivamente, se iniciaron –antes que con la construcción de caminos o el tendido de rieles ferroviarios– con la eliminación de la población nativa renuente al sojuzgamiento. La conquista del "hombre blanco" fue apoyada, en ambos casos, por los ejércitos nacionales, encargados de "limpiar" el territorio para ganarlo a favor de los colonos o para repartirlo como botín de guerra.

Es sorprendente el paralelismo temporal observable en las expediciones militares que desalojan y exterminan al indio de las praderas y las llanuras en Estados Unidos de Norteamérica y en Argentina, respectivamente: ambos procesos se inician en los años '30 del siglo XIX y culminan antes de 1900.

Así, mientras en Norteamérica el gobierno del presidente Andrew Jackson expulsa a los indios cherokee, antiguos aliados del gobierno federal (y del propio Jackson en la guerra de 1814 contra los británicos), desde la región que tradicionalmente habitaban (Tennessee, Georgia y North Carolina) hacia Oklahoma, en la terrible procesión denominada *Trail of tears* (El sendero de las lágrimas), en Argentina, bajo el gobierno de Juan Manuel de Rosas, se organizan campañas para erradicar a araucanos, ranqueles y tehuelches del centro y sur de la "pampa húmeda", y caudillos locales hacen lo propio –entre otros– con los mocovíes, abipones y tobas en el extremo norte de las tierras fértiles.

Entre los '60 y los '90 del siglo XIX se suceden las persecuciones y se concreta el exterminio. En Norteamérica, en 1864, los indios navajos (establecidos en Arizona) son brutalmente deportados a Nueva México y confinados en Fort Summer. En 1876 los indios sioux dakota y los cheyennes, dirigidos por el cacique Toro Sentado, son perseguidos por el ejército norteamericano y confinados en reservas; al año siguiente, los indios sioux oglaga son deportados a Missouri y su jefe –Caballo Loco– es asesinado en Nebraska. Entre tanto, en Sudamérica el panorama es similar: fracasada la política "defensiva" de Adolfo Alsina (ministro de Guerra y Marina durante la presidencia de Nicolás Avellaneda), basada en la construcción de una línea de fortines unidos por una enorme zanja de quinientos kilómetros de largo, dos metros

[51] RAMOS, Jorge Abelardo, *Las masas y las lanzas*, Del Mar Dulce, Buenos Aires, 1981, p. 45.

[52] RAMOS MEJÍA, Francisco, *El federalismo argentino*, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915, p. 39.