

El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976*

Elsa Pereyra*

(UNGS)

Resumen

El conocimiento sobre la formación del estado y la administración pública en la Argentina se ha caracterizado por ser fragmentario y ensayístico, construido sobre postulados generales sin mayor contrastación empírica. Sin embargo, en tiempos recientes se ha desarrollado entre los historiadores un creciente interés por indagar en aspectos específicos de la actividad estatal, lo que contribuye decisivamente a subsanar este vacío.

En este trabajo se analizan las principales orientaciones y perspectivas que tienden a organizar la producción académica sobre el desarrollo del estado y la administración pública nacional en el período comprendido entre 1930 y 1976, enmarcándola en el contexto más general de las reflexiones que al respecto se produjeron en nuestro país desde fines de la década de 1960. Para ello se ensaya una categorización de los temas y problemas que han concitado la atención: la dinámica general de las estructuras estatales y de procesos de innovación institucional, las áreas específicas de la gestión estatal, las políticas públicas y los procesos de demanda de saberes especializados entendidos como “saberes de estado”.

* Este trabajo constituye el resumen de un análisis más exhaustivo de la producción académica sobre el desarrollo histórico del estado y la administración pública del período considerado, cuyas principales conclusiones fueron presentadas en las *XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Catamarca, 10 a 13/8/2011. Agradezco los comentarios que oportunamente realizaron Patricia Berrotarán, Juan Manuel Palacio y, en el marco de las referidas Jornadas, Claudia Daniel, y las sugerencias de los evaluadores anónimos.

* Candidata al Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Profesora de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente del Área de Estado Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y docente de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Su actividad de investigación se concentra en temas y problemas de la administración y políticas públicas en los estados provinciales. Ha participado en encuentros científicos y realizado diversas publicaciones, entre las que puede citarse: “La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica”, en Isuani, F. (ed.) 2010 *Política Pública y Gestión del Agua. Aportes para un debate necesario*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

El análisis permite constatar tanto la formación de un campo específico de estudios históricos sobre el estado y la administración pública en nuestro país, como la necesidad y conveniencia de un mayor diálogo con las contribuciones de las ciencias sociales para su enriquecimiento.

Palabras claves: administración pública – gestión estatal – historia del estado – conocimiento sobre el estado – Argentina 1930-1976

Abstract

The study on State and public administration formation in Argentina has been fragmentary and only seldom built on sound empiric research. Recently however, historians started to develop an interest on key aspects of state activity, therefore contributing decisively to fill the gap.

This paper analyzes the main trends and perspectives shown by the academic production on the development of the national state and public administration between 1930 and 1976, framing it into the broader context of reflections which occurred about it since the late 1960s. These trends and perspectives are organized according to the different areas that attracted attention: the general dynamics of state structures and institutional innovation; the different specific realms of state management; the public policies; and the processes of “state knowledge” demand and production.

The study finds evidence on the formation of a specific field of historical studies on Argentine state and public administration, and calls upon social scientists from different disciplines to further develop and strengthen this trend.

Keywords: public administration – state management - state history – state knowledge – Argentina 1930-1976

Introducción

Los estudios sobre el estado y la administración pública reconocen en la Argentina los aportes de varias disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales que no siempre tuvieron vasos comunicantes. Si en principio el estado y la administración pública como objeto de estudio pareció ser un terreno exclusivo del derecho –y particularmente del derecho administrativo-, a medida que otras disciplinas fueron desarrollándose reclamaron su lugar en la tarea de avanzar en su conocimiento y problematización. Estos aportes y discusiones centrados en el análisis de las condiciones y problemas del estado y la administración pública propios de la época en la que los diversos autores vivían rara vez registraban esfuerzos de reconstrucción histórica más allá de la historiografía tradicional o de lo que se consideraban como antecedentes relevantes para situar mínimamente esas condiciones y problemas objeto del análisis.

En paralelo fue conformándose un campo específico de la administración pública nutrido a partir del derecho, la ciencia política y la economía entre las disciplinas más relevantes. Pero dentro del mismo tampoco se realizaron contribuciones significativas a la reconstrucción histórica del estado y la administración pública, lo que puede obedecer a su tardía e incompleta constitución. En todo caso

y al igual que en otras disciplinas que integran el campo de las ciencias sociales, sus principales preocupaciones y problemas de investigación se concentran en el actual “estado del estado”, remontándose en el tiempo no más allá de los antecedentes inmediatos que permitan su mejor comprensión.

En cambio, dentro de la disciplina histórica es posible identificar desde al menos quince años a esta parte un creciente interés por el estudio del estado y la administración pública, que se pone de manifiesto en la existencia de grupos y líneas de investigación que exploran aspectos diversos del proceso de construcción histórica de oficinas y agencias públicas, de las políticas desarrolladas y de las figuras que motorizaron tales desarrollos.

Es posible componer una secuencia estilizada del proceso de construcción de una perspectiva histórica sobre el estado y la administración pública en nuestro país que tiene su inicio hacia fines de la década de 1960 y principios de la de 1970. En efecto, la cuestión del estado fue objeto de intensa reflexión esa última década, dando lugar a importantes contribuciones teóricas que sin embargo no se tradujeron en el emprendimiento de estudios históricos sistemáticos. Estas contribuciones se caracterizan por el predominio de enfoques sociocéntricos¹ que promovieron la desatención del análisis del estado como aparato institucional. En la década de 1990, en un contexto de radicales transformaciones del estado y de incorporación de nuevos enfoques que pusieron en cuestión esas perspectivas, la indagación histórica en torno de los actores estatales comenzó a abrirse camino. Esta tendencia se intensifica en el nuevo milenio en correspondencia con el abandono casi absoluto de las perspectivas sociocéntricas del estado y la administración pública al tiempo que la producción aumenta significativamente, toda vez que historiadores de profesión lo adoptan como objeto y se organizan algunos espacios de intercambio.

¿En qué medida estos desarrollos permiten hablar de un campo específico de estudios? De ser así, ¿cuáles son sus principales orientaciones y preocupaciones?, ¿qué supuestos teóricos organizan los trabajos?; ¿qué perspectivas, en fin, se abren a la luz de las líneas y programas de investigación que es posible identificar a partir de estas producciones?

En este trabajo me propongo responder a estas preguntas a partir del análisis de la producción académica que desde la década de 1970 ha tenido al desarrollo histórico del estado y la administración pública como principal foco de atención. Para ello me apoyo en el análisis de algunos de los trabajos más relevantes dedicados a estudiar aspectos del desarrollo del estado y la administración pública en el nivel nacional en el período comprendido entre 1930 y 1976.² No contemplo la totalidad de la producción realizada a partir de la década señalada sino que me limito a los trabajos más representativos, a riesgo de olvidos que espero no distorsionen la identificación y comprensión de las tendencias generales en cuanto a temas, problemas y concepciones que orientan las indagaciones y de generalizaciones que puedan ser consideradas excesivas desde el punto de vista de los trabajos considerados individualmente. La perspectiva desde la que emprendo este análisis es fruto del cruce entre mi formación de base en historia y mi actividad de investigación y docencia en el campo de la administración pública. Es desde este cruce que pondero el conocimiento producido sobre el desarrollo

¹ Para un análisis de los diversos enfoques del estado, cfr. Fox, J. (1992) *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.

² Este recorte deja de lado la importante producción existente sobre el período previo así como la que se viene insinuando sobre los estados provinciales por razones de economía de espacio y mi limitada capacidad para procesarla. No obstante ello, considero que las observaciones que realizo pueden extenderse en gran medida a la misma.

histórico del estado y la administración pública, las temáticas y períodos que han sido privilegiados, los enfoques que sustentan los trabajos y las preocupaciones que orientan, en fin, las investigaciones.

El trabajo está organizado en tres secciones. La primera está destinada a analizar las contribuciones de autores provenientes de la sociología y la ciencia política que colocaron en el centro de sus preocupaciones al estado y la administración pública, proveyeron herramientas conceptuales para su abordaje y pueden ser calificados como “pioneras” en la configuración del estado y la administración pública como objeto de estudio. En las décadas de 1970 y 1980, en efecto, son fundamentalmente los estudiosos de las ciencias sociales los que incursionaron en estos temas y problemas, registrándose en paralelo los aportes de la historia política que, sin llegar a tener al estado como foco de atención, contribuyen a estimular la reflexión sobre el mismo.

La segunda sección considera la producción desarrollada en la década de 1990. Si bien durante este decenio los trabajos que alimentan una perspectiva histórica sobre el estado y la administración pública son más bien escasos, su carácter permite conceptualizar a esta década como un momento de transición entre la etapa anterior y la que sobreviene a partir del nuevo milenio, tanto por los enfoques adoptados como por la mayor centralidad que comienzan a adquirir los aspectos del funcionamiento interno del estado y la administración pública nacional.

La tercera sección aborda la producción reciente sobre el estado y la administración pública, que tiene como principales protagonistas a los historiadores. La importante cantidad y variedad de trabajos me animó a ensayar una categorización que, sin pretender exhaustividad, considero que contribuye a una más rápida identificación de los temas y problemas que han concitado la atención: perspectivas de carácter integral sobre el estado y la administración pública conviven con trabajos que enfatizan el estudio de oficinas o agencias públicas, el desarrollo de políticas públicas o bien las trayectorias de técnicos y funcionarios que habitaron los organismos y/o impulsaron determinados tipos de intervención pública.³

El trabajo cierra con unas observaciones que buscan abrir interrogantes para orientar y estimular los intercambios y discusiones dentro de este campo de estudios en formación e identificar posibles desarrollos en el futuro.

³ Esta categorización se aleja en parte de la ensayada por Bohoslavski E. y Soprano, G. (2010) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento–Prometeo. En la introducción a esta compilación, los autores proponen el agrupamiento de trabajos según una clasificación que, más que dar cuenta de perspectivas analíticas o enfoques del estado puestos en juego, se construye sobre la base de recortes temáticos o énfasis diferenciados según los actores seleccionados para explicar el funcionamiento del estado y las modalidades de su construcción. En esa clave distinguen, en la producción sobre el estado realizada al menos desde la década de 1960 en adelante, seis formas de “representación”: “el Estado desde afuera”, que refiere a las perspectivas estructuralistas “sociocéntricas”; “la génesis del Estado”, un subconjunto de las primeras que se preocupa por indagar los primeros procesos de construcción estatal en el siglo XIX y el papel que les cupo a las provincias en ello; “la forma del Estado”, que refiere al conjunto de trabajos que se centraron en el análisis de los regímenes políticos que caracterizaron a la Argentina y su vínculo con el estado; “la reforma del Estado”, aludiendo a la literatura que, al calor de las reformas de la década de 1990, se ocupó de su análisis; “el Estado desde arriba”, en referencia a la producción predominantemente historiográfica que destacó el papel de las elites en la construcción político-institucional del estado; y “el Estado desde adentro”, que, en fin, da cuenta de aquellos trabajos -también predominantemente historiográficos- que buscaron destacar el carácter singular de las oficinas y organismos estatales a partir de la identificación y análisis de sus “habitantes” -funcionarios y profesionales-, deviniendo de ello la construcción de una perspectiva que abandona la idea del estado en singular en favor de una aproximación que lo concibe como “un objeto de estudio fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales”.

Los primeros aportes

En las décadas de 1970 y 1980 se produjeron una serie de trabajos que en la actualidad son considerados “clásicos” de la literatura sociológica y política, y que continúan siendo importantes obras de referencia para pensar la cuestión del estado no sólo de la Argentina sino de América Latina en general. En el ámbito del Instituto Di Tella, el CEDES y el CISEA, se desarrollaron a mediados de la década de 1970 programas de investigación que tenían en el centro de las preguntas al estado y su lugar en la construcción del orden político. Estas preocupaciones se hallaban fuertemente motorizadas por la oleada de experiencias autoritarias que poblaron la escena política latinoamericana desde la década de 1960⁴ y buscaban aprehender la naturaleza del estado y del régimen político que las explicaban así como las razones por las cuales los sistemas políticos se caracterizaban por estructuras débiles y poco permeables para el desarrollo de una cultura política democrática.

La cuestión central es la del orden político o, más bien, los problemas para configurar un orden político estable. En paralelo, desde la historia y la sociología política se produjeron obras que buscaban iluminar la constitución de los militares como factor de poder y su contribución a la inestabilidad política que caracterizó a nuestro país desde el primer golpe de estado en 1930.⁵ Asimismo, las reflexiones en torno al fenómeno peronista tuvieron un lugar destacado en la producción de estas dos décadas, dando lugar a polémicas y debates que estimularon notablemente la actividad de investigación de ahí en más.⁶

Es por todos conocida y reconocida la importancia que en este marco revistieron los aportes de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, quienes contribuyeron a forjar herramientas y perspectivas para el análisis del estado y la administración pública en general y su historización en particular. La producción teórica de estos autores se concentró en la conceptualización de las políticas públicas como unidad de análisis para la comprensión del “estado en acción”,⁷ del estado capitalista,⁸ la burocracia⁹ y la relación entre políticas públicas y régimen político.¹⁰ En paralelo, produjeron avances que luego serían recogidos en dos libros fundamentales dentro del acervo acumulado hasta el momento: *La formación del estado argentino* y *El estado burocrático-autoritario*, ambas publicadas por la Editorial de

⁴ Si bien los regímenes autoritarios tuvieron lugar previa e intermitentemente a lo largo de la vida política latinoamericana independiente, el carácter de las dictaduras verificadas a partir de la referida década y especialmente en el Cono Sur del continente constituyó un poderoso impulso para los programas de investigación aludidos.

⁵ Los trabajos de Potash, R. (1971) *El ejército y la política en la Argentina 1918-1945*. Buenos Aires: Sudamericana, y (1984) *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires: Sudamericana, y Rouquié, A. (1981) *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, y (1982) *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II, 1953-1973*. Buenos Aires: Emecé, constituyen los ejemplos más relevantes.

⁶ Las distintas intervenciones derivadas del artículo de Germani sobre la “disponibilidad de las masas”, la “nueva” y la “vieja” clase obrera y el apoyo al peronismo, recogidas en la revista *Desarrollo Económico*, así como los trabajos de Del Campo, H. (1985) *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: CLACSO; Murmis M. y Portantiero, J. C. (1972) “El movimiento obrero en los orígenes del peronismo”, en *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI; Torre, J. C. (1988) *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa, y (1990) *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires: Sudamericana; Matsushita, H. (1983) *Movimiento Obrero Argentino 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo Veinte, entre otros, dan cuenta de esta importante línea de investigación.

⁷ Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES/G.E CLACSO, n° 4.

⁸ O'Donnell, G. (1978) *Apuntes para una teoría del estado*. Buenos Aires: CEDES, Documento n° 8 (publicado en Oszlak, O. (comp.) (1984) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós).

⁹ Oszlak, O. (1979) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. *Desarrollo Económico* 19:74.

¹⁰ Oszlak, O. (1980) “Políticas Públicas y Régimen Político: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES* 3 (2).

Belgrano en 1982.¹¹ A Oszlak y O'Donnell se debe la clásica distinción entre las dimensiones del estado como “relación social” y “aparato institucional”, que buscan conjugar su inscripción social así como el desarrollo de una lógica propia e invocan énfasis diferenciados en las posibilidades de su estudio.

También interesa destacar los aportes de Juan Carlos Portantiero¹² y Jorge Schvarzer.¹³ El primero plantea y desarrolla la tesis de la debilidad del estado que, en estrecha asociación con la perspectiva sociocéntrica adoptada, constituirá un supuesto fuerte en la aproximación analítica sobre el estado asumida posteriormente por otros autores.¹⁴ En cuanto al segundo, su trabajo es un ejemplo relevante de análisis de políticas públicas por medio del cual contempla las transformaciones en la administración pública nacional – particularmente el sector empresario estatal- bajo el principio de subsidiariedad del estado y construye el concepto de “complejo estatal-privado” para dar cuenta de las modalidades específicas de construcción de las decisiones.¹⁵

Quizás resulte obvio el señalamiento, pero no por ello menos relevante: estos autores son sociólogos, economistas o politólogos; todos ellos tienen una relación estrecha con la historia y en todo caso consideran al tiempo como una dimensión fundamental en la explicación de sus respectivos objetos de estudio. Las obras –quizás con la excepción de *La formación del estado argentino* de Oszlak- no pertenecen propiamente al campo de la historia, aunque ciertamente constituyen una referencia ineludible para conocer el desarrollo histórico del estado y la administración pública.

El análisis de estas y otras producciones realizadas permite advertir que las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaron por una importante producción teórica sobre el estado que si bien cuidó la consideración del aparato institucional, tendió a privilegiar la dimensión del estado como relación social. En paralelo se produjeron aportes de investigadores extranjeros provenientes de la sociología

¹¹ O'Donnell, G. (1982) *El estado burocráticoautoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano; Oszlak, O. (1982) *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

¹² Portantiero, J. C. (1989) “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”, en Ansaldi, W. y J. L. Moreno (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Cántaro Editores.

¹³ Schvarzer, J. (1986) *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica. Si bien el trabajo de Schvarzer refiere a un período que cae por fuera del considerado –la última dictadura militar- opté por incluirlo dada su relevancia desde el punto de vista de las herramientas conceptuales que utiliza.

¹⁴ La relevancia de este trabajo reside en que condensa los marcos teóricos dominantes en las producciones que caracterizan al período bajo análisis, por el enfoque del estado como relación social y la perspectiva sociocéntrica con él asociada. Ligado con lo anterior, plantea la noción de un estado “débil”, penetrado y desbordado por las fuerzas sociales que pugnan por imponer sus intereses, calificación bajo la cual subyace el problema de la autonomía relativa. Por último, avanza en la identificación y el análisis de las capas tecnoburocráticas bajo el influjo del proyecto de modernización que caracterizó al conjunto del período y en particular a la etapa autoritaria (1966-1973).

¹⁵ A partir de la identificación de los actores que en el marco de la supresión autoritaria de los canales de mediación y representación cobran centralidad y protagonismo, Schvarzer caracteriza las formas de hacer política que no obstante su temprano desarrollo en períodos previos se consolidan en función del acceso directo de los grupos económicos a las instancias decisionales (operaciones “entre bambalinas”), configurando un “establishment” integrado por el equipo económico, las fuerzas armadas y los grupos económicos y dando lugar al “complejo estatal-privado”. Este proceso de “cierre” tiene como contrapartida la desarticulación, erosión y degradación de la burocracia estatal, y particularmente de las empresas públicas. La lógica de concentración puesta en marcha encuentra correlato en la “jibarización” de la administración pública, proceso favorecido por las medidas adoptadas –como la ley de prescindibilidad y la política salarial- así como por la sistemática represión de que fueron objeto, al igual que el conjunto de la sociedad, los cuadros técnico-administrativos. Por último, además de reseñar las resistencias que las políticas practicadas encontraron en las empresas públicas y en las propias filas de las fuerzas armadas, el autor remarca el carácter exitoso que la dictadura militar –a pesar de la evolución negativa de todos los indicadores disponibles- logró en cuanto a la creación de un clima anti-estatista.

política, la historia política y la ciencia política que introdujeron algunas perspectivas o enfoques relativamente distanciados del anteriormente señalado. En este sentido, estos trabajos contienen ciertas “pistas” para el análisis del aparato institucional, dimensión que –como ya he señalado- permaneció en parte descuidada.¹⁶

El enfoque que privilegia la dimensión del estado como relación social desde perspectivas sociocéntricas se apoya en marcos conceptuales que muestran la impronta de la tradición marxista, aun cuando incluye elementos weberianos y de la ciencia política de origen anglosajón. En el extremo, algunos análisis se construyen desde las teorías instrumentalistas del estado.¹⁷ Sobre esta base, predominan abordajes de carácter integral o macro con fuertes referencias a la relación estado/clases o grupos dominantes. En contrapartida, cuando hay referencia al aparato a lo sumo llega a los elencos superiores (ministros y secretarios) y cuando se trabajan políticas públicas, el análisis se concentra en la política económica.

La década de 1990 como momento de transición

Como es más que sabido, ésta fue la década en la que se consumó una transformación radical del estado, que fue analizada profusamente y desde variados puntos de vista. En este caso y dado que la producción destinada a arrojar luz sobre estos cruciales procesos provino fundamentalmente de la ciencia política y de un incipiente campo en construcción (la administración pública), la atención prestada a la dimensión histórica como componente explicativo de los procesos bajo análisis fue más bien escasa e incidental. Tanto es así que en su balance del desarrollo de la administración pública como área de investigación realizado hacia el fin de la década, Oszlak¹⁸ no sólo advertía sobre el carácter incipiente, fragmentario y disperso de los estudios sino también sobre la ausencia de abordajes históricos.

¹⁶ Además de los ya citados de Potash y Rouquié, constituyen un buen ejemplo los trabajos de Waldmann, P. (1981) *El peronismo (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana, y Wynia, G. (1986) *La Argentina de posguerra*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. En el primer caso, el fenómeno peronista es analizado a la luz del “modelo de crisis” elaborado por Almond y Pye para explicar la formación de los estados modernos dentro del marco más general de la teoría de la modernización y los conceptos de la ciencia política anglosajona: el estado peronista constituye una respuesta a la múltiple crisis -de identidad, de dependencia, de distribución, de participación y de legitimidad- que experimentó el régimen oligárquico. En el análisis del autor adquiere centralidad la concepción política de Perón y las modalidades de construcción y ejercicio del poder político (el “estilo político”). En este último plano, las consideraciones sobre el proceso que configura el estado planificador iluminan aspectos relacionados con la estructuración del aparato estatal -fundamentalmente en lo referido a su disposición como recurso de poder por fuera y por encima de los actores socioeconómicos dominantes- que brindan numerosas sugerencias sobre este nivel de análisis relativamente descuidado en otros trabajos. En el caso de Wynia, su libro se centra en el estudio de los procesos de elaboración e implementación de las políticas económicas entendidas como políticas públicas, por lo que el foco de la atención reside en los procesos políticos puestos en juego para su concepción y desarrollo. La indagación de este autor se estructura sobre la base de dos dimensiones centrales: los proyectos de gobierno que se sucedieron en el período comprendido entre 1955 y 1976, analizados a partir de las políticas económicas formuladas por los sucesivos presidentes y elencos ministeriales en el ejercicio del poder, y las estrategias políticas desarrolladas para su implementación, analizadas a partir de las interacciones que, en términos de obtención de apoyos, el poder político de turno estableció con los diversos actores sociales; todo ello apunta a resolver la cuestión más general sobre el grado de eficacia de las instituciones y procesos utilizados por los presidentes para concebir y ejecutar tales políticas.

¹⁷ El ejemplo más elocuente en este sentido es el trabajo de Niosi, J. (1974) *Los empresarios y el estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

¹⁸ En “La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina”. *Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2. 1997.

En esos desarrollos así caracterizados, los trabajos y aportes de O'Donnell y Oszlak continuaron siendo un marco de referencia, pero su relevancia fue desdibujándose paulatinamente a medida que a esa tradición analítica se le sumaron –quizás de manera acrítica en algunos casos- aportes provenientes del denominado “neoinstitucionalismo”, particularmente de la corriente asociada con la teoría de la elección racional y los costos de transacción, que contribuyeron significativamente a la construcción del “paradigma” de la “nueva gestión pública”.¹⁹ En todo caso, resulta importante destacar que el problema de la reforma del estado ocupó el centro de este campo en formación y que ello modeló de manera decisiva estrategias de reconstrucción y análisis de los procesos bajo estudio desde una perspectiva de corto plazo.

Desde el campo de la historia, puede decirse que en esta década se registran unas contadas producciones que tuvieron como eje de análisis al estado y la administración pública, y que expresan en lo fundamental una continuidad respecto de las décadas previas en cuanto a enfoques y perspectivas. Sin embargo, es posible identificar en ese marco el interés por abordar la dimensión del aparato institucional sin que ello involucre el abandono de la dimensión del estado como relación social. En este sentido y desde diversas preocupaciones los trabajos de Tarcus,²⁰ Sidicaro²¹ y Berrotarán y Villarruel²² ilustran adecuadamente el comienzo de este cambio de foco.²³

También en esta década se produjeron trabajos de reconstrucción histórica de sectores de actividad y/o políticas estatales: Susana Belmartino en el campo de la salud,²⁴ Adriana Puiggrós en el de la educación,²⁵ Jorge Schvarzer en el de la industria,²⁶ y Mario

¹⁹ Los trabajos compilados por Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba, constituyen un buen ejemplo de estos aportes que buscan resolver algunos de los cuellos de botella de la teoría neoclásica en su capacidad explicativa de los procesos tanto económicos como políticos. En cuanto a la denominada “nueva gestión pública”, la literatura es abundantísima y disímil. Para un análisis crítico, Christensen, T. y Lægheid, P. (2005) “El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”. *Gestión y Política Pública* XIV (3): 557-598.

²⁰ Tarcus, H. (1992) “La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990”. *Realidad Económica* 107.

²¹ Sidicaro, R. (1995) “Los conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, en Ansaldi, W., A. Pucciarelli y J. Villarruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires: Biblos.

²² Berrotarán, P. y J. Villarruel (1995) “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en Ansaldi, W., A. Pucciarelli y J. Villarruel (comps.) *op. cit.*

²³ En el caso del artículo de Tarcus, interesa rescatar particularmente el análisis de los dos momentos de transición que separan a los tres grandes ciclos históricos del estado capitalista argentino –el estado oligárquico-liberal (1880-1930), el estado populista (1943-1976) y el que se prefigura en los inicios de la década de 1990-, concebidos como procesos de crisis y recomposición, rupturas “que se piensan a sí mismas como ‘modernizaciones’” –la “década del ‘30”, y el período comprendido entre la última dictadura militar y la recuperación democrática en la década de 1980-, y que producen innovaciones institucionales. En cuanto a los trabajos de Sidicaro y Berrotarán y Villarruel, forman parte de la compilación a cargo de Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel que reunió contribuciones de historiadores y sociólogos interesados en la “hibridación” de ambas disciplinas, la sociología histórica, bajo una preocupación compartida: la reflexión “sobre las modalidades, formas, mecanismos y justificaciones del ejercicio del poder en la sociedad argentina durante una treintena de años clave, los que van de Roque Sáenz Peña a Juan Domingo Perón, de 1912-1914 a 1946” (p. 12). El de Sidicaro en particular constituye, desde mi perspectiva, un punto de inflexión entre los aportes teóricos y preguntas que caracterizaron la producción de las décadas de 1970 y 1980, y su puesta en juego en términos de reconstrucción histórica del estado y la administración pública, dada la caracterización de los elencos estatales dirigentes que propone, abriendo el camino para su consideración como actores con entidad propia, y el consiguiente desarrollo del problema de la autonomía del estado que de ello se desprende.

²⁴ Los trabajos son los siguientes: con Bloch, C. y Carmino, M. I. (1991) “Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud”. Buenos Aires: OPS; (1991) “Políticas de salud en la Argentina: perspectiva histórica”. *Cuadernos Médico Sociales* 55; y con Bloch C. (1994) *El*

Rapoport en el de las relaciones internacionales y la política exterior.²⁷ Estas obras tienden por lo general a circunscribirse al desarrollo de las políticas públicas desde perspectivas sociocéntricas, conteniendo escasas referencias a los aspectos vinculados con el aparato estatal y su incidencia en la propia configuración de las políticas públicas consideradas.²⁸ No obstante, constituyen una referencia insoslayable al iluminar la dinámica de las diversas “arenas de políticas” construidas y desarrolladas alrededor de las problemáticas de la salud, la educación, la industria y las relaciones exteriores.

A la luz de los desarrollos que en términos de construcción de un objeto de estudio sobre el estado y la administración pública se verifican desde el año 2000 en adelante, puede considerarse que la producción registrada en esta década expresa una suerte de “transición”. Así, las perspectivas macro y sociocéntricas que recogen en gran medida los marcos teóricos y las preocupaciones que tendieron a predominar en las década de 1970 y 1980 parecen abrir paso y/o entrar en tensión con un interés por indagar ya no sólo en las relaciones entre el estado y la sociedad sino en las relaciones *dentro* del estado y, en este sentido, la pregunta en torno a la construcción y configuración del aparato institucional, sus actores y la manera en que inciden o moldean las políticas públicas comienza a cobrar un mayor espacio.

El estado y la administración pública como objeto de estudio histórico: principales tendencias y orientaciones

A partir del nuevo milenio es posible identificar el desarrollo de un campo de trabajo que, a diferencia de los períodos anteriormente analizados, tiene a historiadores como principales protagonistas.²⁹ Asimismo, el análisis de sus obras permite comprobar que los marcos conceptuales utilizados suponen, en líneas generales, cierta distancia –cuando no ruptura– con la tradición analítica que se había venido forjando desde la década de 1970.

Identifico cuatro grandes vertientes dentro de las cuales discurren los temas y problemas de investigación: a) la dinámica general de las estructuras estatales y, dentro de ello, el análisis de ciertos procesos de innovación o creación institucional; b) el estudio

sector salud en Argentina: actores, conflictos de interés y modelos organizativos 1960-1985. Buenos Aires: OPS; y (1995) “Evolución histórica del sector salud en la Argentina”. *Cuadernos Médico Sociales* 70.

²⁵ Puiggrós, A. (1992) *Escuela, democracia y orden: 1916-1943*. Buenos Aires: Galerna; con Bernetti, J. (1993) *Peronismo: cultura política y educación 1945-1955*. Buenos Aires: Galerna; y (1999) *Qué pasó en la educación argentina: desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapelusz.

²⁶ Schvarzer, J. (1991) *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi; y (1996) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.

²⁷ Rapoport, M. (1991) “Crisis económica y negociaciones con los Estados Unidos en el primer peronismo, 1949-1950: ¿un caso de pragmatismo?”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 1 (1): 65-116; (1995) “La Argentina y la guerra fría: opciones económicas y estratégicas de la apertura hacia el este, 1955-1973”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 5 (8): 91-122; y (1996) “La historia de las relaciones internacionales”. *Jornadas de Historia de las relaciones internacionales latinoamericanas teorías y temas*. Rosario: UNR.

²⁸ Al respecto, resulta ejemplar el reconocimiento expreso que Belmartino (s/f) realiza sobre el enfoque predominante en su trabajo, que da cuenta precisamente de los rasgos señalados y puede hacerse extensivo al resto de las referencias recogidas.

²⁹ Esta afirmación no supone la ausencia de aportes producidos por investigadores provenientes de otras disciplinas –como es el caso de Daniel Campione– ni de historiadores en los períodos anteriores –como el de Susana Belmartino–, sino que apunta a marcar tendencias de carácter más general.

de áreas de la gestión estatal (oficinas, organismos); c) el estudio de políticas públicas; y d) el estudio de los procesos de demanda de saberes especializados entendidos como “saberes de estado”, con particular referencia a la configuración de redes y el análisis de trayectorias. En cuanto a los períodos considerados para el desarrollo de alguna de estas cuatro vertientes -que en algunos casos tienden a combinarse-, resulta fácil advertir el abrumador predominio del análisis del peronismo clásico, la menor presencia de estudios dedicados a la década de 1930 y la significativa ausencia de trabajos que comprendan el período 1955-1976.³⁰ A continuación, realizo un breve análisis de la producción seleccionada.³¹

Abordajes integrales y de funciones del estado y la administración pública; la problemática de las innovaciones/creaciones institucionales

Dentro de esta vertiente es posible incluir los trabajos de Ricardo Sidicaro,³² AnaVirginia Persello,³³ Daniel Campione,³⁴ Patricia Berrotarán,³⁵ María Mercedes Prol³⁶ y Claudio Belini y Marcelo Rougier.³⁷

³⁰ Esta ausencia por supuesto no es absoluta. Si bien las referencias que a continuación comento requieren mayor detalle y precisión, son pertinentes para ilustrar que el trabajo sobre este período recién se está abriendo camino. María Estela Spinelli (“La desperonización. Una estrategia política de amplio alcance (1955-1958)” y “El proyecto desarrollista como intento de superación del conflicto peronismo-antiperonismo (1955-1958): crecimiento y endeudamiento”, ambos disponibles en *historiapolitica.com* <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/spinelli.pdf> [último acceso: 20/03/2011]; (2005) *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la “revolución libertadora”*, Buenos Aires, Editorial Biblos-Argentina Contemporánea), investigadora que desarrolla su actividad en el Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Nacional del Centro, viene estudiando el período 1955-1962, aun cuando su producción parece por ahora centrarse en la gestación de la concepción desarrollista. Por otro lado, el avance de la investigación de María José Nicoletti (“Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas. Una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi”. Ponencia presentada en *V Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad*. Rosario, 8-10/10/2008; disponible en *historiapolitica.com*, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/nicoletti.pdf> [último acceso: 20/03/2011]), se centra en la experiencia de racionalización del estado durante el gobierno de Frondizi. Miguel Ángel Taroncher, investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata, publicó en 2009 su libro sobre *La caída de Illia* (Buenos Aires: Vergara) y presentó en las *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* una ponencia centrada sobre la creación del CONADE y la producción del Plan de Desarrollo 1965-1969.

³¹ Dado que, como he expresado anteriormente, algunos trabajos pueden inscribirse en más de una de las vertientes identificadas, opté por incluirlos dentro de aquella que me parece la prevaleciente.

³² Sidicaro, R. (2001) *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Libros del Rojas, y (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI.

³³ Persello, A. V. (s/f.) “Representación política y burocracia estatal: las Juntas Reguladoras de la producción, 1930-1943”. UNR/CIURN; (s/f.) “Régimen político y burocracia estatal. La Argentina en los años 30”; (s/f.) “De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30”; (2009) “La administración pública en los años 30. El control de los gastos”. *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, San Carlos de Bariloche.

³⁴ Campione, D. (2000) “Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado nacional 1943-1946”. *Realidad Económica* 170, y (2007) *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

³⁵ Berrotarán, P. (2003) *Del plan a la planificación: el Estado en la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.

³⁶ Prol, M. M. (2003) “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”. *IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Córdoba, y (2008) “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946- 1955)”. *Nuevo mundo, mundos nuevos* 8.

³⁷ Belini, C. y M. Rougier (2008) *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

El análisis de conjunto de las contribuciones realizadas por estos autores permite advertir que los marcos teóricos construidos para orientar los análisis de reconstrucción histórica son por lo general consistentes y cuidan el equilibrio entre las dimensiones analíticas del estado como relación social y como aparato institucional, aun cuando puedan identificarse énfasis relativos en el estudio de una u otra. Es posible observar cierto “aire de familia” con los marcos analíticos que tendieron a predominar en las décadas de 1970 y 1980 en la medida en que las perspectivas neomarxistas del estado proveen un mayor refinamiento explicativo, al tiempo que ciertos elementos y conceptos forjados dentro del “neoinstitucionalismo” -particularmente el “institucionalismo histórico”- contribuyen a completarlos y/o enriquecerlos.³⁸

Los trabajos se concentran en el análisis del período 1930-1955, que en algunos casos es concebido como un proceso continuo de ampliación de las funciones del estado y de consiguiente ensanchamiento de sus estructuras y unidades de gestión. La tensión entre cambio y continuidad -ejemplarmente expresada en el debate en torno a las innovaciones que introdujo el peronismo y la medida en que ellas supusieron una efectiva transformación respecto de la década precedente- parece resolverse en términos de resignificación y aprovechamiento de las estructuras existentes por parte de éste en estrecha asociación con el surgimiento y despliegue de una nueva concepción del estado y sus funciones. En contrapartida, no se registran trabajos comparables dedicados al período 1956-1966.³⁹

Los análisis sobre el aparato estatal tienden a centrarse en la conjugación de las dimensiones asociadas con los proyectos de gobierno (contenidos en declaraciones de intención de políticas públicas bajo la forma normativa o en discursos e intervenciones en el congreso o bien en documentos oficiales de la época); las creaciones o reorganizaciones institucionales, a partir del examen de las estructuras de la gestión estatal que también surge de la normativa y de las memorias oficiales; y las interacciones entre política y burocracia por un lado⁴⁰ y entre actores estatales y actores no estatales por el otro, vistas desde la actuación de los elencos gubernamentales de primera categoría y las expresiones de los representantes de las principales organizaciones empresariales. En lo que se refiere al análisis de los actores estatales, cuando se registra algún avance en esta dirección queda circunscripto al nivel del personal técnico y rara vez se “desciende” a los cuerpos técnico-administrativos. La relación entre política y burocracia (o entre política y administración, tal como se expresa usualmente en la literatura de origen anglosajón) no constituye un eje de análisis fuerte en estos trabajos.

³⁸ Las referencias más abundantes a estas corrientes del análisis político recaen, entre los historiadores, en el ya clásico trabajo de Evans, P. B. et al. (eds) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. Para el institucionalismo histórico, cfr. Thelen, K. y Steinmo, S. (1992) “Historical institutionalism in comparative politics”, en Steinmo, S. et al., *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York NY: Cambridge University Press, y Pierson, P. y Skocpol, T. (s/f) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38. Para un análisis comparado de los aportes de distintas corrientes neoinstitucionalistas, Hall, P. y Taylor, R. (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* XLIV: 936-957; y Campbell, J. L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.

³⁹ La excepción la constituyen el trabajo de Sidicaro, que por el propio objeto de su análisis (los “tres peronismos”) cubre de alguna manera el período 1955-1972 -aunque ciertamente desde el sesgo impuesto por su objeto de estudio- y aborda el período 1973-1976; y el trabajo de Belini y Rougier, aunque éste se concentra en el análisis de las funciones del estado empresarial vinculadas con el sector de la actividad industrial.

⁴⁰ En el caso de Persello, la relación entre “política” y “administración” es analizada desde la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo.

Oficinas y organismos estatales desde una perspectiva histórica

Los trabajos que considero más representativos de esta vertiente de la reconstrucción histórica del estado y la administración pública son los de Marcelo Rougier,⁴¹ Hernán González Bollo⁴² y del historiador español José Antonio Sánchez Román.⁴³

En los tres casos se emprenden estudios de oficinas u organismos estratégicos en el desarrollo del estado (el Banco Nacional de Desarrollo, las oficinas dedicadas a la producción de información estadística y el organismo encargado de la recaudación de impuestos, respectivamente), adoptándose como estrategia la consideración de períodos prolongados de tiempo, lo que permite apreciar tanto el contexto político-institucional en el que estas oficinas y organismos surgen y se organizan como su evolución en condiciones de transformación de esos contextos político-institucionales.⁴⁴

En líneas generales, puede afirmarse que en ellos la distancia respecto de los marcos analíticos producidos en las décadas de 1970 y 1980 es mayor, en la medida en que el recurso a elementos y conceptos provenientes del neoinstitucionalismo y fundamentalmente del institucionalismo histórico adquiere mayor significación. En efecto, si bien puede advertirse el recurso a conceptos provenientes de otras tradiciones teóricas, es el institucionalismo histórico el que tiende a estructurar la explicación en ellos contenida.

Esto es particularmente notorio en el desplazamiento del concepto de autonomía. De constituir un recurso explicativo de la relación entre el estado y las clases dominantes, tal como es concebido por lo general en el marco de enfoques sociocéntricos y especialmente en las perspectivas neomarxistas, pasa a explicar la relación entre política y burocracia en una clave más “weberiana” y consistente con la adopción de un enfoque estadocéntrico; por lo tanto, el problema de la autonomía de los organismos respecto del poder político adquiere, a partir de ese desplazamiento, centralidad. Luego, en el interior de los organismos se privilegia el análisis de su

⁴¹ Rougier, M. (2004) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

⁴² González Bollo, H. (2007) *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Buenos Aires (Tesis de Doctorado).

⁴³ Sánchez Román, J. A. (2010) “El Estado recaudador: de la Dirección General del Impuesto a los Réditos a la Dirección General Impositiva”, en Bohoslavsky, E. y G. Soprano (eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento – Prometeo.

⁴⁴ El trabajo de Rougier constituye un esfuerzo por incorporar conceptos y aportes de la nueva economía institucional y el institucionalismo histórico al análisis de la experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, buscando integrar dentro de la perspectiva general de la historia económica las de la historia institucional y la historia de empresas. El problema de investigación se expresa en términos de los obstáculos al diseño y consolidación de instituciones estables para el financiamiento de largo plazo de la industria nacional, por lo que la dimensión institucional tiene centralidad en la organización de la explicación. Dentro de ello, el problema de la autonomía en clave weberiana -capacidad para formular y desarrollar metas no necesariamente reflejo de los intereses de grupos dominantes (eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar los objetivos oficiales)- se constituye en uno de los principales recursos conceptuales que organiza tanto la indagación como la exposición de sus resultados. El trabajo de González Bollo, por su parte, se centra en el desempeño de una burocracia especializada en la producción de estadísticas con el fin de explicar el aporte de la esfera técnica al perfil del estado argentino, y busca demostrar la creciente autonomía que las oficinas estadísticas lograron en el período considerado (1867-1947), fundada en la capacidad técnica y administrativa que construyeron a partir del entrelazamiento de redes científicas y demandas de la “sociedad”, un conjunto de referentes ejemplares en cada una de ellas y equipos organizados sobre la base de saberes especializados que si bien tienen un principio de formación en los ámbitos académicos, se consolidan en la propia actividad estatal. Por último, San Román desarrolla el itinerario histórico de la oficina de impuestos desde su creación en 1932 hasta su conversión en la Dirección General Impositiva durante el primer peronismo.

desempeño, teniendo en cuenta los niveles de dirección y del personal técnico portador de saberes especializados, sin referencias a sus relaciones con la burocracia en su nivel más general.

Políticas públicas en la mira

Dentro de esta vertiente destaco los trabajos de Fernando Devoto⁴⁵ y Carolina Biernat⁴⁶ referidos a política migratoria, Karina Ramacciotti⁴⁷ y Susana Belmartino⁴⁸ sobre la política de salud, Anahí Ballent⁴⁹ sobre política urbana y de vivienda, y Claudio Belini⁵⁰ sobre la política industrial. Con la excepción de Fernando Devoto –que reconstruye las políticas migratorias en el período 1919-1949- y Susana Belmartino -que recorre la década de 1960 y el siglo XX, respectivamente-, se concentran en el período peronista clásico.⁵¹

Estos trabajos ponen de manifiesto la vitalidad, la relevancia y el enorme potencial que animan a la vertiente historiográfica referida a las políticas públicas. Se trata de estudios rigurosos en líneas generales, que han buceado en fuentes ricas y variadas las circunstancias en que determinados asuntos y cuestiones ingresaron en la agenda política y estatal, los actores que los promovieron y la dinámica político-institucional de su desarrollo en la forma de instrumentos de intervención. Asimismo, es posible encontrar en ellos juicios de valor sobre las políticas públicas analizadas fundamentalmente en dos direcciones: en qué medida las mismas expresan rupturas significativas respecto de senderos previos y en qué medida los “resultados” tendrían correspondencia con los propósitos enunciados o declarados. La primera dirección adquiere especial relevancia en los trabajos dedicados a estudiar las políticas públicas desarrolladas durante el primer peronismo, en los que se concluye, en líneas generales, que las mismas no habrían supuesto una mayor ruptura en relación con la década precedente. En cuanto al desarrollo de las políticas, los trabajos tienden a contrastar propósitos y objetivos iniciales con resultados que invariablemente se distancian de los primeros. Esta característica –constitutiva por otra parte de todas las políticas públicas- queda apresada prácticamente en una aproximación de tipo descriptivo –cuando no normativo- antes que en

⁴⁵ Devoto, F. (2001) “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la argentina 1919-1949”. *Desarrollo Económico* 41 (162).

⁴⁶ Biernat, C. (2007) *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

⁴⁷ Ramacciotti, K. (2004) “Las tensiones en la política sanitaria de Ramón Carrillo”, en Berrotarán, P., Jáuregui, A. y Rougier, M. (eds.) *Sueños de bienestar en la nueva Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi; (2007) “Hacia una profesionalización de la administración sanitaria: proyectos y resultados obtenidos, Argentina (1946-1955)”. Ponencia presentada al *Seminario Por una historia de las instituciones estatales*, UNGS, y (2009) *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

⁴⁸ Belmartino, S. (s/f) “Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría”, en *historiapolitica.com* – Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX. (2005) *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI, y Belmartino, Susana (2008) “Contribución al debate metodológico en salud”. *Salud colectiva* 4:2.

⁴⁹ Ballent, A. (2005) *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo.

⁵⁰ Belini, C. (2009) *La industria peronista*. Buenos Aires: Edhasa.

⁵¹ También resulta pertinente tener en cuenta en este apartado los aportes de Novick, S. (1986) *IAP: auge y decadencia*. Buenos Aires: CEAL, quien recientemente volvió sobre este tema; asimismo, esta autora ha trabajado sobre la legislación referida a censos y estadísticas en la Argentina en el período 1854-1991, sobre la política de migración en una perspectiva de largo plazo y sobre el lugar ocupado por la política de salud en los planes nacionales de desarrollo en el período 1946-1989.

una explicación de los procesos que tienen como protagonistas centrales a los actores estatales (políticos y burócratas) y no estatales (grupos de intereses más o menos organizados) que conforman la “arena de la política”.⁵²

Es en esta vertiente del análisis histórico –la del “estado en acción”– en la que quizás advierto la mayor necesidad de establecer un diálogo con las teorías de las políticas públicas y de la burocracia así como con los aportes del institucionalismo de origen sociológico.⁵³ En efecto, y parafraseando a Belmartino,⁵⁴ la crónica por demás rigurosa que estos trabajos brindan sobre los procesos estudiados podría dar lugar a una explicación más significativa en la medida en que esos aportes teóricos pudieran ser tenidos en cuenta.

Al menos desde Simon en adelante,⁵⁵ en el campo del análisis de las políticas públicas y de los procesos desarrollados para su implementación el concepto de racionalidad limitada se ha convertido en un organizador indiscutido. Sin embargo, el grueso de los trabajos reseñados pareciera organizar sus procesos de reconstrucción histórica a partir de una aproximación a la idea de racionalidad proveniente de la matriz neoclásica –aquella que Lindblom oportunamente denominara “racionalidad exhaustiva”⁵⁶ y que supone que los decisores cuentan con toda la información necesaria para analizar todas las alternativas disponibles y seleccionar la mejor en un marco de alta certidumbre. Por el contrario, tanto los autores mencionados como March y Olsen⁵⁷ y los estudiosos de la implementación de políticas públicas,⁵⁸ entre los más clásicos y significativos, han contribuido a poner en cuestión estos supuestos, proveyendo herramientas de análisis que permiten entender en términos positivos –antes que normativos– los complejos procesos de formulación y desarrollo de las políticas públicas, dentro de los cuales es necesario contemplar, sin lugar a dudas, una teoría de la acción social diferente a la sustentada desde la matriz neoclásica.⁵⁹

Por último, en el campo del análisis de las políticas públicas, al menos desde la década de 1980 se vienen revisando críticamente los esquemas dominantes, que suponen cierta linealidad en el desarrollo de las políticas públicas sobre la base, nuevamente, de premisas fuertemente asociadas con el modelo “racional-exhaustivo” y la clásica formulación de la separación entre política y administración. En esa búsqueda, los horizontes temporales para el análisis de las políticas tendieron ampliarse cada vez más,

⁵² En los trabajos de Devoto y Biernat sobre política migratoria se observa un esfuerzo por avanzar más allá de lo descriptivo, toda vez que realizan un reconocimiento expreso de la importancia de las prácticas, culturas y estilos de gestión en su explicación. Asimismo, la obra reciente de Belmartino también tiende a superar estos límites.

⁵³ Los aportes más relevantes de esta vertiente están contenidos en DiMaggio, P. y W. Powell (comp.) (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica. A diferencia del neoinstitucionalismo sustentado en la teoría de la elección racional, esta perspectiva destaca el carácter estructurante de las instituciones en el comportamiento social de individuos y organizaciones, a partir de lo cual organizan su socialización y moldean sus preferencias, intereses y visiones del mundo. Este moldeamiento ocurre entonces antes que por vía de elecciones racionales, por el sentido práctico que gobierna la acción social, lo que conduce a poner de relieve la naturaleza no reflexiva, rutinaria y presupuesta de la mayor parte de la conducta humana. De tal manera, las elecciones y preferencias individuales no pueden ser entendidas adecuadamente fuera de las estructuras culturales e históricas en las que se encuentran.

⁵⁴ Belmartino, S. (s/f.), art. cit.

⁵⁵ La obra de referencia es Simon, H. (1962) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.

⁵⁶ Cfr. Lindblom, Ch. (1996) “La ciencia de *salir del paso*” y “Todavía tratando de *salir del paso*”, en Aguilar Villanueva L. F. (ed.) *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

⁵⁷ March, J. y Olsen, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

⁵⁸ Para una reseña de estos desarrollos, cfr. Peters, G. & Pierre, J. (ed.) (2007) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.

⁵⁹ Para una discusión sobre este aspecto en particular, cfr. DiMaggio, P. y Powell, W. (1999) “Introducción”, en DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.) *op. cit.*

al tiempo que los aportes de las teorías cognitivas contribuyeron a superar los límites explicativos que los enfoques ligados con el conductismo venían expresando. De manera que además de las dificultades intrínsecas que se registran para atribuir determinadas dinámicas y cambios en los comportamientos sociales a las políticas públicas instrumentadas, los impactos asociados con su desarrollo pueden producirse en horizontes temporales mayores a los habitualmente adoptados.⁶⁰

Paradójicamente y en contraste con las tendencias que la investigación ha asumido en el campo de las políticas públicas anteriormente reseñadas, los trabajos analizados en este apartado parecen “aplanar” la dimensión temporal: los actores llevan inscriptos desde el comienzo de los relatos sus marcas y atributos y no habría procesos de retroalimentación o “aprendizaje” relevantes que den cuenta de transformaciones en sus comportamientos, tanto como consecuencia de sus interacciones como por la incidencia de la acción de otros actores.

El análisis de las trayectorias como vía para el conocimiento de la configuración de “saberes de estado”

Otra vertiente que ha ido ganando creciente desarrollo es la que indaga en torno a las formas en que se fueron construyendo los saberes estatales, entendidos de manera acotada como saberes técnicos, partiendo del análisis de las redes de circulación de ideas y concepciones sobre las diversas cuestiones que fueron objeto de la agenda pública y los intercambios producidos entre el estado y ciertos núcleos de la sociedad civil, particularmente instituciones científicas y universitarias, así como revistas especializadas en determinadas temáticas. Asimismo, y en relación con esta aproximación, también ha adquirido relevancia el estudio de las trayectorias de funcionarios y políticos que motorizaron desde estas perspectivas innovaciones en el desarrollo del trabajo estatal o bien fueron protagonistas decisivos en los procesos de construcción tanto de proyectos de gobierno como de modalidades de gestión en determinadas áreas de la administración pública.

Estas aproximaciones –los saberes técnicos configurados a partir de redes y el seguimiento de trayectorias de funcionarios y políticos- han recibido un fuerte impulso a partir de los aportes de Mariano Plotkin y Federico Neiburg,⁶¹ por un lado, y Raanan Rein,⁶² por el otro.

⁶⁰ Estos desarrollos pueden ser apreciados a partir de los aportes de los autores ya citados y también en Winter, S. (1990) “Integrating Implementation Research”, en Palumbo, D. y Calista, D. (eds.) *Implementation and the Policy Process*. New York/London: Greenwood; Sabatier, P. (1986) “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy* 6 (1); (1991) “Toward Better Theories of the Policy Process”. *PS Political Science & Politics* 24, y Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979) “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. *Policy Analysis* 5. En otra línea de análisis, vinculada con la adopción de las teorías cognitivas para la comprensión del desarrollo de las políticas públicas, cfr. Muller, P. (2005) “Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs”. *Revue française de science politique*. 55 (1); Hall, P. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3); y Campbell, J. (2002) “Ideas, Politics, and Public Policy”. *Annual Review of Sociology* 28.

⁶¹ Neiburg, F. y M. Plotkin (2004) “Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta”, en Plotkin, M. y F. Neiburg (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

⁶² Rein, R. (1998) *Peronismo, populismo y política. Argentina 1946-1955*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano.

En lo que concierne a la primera línea, se advierte la preocupación por reconstruir las redes por las que se forman y circulan determinados saberes especializados, dentro de los cuales la economía ocupa un lugar preponderante aunque no exclusivo, así como las trayectorias de figuras emblemáticas que alimentaron visiones del país y buscaron traducirlas en acciones concretas a partir de su inserción y actuación en la esfera público-estatal. Se trata, en definitiva, de la exploración de la formación de la “*intelligentsia* técnica” en nuestro país en el marco de una historia de las ideas y de la formación de las disciplinas en el campo de las ciencias sociales. Desde mi perspectiva esos avances -significativos por cierto- requieren ser puestos en juego en lo que se refiere a la inscripción concreta que estos saberes adquieren en el trabajo estatal y la forma en que demandas estatales y el conocimiento producido en el propio ámbito estatal⁶³ condicionan e influyen sobre su desarrollo.

En cuanto a los aportes de Raanan Rein, su producción sustentada en la combinación de las biografías individuales y la prosopografía alentó una estrategia de investigación que ha sido ampliamente transitada por gran parte de los autores reseñados. Por ejemplo, Hernán González Bollo en su tesis de doctorado reconoce expresamente la importancia de las trayectorias de los diversos estadígrafos que impulsaron el desarrollo de las oficinas objeto de su estudio quienes, si bien se inscriben en “colectivos de burócratas y agencias”, tienen en la concepción del autor suficiente relevancia como “actores individuales” y en ese sentido portadores de liderazgos que explican la dinámica histórica de las oficinas analizadas. Por su parte, Carolina Biernat y Karina Ramacciotti reconstruyen las trayectorias políticas de Santiago Peralta y Ramón Carrillo -ambos al frente de los organismos de Migración y Salud que estudiaron, respectivamente- y han ensayado una periodización de la dinámica de construcción política del estado a partir de ello, lo que constituye un buen ejemplo del lugar otorgado a individuos relativamente destacados o influyentes que integran las “segundas líneas” en la explicación de la dinámica de la gestión estatal.

En fin, la indagación histórica sobre la constitución de los saberes estatales, que contempla los intercambios entre estado y sociedad, los ámbitos y modalidades en que esos saberes circulan y la reconstrucción de las trayectorias de quienes se constituyen en engranajes claves de esa circulación y producción así como de los procesos de configuración de las estructuras de la gestión estatal y las políticas públicas, surge como una vertiente vigorosa que contribuye a la comprensión del desarrollo y comportamiento de un núcleo relevante de los actores que corporizan y motorizan al estado y la administración pública: las “elites” estatales.

A la luz de su actual desarrollo, creo que –como señalara más arriba- por ahora pesa más el interés por la historia intelectual y, dentro de ella, el recorte más específico del desarrollo de la “*intelligentsia* técnica”, que el análisis histórico en términos de sus interacciones con el poder político y la burocracia en general, lo que demandaría orientar la indagación sobre las dinámicas concretas que –gobernadas por lógicas en tensión- dan cuenta de los procesos y producciones del estado y la administración pública.⁶⁴

⁶³ Un ejemplo paradigmático de la forma en la que una agenda de gobierno incide decisivamente en la producción de teoría es el surgimiento de las primeras formulaciones de una teoría del desarrollo en el marco de las problemáticas que intentaron resolver los dirigentes bolcheviques en la década de 1920 en torno a la construcción del orden socialista. Cfr. al respecto Azqueta Oyarzún, D. (1973) *Teoría económica de la acumulación socialista*. Madrid: Blume, y Dobb, M. (1973) “La polémica de los años veinte sobre planificación y desarrollo económico”, en *Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación*. Madrid: Tecnos.

⁶⁴ Si es posible identificar tres zonas de acción que cobran diverso espesor en la definición y desarrollo de las acciones públicas –la política, la técnica y la administrativa-, la literatura se centra predominantemente en las interacciones entre las dos primeras y rara vez contempla a la tercera, salvo en

Explicar esas interacciones involucra no sólo el estudio de las élites estatales, la manera en que se fueron estructurando y consolidando en espacios específicos dentro del aparato estatal, y la incidencia de saberes especializados en la definición y desarrollo de políticas públicas –tal como de manera rigurosa viene trabajando esta vertiente-. Supone, además y sobre todo, contar con algunas herramientas conceptuales que contribuyan a considerar en la explicación de su comportamiento la incidencia de los estilos o regímenes de gobierno por un lado, y las prácticas y culturas de gestión por el otro. Esas herramientas conceptuales son las que nuevamente proveen ciertas teorías de “alcance medio” en un marco teórico más global –el que sitúa al estado en su centro-, referidas a las políticas públicas.

En fin, coincido con Susana Belmartino⁶⁵ en cuanto a la perspectiva desde donde valorar estos aportes o estrategias de reconstrucción histórica: la que busca restituir la complejidad de la dinámica general de los procesos de desarrollo, crisis y cambio institucional del estado y la administración pública.

Balance provisorio

Creo haber dado cuenta de las tendencias más significativas y relevantes que han venido caracterizando este proceso de construcción del estado y la administración pública como objeto de estudio desde una perspectiva histórica.

contadas excepciones que, por otra parte, adquieren un sentido enunciativo. Con referencia específica entonces a la relación entre política y técnica, la cuestión que se plantea es la creciente capacidad del saber experto en la construcción de la realidad, sus marcos de interpretación y, por consiguiente, la orientación que en definitiva adoptan los cursos de la acción pública. La cuestión también es si esa capacidad revierte en poder y cómo juega en el balance de poder general dentro de la sociedad. El saber experto participa en una compleja trama en la que factores como las tradiciones, la lógica de “lo apropiado” y la disposición de autoridad, entre los más importantes, contribuyen tanto o más decisivamente a modelar la realidad. Por otra parte, esas contribuciones compiten conflictivamente para dotar de sentido general a las actuaciones, abriendo intersticios o cuñas a través de las cuales los actores buscan romper los balances de poder establecidos. Los portadores de saber experto tienen un papel destacado en esta compleja trama que contribuyen a modelar a partir de construir juicios sobre la realidad, activar por medio de la traducción de esos juicios la vinculación con los portadores de otros saberes y desarrollar habilidades sociales específicas para argumentar en defensa de los mismos e incidir sobre los cursos de la acción pública. Lo hacen en el suelo de la política, el campo específico en el que las acciones públicas se definen, y que es experimentado como un mundo ajeno y extraño. La relación entre la producción de conocimiento y su utilización para las políticas públicas no opera, por otra parte, de manera lineal e inmediata: a las mediaciones encarnadas en aquellos actores que ofician como traductores se agrega la distancia temporal, de suerte que la función de “descubrimiento” puede tener lugar tardíamente, una vez que los hallazgos han logrado valoración social y política suficiente y entran a formar parte de la “caja de herramientas” para el análisis de los problemas y la formulación de cursos de acción. Cfr. Friedland, R. y R. Alford (1999) “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.) *op. cit.*; Muller (2005) “Esquisse d’une théorie...”; Brunner, J. J. (1996) “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”. *Nueva Sociedad* 146; Wagner, P., Hirschon Weiss, C. y otros (1999) *Las Ciencias Sociales y los Estados modernos*. México: Fondo de Cultura Económica; y Camou, A. (2009) “¿Quo vadis Sartori? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica”. *Andamios* 6 (11).

⁶⁵ En su “Contribución al debate metodológico ...”, esta autora concluye con un ejemplo que califica como “extremo” para expresar su preocupación sobre las tendencias presentes en el abordaje histórico del campo particular en el que ella misma constituye una referencia: “Si un historiador está preocupado por la trayectoria académica de un científico, sólo agregará nuevo conocimiento al campo de la salud pública o la salud colectiva si puede demostrar que los tropiezos o errores en ese campo tuvieron repercusión a nivel macro, ya sea en el campo de las políticas públicas o de la organización del sistema de servicios”.

El análisis fue hecho teniendo en cuenta algunas preocupaciones centrales vinculadas con la dinámica de las estructuras estatales, en el entendimiento de que tal dinámica se halla condicionada –y se explica– por el cruce entre proyectos de gobierno, burocracias y actores no estatales que buscan influir sobre las políticas públicas.

El mismo permite constatar que en las décadas de 1970 y 1980 hubo una importante producción teórica, organizada en torno a la preocupación por la construcción de un orden político, desde enfoques sociocéntricos y abordajes macro que privilegiaron al estado como “relación social”, con fuertes referencias a la relación estado/clases o grupos dominantes y escasas aproximaciones al estado como “aparato institucional”. En ese contexto se produjeron dos obras –*La formación del estado argentino* y *El estado burocrático-autoritario*, de Oszlak y O’Donnell respectivamente– que siguen conservando vigencia y constituyen una referencia insoslayable, no obstante lo cual el programa de investigación en ellas implicado –particularmente en lo que se refiere a sus soportes teóricos– fue posteriormente abandonado.

En la década de 1990 se registra poca producción que pueda inscribirse en este proceso de construcción, no obstante lo cual el trabajo de Sidicaro alumbró, desde mi perspectiva, el inicio de una tendencia a poner en el centro de la atención al estado como “aparato institucional”. Es en este sentido que he caracterizado a esta etapa como una de “transición”, porque es posible advertir cierta continuidad con respecto a las dos décadas anteriores en lo referido a los marcos explicativos que organizan las indagaciones, al tiempo que las preocupaciones en torno al estado como espacio en el que habitan actores con intereses diferenciados asoman con mayor nitidez.

A partir del 2000 dentro de la disciplina histórica comienza a perfilarse un sostenido interés por el estudio del estado y la administración pública, dando lugar a trabajos de rigurosa factura que abrevan en fuentes ricas y variadas. En efecto, son los integrantes del campo específico de la historia quienes incorporan al estado y la administración pública como objeto de estudio, contribuyendo a llenar los vacíos que Oszlak oportunamente identificara hacia el final de la década de 1990 y salvando los déficits que aproximaciones de carácter “ensayístico” suelen presentar a la hora de incursionar –aunque sea mínimamente– en una perspectiva histórica.

Los principales focos de interés giran en torno a abordajes relativamente integrales del estado y la administración pública combinados con el estudio de algunas funciones centrales y de carácter transversal, el estudio de oficinas y organismos públicos, el análisis de políticas públicas y por último la indagación sobre la configuración de las élites estatales a la luz del desarrollo de saberes especializados y el estudio de trayectorias. El estudio del peronismo clásico y en menor medida de la década de 1930 concentran el mayor interés, al tiempo que el estudio del período 1955-1976 ha recibido hasta el momento una atención más bien escasa.

Este conjunto de trabajos reúne –con los necesarios matices registrados en cada caso– una serie de rasgos o tendencias que pueden sintetizarse de la siguiente manera. La gran mayoría de ellos incorporan elementos conceptuales del neoinstitucionalismo y del institucionalismo histórico, lo que supone una importante renovación en los marcos analíticos a los que los historiadores echan mano para emprender sus diversas investigaciones: la distancia respecto de la producción teórica característica de las décadas de 1970 y 1980 es más pronunciada. La preocupación en torno al estado como “relación social” queda en un segundo plano o está directamente ausente; en contrapartida, el mayor énfasis se desplaza al estudio del estado como “aparato institucional”, con particular referencia a los procesos de constitución de las élites estatales.

Los análisis de carácter más integral se caracterizan por perspectivas analíticas más densas y problematizadoras de los procesos históricos por los que atraviesa el estado y la administración pública, logrando un equilibrio más adecuado en sus desarrollos, particularmente en lo que se refiere a un enfoque que, en términos de Fox, podría caracterizarse como “interactivo”, y que busca tener en cuenta los aportes tanto de las visiones “sociocéntricas” como de las “estadocéntricas”.

En el análisis de políticas públicas tiende a predominar una perspectiva relativamente “formalista” que se construye a partir del contraste entre lo declarado y lo realizado, comportando una visión “ingenua” y, en el extremo, tributaria de una matriz neoclásica y de tipo “normativo” o “prescriptivo” y una teoría de la acción social que también parece abreviar en la referida matriz. Cuando los trabajos se concentran en el estudio de organismos, advierto cierta pérdida de visión de conjunto y/o contexto, esto referido no tanto a las interacciones que tales oficinas y organismos establecen con actores sociales sino a su inscripción en el entramado más general del estado y, en consecuencia, sus interacciones con otros actores estatales.

Es posible advertir, por último, una operación analítica que equipara la prevalencia del saber técnico con “autonomía”, y autonomía con estado “fuerte”. Esta operación aparece más pronunciada en la producción académica centrada en la construcción y desarrollo de “saberes estatales”, dentro de los cuales sólo son considerados los de carácter técnico. Ese énfasis, no obstante su validez y legitimidad, parece descuidar la interacción con los saberes políticos y burocráticos, sin los cuales queda limitada, a mi entender, una comprensión adecuada de los propios saberes técnicos y el lugar que ocupan en la dinámica de la gestión estatal en una perspectiva histórica.

Ahora vuelvo sobre algunas de las cuestiones ya señaladas, con el propósito de abrir preguntas sobre vacancias, ausencias o vacíos en el desarrollo de los estudios históricos sobre el estado y la administración pública en el nivel nacional, las razones que las podrían explicar y las posibilidades de futuros desarrollos destinados a superarlas.

He sostenido anteriormente que los renovados marcos explicativos incorporados en la producción historiográfica analizada han permitido poner el acento sobre instituciones, actores y procesos -la trilogía típica de los desarrollos teóricos basados en el neoinstitucionalismo y el institucionalismo histórico-, lo que se presta particularmente bien para el abordaje histórico del estado y la administración pública. Aun así, creo que esos marcos explicativos se verían significativamente enriquecidos en la medida en que se conjugaran con teorías generales del estado y de alcance medio sobre la burocracia y las políticas públicas.

En esta línea, considero que los enfoques neoinstitucionalistas tan en boga otorgan a lo político una autonomía fuerte y tienden a descuidar su compleja vinculación con otras esferas de la actividad social, de lo que resulta una ausencia relativa de la pregunta “poder para qué”. Dicho de otro modo, pareciera importar más el análisis de los procesos en términos de tramas y relaciones que cierran en sí mismas, que el análisis de esos mismos procesos inscriptos en configuraciones más densas de lo social.⁶⁶ En algún punto, el necesario resurgimiento de la preocupación histórica por el estado está pagando el precio de ocurrir en un “clima de época” caracterizado por las perspectivas anti-estatales motorizadas por las radicales transformaciones desarrolladas a partir de la crisis de los estados de bienestar,

⁶⁶ Cfr., a este respecto, las agudas observaciones contenidas en Friedland, R. y Alford, R. (1999) “Introduciendo de nuevo”, en DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.) *op. cit.*

que han contribuido significativamente a desplazar la reflexión teórica sobre el mismo; no es casual, en este sentido, el virtual abandono de los enfoques predominantes en las décadas de 1970 y 1980 ni su reemplazo por las aproximaciones neoinstitucionalistas.

Otro tanto es posible decir en relación con la ausencia de indagación sobre las burocracias o bien de su consideración en los procesos estudiados. Aun cuando las burocracias no se constituyan en el referente empírico de las reconstrucciones históricas practicadas, no tendrían que ser soslayadas a la hora de explicar el funcionamiento y la dinámica general del desarrollo de las estructuras estatales, las oficinas y organismos estudiados en forma particular, el análisis en clave histórica de las políticas públicas o el desarrollo de saberes estatales. En todo caso, el gran ausente en estas reconstrucciones históricas del funcionamiento del estado y la administración pública es este “medio social”, por emplear la caracterización de Lefort,⁶⁷ esta burocracia gris, poco glamorosa y siempre “igual a sí misma” a través de los tiempos, cuyas lógicas y principios de organización parecieran no estar jugando ningún papel en las explicaciones aportadas. El problema de la relación entre política y burocracia o, dicho en los términos anglosajones, entre política y administración, que desde mi perspectiva atraviesa gran parte de las preguntas y problemas que es posible formular en torno al desarrollo del estado y la administración pública en perspectiva histórica, aparece en gran medida desdibujado o en todo caso sólo abordado en referencia al desarrollo de las burocracias especializadas y sin incluir del todo al poder político en el análisis.

Por último, y salvo contadas excepciones, en las producciones reseñadas no hay intentos por reconstruir –o al menos inscribir los procesos estudiados en- el “mapa general” del estado y la administración pública. En efecto, no contamos con descripciones sistemáticas de las unidades de gestión que compusieron el estado entre los años 1930 y 1976, ya sea desde los aspectos más básicos de la morfología hasta los más cualitativos relacionados con la distribución de funciones, personal y presupuesto. Quizás, como fundamentó González Bollo en su tesis de doctorado, la creciente complejidad de las estructuras estatales constituya una razón de peso que explique esta ausencia. Pero a la luz de los temas y problemas que han tendido a concentrar la atención de los estudios analizados, me inclino a pensar que estas cuestiones básicas aún no han concitado suficiente interés. Sin embargo, la ausencia de estas tramas más amplias en las cuales inscribir los procesos, las oficinas u organismos y las políticas objeto de investigación, no deja de constituir, en alguna medida, un obstáculo para la comprensión de lo que ha venido siendo objeto de investigación.

A partir de esto, es pertinente formular la siguiente pregunta: ¿estas ausencias obedecen a un problema de fuentes? Sabido es que la conservación de documentos es en nuestro país un problema bastante crónico, asociado con la escasa tradición de conservación de la memoria institucional, a lo que se suma lo que podríamos caracterizar como una falta de “conciencia histórica”. Por otra parte, las huellas de la burocracia, por ejemplo, tienden a diluirse por su propia naturaleza, de la cual autores como el ya referido Lefort, Crozier,⁶⁸ el propio Oszlak y otros clásicos han dado sobrada cuenta. Al respecto, en su reflexión asociada con la experiencia de investigación sobre el Departamento Nacional del Trabajo, Soprano⁶⁹ reconoce en parte este tipo de límites, que parecieran estar en la base de la reconstrucción de la historia de agencias y organismos circunscripta prácticamente a la actuación de funcionarios destacados. Sin embargo, algo del papeleo típico se ha conservado; los expedientes existen. Y no sólo eso, todas las fuentes consultadas por los autores

⁶⁷ Lefort, C. (1984) “Qué es la burocracia”, en Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

⁶⁸ La obra a la que hago referencia es Crozier, M. (1974) *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

⁶⁹ Soprano, G. (2007) “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”. *Cuestiones de Sociología* 4.

reseñados. Se trata, entonces, de las preguntas que se le formulan a estos papeles. Y esas preguntas deben estar enmarcadas en teorías como las que he venido señalando, para leer en determinada clave el conjunto de documentos disponibles.

En lo que involucra al estudio del estado y la administración pública, las relaciones entre las ciencias sociales y la historia han estado presentes desde un primer momento, aun cuando sus lazos fueran difusos, intermitentes o bien no reconocidos. De hecho, las preguntas y problemas formulados desde la sociología o la ciencia política implicaron en numerosos casos la reconstrucción histórica de los procesos que buscaban responderlos; a su turno, la historia echó mano de las construcciones teóricas de la sociología y la ciencia política que explícita o implícitamente le permitían enmarcar sus propias preguntas o problemas de investigación.

Estos vínculos no han sido lineales ni inmediatos. En todo caso, esos desencuentros relativos hablan de las dificultades en el avance compartido del conocimiento, de los límites que los recortes disciplinares colocan a ese mismo propósito, así como de cierto recelo que esos campos disciplinares manifiestan unos respecto de los otros.

Pero por otra parte, y en línea con las observaciones y preocupaciones planteadas por Susana Belmartino,⁷⁰ creo que ese diálogo es necesario y posible. Si por un lado quizás sea el tiempo para una acumulación rigurosa de evidencias y hechos de la historia del estado y la administración pública nacional que permita superar aproximaciones meramente ensayísticas a su conocimiento, también es cierto que esa acumulación no opera en el vacío y que resulta conveniente no sólo explicitar y enriquecer los supuestos que la sostienen sino contribuir a la reflexión teórica sobre este objeto de estudio en construcción que –tal como esta reseña crítica lo pone de relieve- viene dando pasos firmes y estimulantes hacia su consolidación.

⁷⁰ Belmartino, S. (s/f.) y (2009) arts. cito.