

El presente artículo es la introducción a la compilación de Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010 ((I.S.B.N. 978-987-574-397-7).

Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina

Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano

“Si no se especifican las constricciones institucionales del comportamiento, las ciencias sociales se exponen a convertirse en ideologías de las instituciones que estudian [...] Las categorías cognitivas contribuyen a, pero también dependen de, el poder de las instituciones que las hacen posibles. Sin una comprensión de la especificidad histórica e institucional de las categorías básicas de análisis, los científicos sociales corren el riesgo de elaborar solamente la racionalidad de las instituciones que estudian, convirtiéndose de esta manera en actores de su reproducción” (Friedland y Alford 1993:202)

El Estado ha permanecido en el centro de las reflexiones políticas, científicas y sociales occidentales modernas y contemporáneas atendiendo a muy diversas razones. En algunos casos para afirmar su carácter de institución política clave para la producción de un orden social o para garantizar la realización de la ciudadanía; en otros casos con el objeto de comprender su génesis y desarrollo histórico con el objeto de defenderlo, asediado, cooptarlo, transformarlo o incluso para proclamar su ineludible disolución. La indagación en torno a lo estatal ha sido central en la producción intelectual metropolitana, pero también en latinoamericana en general y argentina en particular. Las disciplinas científicas creadas a mediados o finales del siglo XIX en el Atlántico norte y América Latina se daban y siguen dando la mayoría de sus objetos y temas de estudio en relación con y/o en función del problema del Estado. El conocimiento producido por las ciencias sociales desde hace tiempo que se arremolina en torno al Estado, no sólo por su centralidad política sino también porque él ha provisto y provee a la financiación de estas pesquisas y a su configuración institucional,

contribuyendo decisivamente a la formación de las agendas de investigación (Wagner *et al.* 1999).

Así, la ciencia política tuvo por objeto el Estado, fundamentalmente, en su dimensión organizativa, sus relaciones con regímenes políticos, la opinión pública y formaciones partidarias y parlamentarias y la definición de agendas y de políticas (Farr *et al.* 1999). Las relaciones internacionales se dedicaron al estudio de las interlocuciones y disputas entre los Estados: tanto la perspectiva clásica de las relaciones internacionales (la que va de John Locke a Morgenthau), como las diversas teorías de la guerra y el actual *mainstream* neorrealista, insisten en la centralidad del Estado nacional en este campo, aun frente a la potencialidad de las ONGs, de los organismos internacionales y del ingobernable capital transnacional o globalizado (Merle 1997; Vilas 2005). La antropología social, por el contrario, recibió y asumió como propia la misión de atender y comprender a aquellos pueblos y personas caracterizados primordialmente por carecer de una organización estatal, o al menos una estatal “secular” y “moderna”. Sus saberes, sin embargo, tenían como consumidoras unas clases dirigentes metropolitanas deseosas de explorar y reconocer a poblaciones expresivas de la otredad radical del occidente capitalista. El objeto de esa tarea era comprender y dominar a esos grupos en el curso de procesos económicos, políticos y culturales de producción y actualización de sus Estados imperiales y nacionales (L’Estoile *et al.* 2002). Finalmente, también a mediados del siglo XIX, la disciplina histórica se constituyó como el aparato encargado de crear, reproducir e imponer un relato legítimo y legitimante acerca del surgimiento del Estado nacional, del accionar de sus padres fundadores y de acontecimientos vinculados primordialmente a la política dentro de ese Estado (Cattaruzza y Eujanian 2003).

I – El tema del Estado en la Argentina en la agenda de las ciencias sociales

En esta sección procuraremos ofrecer, por un lado, una presentación crítica de las múltiples formas en que diversas generaciones de científicos sociales en la Argentina han estudiado a este problema desde la década de 1960 a la actualidad. ¿Por qué desde 1960? Autores provenientes de diversas ciencias sociales de la Argentina suelen afirmar que, tras el derrocamiento del segundo gobierno de Perón en 1955, se produjo una modernización de la producción de esas disciplinas, fundamentalmente en el ámbito de las universidades nacionales, en instituciones públicas creadas en esos años como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), así como en espacios académicos privados, tales como el Instituto Torcuato Di Tella. Los factores que incidieron en ese proceso de renovación se

atribuyen, por un lado, a cambios políticos operados entre 1955 y 1966 en las universidades y en su relación con el Estado y la política nacional, que favorecieron una mayor autonomía en la producción del conocimiento. Y, por otro lado, a una intensa interlocución institucional de los intelectuales locales con la agenda de los debates internacionales de las ciencias sociales (que gozaban de un fuerte dinamismo y relevancia pública desde la segunda posguerra), a novedosas formas de organización académica y de profesionalización, participación en programas públicos de desarrollo, acceso a nuevas fuentes de financiamiento nacional e internacional, entre otros determinantes. Ahora bien, si la aceptación de esta premisa resulta eficiente a los fines del recorte bibliográfico propuesto por nuestro análisis, cabe destacar que, un estudio exhaustivo de las trayectorias disciplinares, de las diversas corrientes intelectuales al interior de ellas, de las dinámicas de las instituciones académicas universitarias y científicas, y de los diferentes liderazgos y grupos activos en las mismas, seguramente arrojaría una comprensión más matizada, compleja y diversa, que indicaría la presencia de continuidades y rupturas que no necesariamente se adecuan a esta representación fundacional (e impregnada de las percepciones sociales y compromisos políticos pasados y presentes de los propios científicos sociales) que define y celebra una auspiciosa y homogénea “modernización” y “desideologización” de las ciencias sociales con posterioridad al año 1955.

En consecuencia, presentamos una reflexión basada en intereses instrumentales o metodológicos, bastante heterodoxos, que experimentamos en nuestro oficio historiográfico y etnográfico. Intentaremos someter a un conjunto amplio –mas necesariamente finito y discutible- de textos a una pregunta para la cual no fueron necesariamente creados: ¿cómo aparece (re)presentado el Estado en ese análisis? Esto significa someter a una literatura producida en el último medio siglo argentino a un interrogatorio novedoso (al menos renovado) que sus autores y primeros lectores y comentaristas no tenían en mente. Quisiéramos poner a prueba, de esta forma, la utilidad hermenéutica que estos cruces entre diferentes perspectivas y tradiciones disciplinares puede arrojar a quienes se interesan por el estudio empírico y teórico del Estado. A partir de este análisis, sobre el final de esta introducción sugerimos algunas ideas para pensar de una manera un poco menos esquemática y prescriptiva las relaciones entre el Estado y otras esferas sociales. Confiamos en que esas propuestas permitan profundizar la percepción de las múltiples y muy densas imbricaciones existentes entre Estado y fuerzas sociales, así como de las presiones globales y locales, las violaciones a las regulaciones formales y los espacios no sometidos a control político o burocrático que inciden en la acción estatal.

Señalaremos en primer lugar un dato por demás evidente: han sido múltiples las formas en que distintas generaciones de grupos políticos y académicos abordaron la dimensión estatal. Esta diversidad obedecía al accionar de algunas variables analíticas que incidieron en la forma en que los científicos sociales se posicionaron frente al fenómeno estatal en cada época: a) la configuración histórica de diferentes contextos políticos, económicos, sociales e intelectuales locales y metropolitanos; b) la profesionalización, institucionalización y complejización de la organización institucional estatal en Argentina, y c) la producción académica en el campo de las ciencias sociales. Desde una mirada retrospectiva nos interesa abordar esos procesos, enfoques, autores y textos significativos, reuniéndolos en seis grandes grupos que, sin dudas, tienen consecuencias en la selección y prioridad otorgada a ciertas cuestiones sustantivas relativas al conocimiento de lo estatal y de sus vínculos con otras esferas sociales.

Organizar una exposición dedicada a mostrar cómo, durante 50 años, diversos científicos sociales pensaron y estudiaron al Estado argentino es una misión que supera con creces el espacio aquí disponible y las capacidades de los autores. Por lo tanto, lo que se ofrecerá a continuación no es -ni intenta ser- un exhaustivo estado de la cuestión, sino una sintética caracterización, en seis grandes grupos, de enfoques, autores y textos desarrollados en el último medio siglo. Definir estos grupos, sin lugar a dudas que tiene consecuencias en la selección y prioridad otorgadas a ciertas cuestiones sustantivas relativas al conocimiento de lo estatal y de sus vínculos con otras esferas sociales. Se trata de un recorrido por analistas, literatura y debates que no siempre, ni necesariamente, tuvieron por objeto explícito participar en la producción de teoría o análisis del Estado en la Argentina y, frecuentemente, no se reconocen ni establecen diálogos entre sí. Aún así, convenimos por experiencia personal en colocarlos en interlocución con problemáticas y objetos centrados en la comprensión de la esfera estatal y de sus actores en la historia de la Argentina, desde la génesis del proceso de formación del Estado nacional en la década de 1860 hasta el presente.

1.a - Primera parada: “el Estado desde afuera”

Las primeras contribuciones que reconocemos están asociadas a la configuración de unos escenarios políticos e intelectuales desplegados desde finales de la década de 1950 hasta mediados de la de 1980 no sólo en la Argentina sino que fueron parte de un debate de alcance latinoamericano. La influencia de la teoría de la modernización en Gino Germani (1971) y Torcuato Di Tella (1965; 1974), la teoría de la dependencia (Rofman 1978; Rofman y Romero 1973) y diversas corrientes estructuralistas y marxistas, convergieron en la producción de un

análisis estructural del Estado, donde la caracterización de su naturaleza clasista y su inscripción en la división internacional del trabajo estuvieron colocadas en el centro de sus preocupaciones (Allub 1989; Ansaldi 1985, 1989; Arnaud 1981; Braun 1970, 1973; Chiaramonte 1971, 1989; Kaplan 1969, 1978, 1980; Murmis y Portantiero 1969, 1971; Oszlak 1980, 1997c; Peña 1968, 1969, 1973; Peralta Ramos 1972, 1978; Sábato 1988). Desde este punto de vista, creemos que las formas y contenidos de lo estatal eran representadas como resultado de la incidencia de unas lógicas macro-sociales procedentes o ancladas en otras esferas sociales, tales como la estructura de clases, el modelo de acumulación económica o la participación de la producción nacional en la economía-mundo. Uno de sus principales aportes fue haber relegado la perspectiva más tradicional, apegada a la narración empírica e institucionalista a la hora de analizar a las agencias estatales.

Se trataba, pues, de interpretaciones que consideraban que ciertas esferas sociales extra-estatales eran determinantes de la realidad estatal. Ahora bien, a pesar de reconocer la eficacia e influencia de estos factores sociales externos sobre el Estado, estas perspectivas tendieron a representarlo en términos de un actor todopoderoso, un instrumento clave en el proceso de formación de una economía nacional y la generación de condiciones sociales, políticas y educativas que generasen ciertos grados de consenso y coacción imprescindibles para lograr el dominio sobre las clases subalternas y consolidar un orden capitalista dependiente del exterior. Si algo, entonces, parece constituir la piedra de toque de este enfoque es su perspectiva materialista y centrada casi exclusivamente en la disputa entre clases o bloques de clases a la hora de comprender la naturaleza del Estado. Señalemos, además, que la mayoría de estos autores tendían a considerar que en su propio presente el Estado nacional también debía cumplir con una función política clave en la configuración de la sociedad y la economía del país, pero esta vez estructurándose desde fundamentos de clase contruidos en torno de la participación de sectores sociales históricamente subalternos (por lo general la clase trabajadora en solitario o unida al campesinado o a las fracciones “democráticas” o “industrialistas” de la burguesía).

I.b. Segunda parada: “*la génesis del Estado*”

De los autores mencionados en la parada anterior, quisiéramos detenernos en la producción historiográfica realizada desde la década de 1990 en adelante por José Carlos Chiaramonte. Si bien sus estudios se concentraron en un período que excede a nuestro objeto de análisis -atiende a la configuración de las soberanías políticas en el Río de la Plata entre la crisis del orden colonial en 1810 y la década de 1840- permiten conocer la formación y

dinámica de unas unidades políticas que terminaron siendo eficaces en el proceso de constitución del Estado y la nación argentina en la segunda mitad del siglo XIX, esto es, las “ciudades”, “Estados”, “Estados rioplatenses”, “Estados provinciales” (Chiaramonte 1997). En este sentido, su aporte al conocimiento de nuestro objeto radica en que ofrece un enfoque que se desmarca de aquellas interpretaciones retrospectivas que presentan los relatos de una nacionalidad argentina esencialmente dada a comienzos del siglo XIX y que -como consecuencia de conflictos facciosos- debió esperar medio siglo hasta lograr su inevitable destino y proyecto en un Estado nacional unificado. Estos relatos -inscritos en un texto fundacional de la historiografía como es la *Historia de Belgrano y de la Argentina* de Bartolomé Mitre (Eujanian 2007; Palti 2000) y actualizado por diversos nacionalismos a lo largo del siglo XX- son contestados por el análisis de Chiaramonte al señalar los diferentes sentidos que actores sociales localizados en el Río de la Plata atribuyeron al “estado”, la “nación”, el “pueblo” y cuáles fueron las comunidades de referencia que asociaron con esos términos. La trayectoria intelectual (y el desplazamiento físico) que concretó este historiador para formular este enfoque y constatarlo empíricamente no partió del núcleo donde se localiza el poder político del Estado nacional desde 1880, la ciudad de Buenos Aires, sino desde un análisis de un ámbito que desde entonces pasó a ser considerado periférico: la ciudad y provincia de Corrientes. Indagando desde comienzos de la década de 1970 en las relaciones entre economía, sociedad y Estado producidos en ese espacio social, Chiaramonte replanteó el estudio de la génesis del Estado en la Argentina, comprendiendo primero las formas de lo estatal en las “ciudades” y luego en las “provincias”. Estas últimas -alrededor de la década de 1830- pasarán a reconocerse como “Estados” soberanos y, en algunos casos, aspirarán a conformar la “nación” argentina desde el proyecto de una “confederación” (Garavaglia 2007).

A ese trabajo fundacional le siguieron otros, que han permitido reconstruir de una manera más certera la complejidad de los procesos de construcción de estatalidad en las provincias rioplatenses en el medio siglo posterior al estallido de los procesos independentistas. Así, hoy sabemos algo más acerca del impacto de las guerras en el noroeste del territorio (García de Saltor 2003; Mata 1999, 2008; Paz 2004; Tío Vallejo 2001), en Cuyo (Bragoni 1999) Pérez Ghilou 1997), en La Rioja (De la Fuente 2000; Goldman 1993), en el litoral (Buchbinder 2004; Schmit 2004) y en Córdoba (Romano 2002), sólo por mencionar algunos de los textos y temas que se han venido explorando en la última década. Esos avances han permitido volver a discutir los procesos de estatalidad, así como la dinámica política del período, signada por la presencia de nuevas ideas y prácticas colectivas como las tradicionalmente sociadas al término “caudillismo” (Goldman y Salvatore 1998; Goldman

1998; Paz 2007). Por el contrario, lo que parece emerger del análisis historiográfico sobre este período es la fuerte experimentación en materia de sociabilidad política, régimen de gobierno y apropiaciones subalternas de lo público. De esta manera, el medio siglo posterior a la independencia ha dejado de ser visto como el simple *intermezzo* histórico a la espera de la nación y la modernidad, pasando a ser considerado mucho más como un período con un perfil propio, y en el cual no estaban guardadas, a la espera de su inesperado desenvolvimiento, todas las características tradicionalmente asociadas con el régimen político finisecular y la construcción del estado nacional

I.c – Tercera parada: *“la forma del Estado”*

Las décadas de 1970 y de 1980 comprendieron un ciclo de autoritarismos y dictaduras en diversos países del Cono Sur de América Latina. Su clausura dio lugar a procesos de apertura o transición a regímenes democráticos. En ese escenario, científicos sociales del continente y latinoamericanistas asentados en Europa y Estados Unidos re-pensaron las posibilidades de la autonomía de la política y -asumiendo este presupuesto- reflexionaron sobre la centralidad de la categoría “democracia” como régimen político y sus relaciones con la configuración de la sociedad y el Estado en la región (Iazzetta 2007). Sus análisis no sólo buscaron dar cuenta de las transformaciones políticas y sociales sustantivas en curso, sino que también eran expresivos de cambios operados en los marcos teóricos y metodológicos de referencia en el campo de las ciencias sociales -en particular de la teoría y la ciencia política-. Esa reflexión evidenciaba la incidencia que esos procesos históricos e intelectuales impusieron sobre las trayectorias de los académicos y en sus experiencias personales, marcadas por abruptas discontinuidades institucionales e individuales, la represión, la cárcel y el exilio (Lesgart 2008). Así pues, si los análisis que dominaron el debate sobre la política en las décadas de 1960 y 1970 otorgaron un lugar clave como principios explicativos y motores de la historia a las categorías macro (“sociedad”, “clases sociales”, “Estado”, “modelos de acumulación económica”) e identificaban a la democracia como un epifenómeno determinado unilateralmente por la incidencia de éstas, el posterior debate sobre la transición democrática en América Latina otorgó una nueva visibilidad, rehabilitación e incluso amplia valorización positiva de la democracia como categoría analítica y también como fin sustantivo del ejercicio de la política. La democracia, pues, ya no era considerada un fenómeno superficial, carente de historia propia, sino una forma política e institucional que debía ser construida activamente por los ciudadanos, dirigentes y partidos políticos, desde unas configuraciones societales y estatales escasamente habilitadas para dar cuenta de ese empeño, no sólo debido a

condiciones de desigualdad socioeconómicas propias de los capitalismos periféricos, sino también como consecuencia de largas décadas de desprecio por lo democrático alimentadas desde posiciones ideológicas y políticas de derechas e izquierdas.

El debate de los intelectuales y científicos sociales sobre la transición democrática se desplegó desde una preocupación originaria por pensar tipologías para los Estados latinoamericanos (fascista, de excepción, burocrático-autoritario, corporativo, bonapartista, militarista, policial) a inicios de la década de 1970. Avanzó al promediar ese decenio en caracterizaciones sobre el nuevo autoritarismo como forma de Estado o como régimen político. Y se concentró en la década siguiente en las transiciones desde los regímenes militares a las democracias (Lesgart 2003). Si bien en algunas perspectivas desarrolladas en ese debate la preocupación por el análisis de la democracia devino en un énfasis tildado de “politicista” (esto es, exclusivamente preocupado por comprender la formación y dinámica del régimen y del sistema político), en la mirada de otros autores ese estudio no dejaba de lado las relaciones entre sociedad civil, el mercado y el Estado (O'Donnell 1982b, 1997, 2007; O'Donnell *et al.* 2003; Quiroga 1995; Torre 1998).

Esa perspectiva no nació con el retorno a la democracia: hacía por lo menos diez que sobre ella venían insistiendo las investigaciones de Guillermo O'Donnell (1972b; 1972a; O'Donnell y Linck 1973), anticipándose al comienzo de este cambio de perspectiva en el estudio de las relaciones entre política, régimen y Estado. Sin embargo, alcanzó primero una difusión restringida como documentos de trabajo del CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (O'Donnell 1975, 1976b, 1976a, 1977, 1978, 1979; O'Donnell y Oszlak 1976) y en publicaciones académicas de los Estados Unidos, Francia, México y Brasil. Y, recién a principios de la década de 1980, comenzó a circular en Argentina cuando menguó la capacidad represiva de la última dictadura militar sobre la producción intelectual y, de forma más amplia, sobre la vida de la población (O'Donnell 1982b, 1982a, 1984).

1.d - Cuarta parada: “*la reforma del Estado*”

En Argentina, en la década de 1990, el Estado quedó nuevamente colocado en el centro de las preocupaciones de los científicos sociales, aunque esta vez para reflexionar sobre las causas y consecuencias de lo que se denominó su “reforma” o “reestructuración” en el curso de las transformaciones socio-económicas que se impusieron desde el régimen militar (1976-1983) y con los dos gobiernos del presidente Carlos Menem (1989-1999). A diferencia de lo ocurrido en las décadas anteriores, aquí identificamos el despliegue de un debate en un escenario radicalmente diferente, en el que habían ganado consenso político las perspectivas

neoliberales que pregonaban el carácter prescindente o subsidiario de la esfera estatal. Diversos autores que asumieron un punto de vista políticamente crítico sobre aquellos procesos neoliberales renovaron una comprensión estructural del Estado, aunque esta vez sirviéndose de unos enfoques teóricos e interlocutores más bien heterodoxos, tales como las perspectivas estructuralistas (nuevamente), weberianas, neo-institucionalistas, gramscianas y de otros neo-marxismos.

Algunas de estas perspectivas críticas analizaron la situación en términos de crisis, debilitamiento, retracción o repliegue del “Estado de Bienestar” o “benefactor”, lo cual habría dado lugar a una configuración estatal inédita en el siglo XX argentino: un “Estado mínimo” o “ausente”. Desde esta primera aproximación a la caracterización de lo estatal a comienzos de la década de 1990, el escenario parecía corresponderse en su realización práctica taxativamente con las formulaciones programáticas neoliberales explicitadas en el denominado “Consenso de Washington” (Borón 1991, 1995; García Delgado 1994; Isuani *et al.* 1991). Sin embargo, al promediar la década, una evaluación más detenida del proceso de reformas económicas y estatales terminó revelando un panorama mucho más complejo y ambiguo: se asistía a una re-configuración institucional, a una nueva forma de Estado todavía poderoso.

Así pues, y siguiendo a Sergio Morresi (2007), cabría afirmar que las políticas neoliberales realmente existentes en la Argentina estuvieron muy lejos de configurar ese “Estado mínimo” que postulaban las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito o proponían sus ideólogos vernáculos en diferentes textos teóricos y programáticos. Por un lado, con nuevas capacidades de intervención y de re-regulación en la política económica nacional y sobre los actores socio-económicos mediante la introducción de cambios radicales en las relaciones laborales, en la re-primarización, apertura y privatización de la economía (Azpiazu 2002; Azpiazu y Nochteff 1994; Basualdo 2000, 2001; Forcinito 2005; Iazzetta 1997; Palermo y Novaro 1996; Schvarzer 1998; Sidicaro 2001, 2002). Y, por otro lado, con recursos activos que le permitían intervenir en la implementación de dispositivos de control social sobre los sectores subalternos a través de nuevas políticas sociales compensatorias, tributarias, educativas, de seguridad y justicia, y con la transferencia de recursos materiales y humanos desde el ámbito del Estado nacional a los niveles provinciales y municipales (Oszlak 1997b, 1997a, 2000, 2003; Senén N. de González y Arango 2000; Tiramonti 2001, 2004; Vilas 1997a, 1997b; Vilas *et al.* 2005).

En un escenario dominado por los debates sobre el diseño e implementación de las políticas económicas y fiscales neoliberales en contextos democráticos, algunos analistas

llamaron la atención sobre la necesidad de definir, cualificar y cuantificar la eficacia social de ciertas formas y funciones estatales claves y su incidencia en los procesos de construcción de la ciudadanía contemporánea. En este sentido, y de acuerdo con Osvaldo Iazzetta (2007), la delimitación de dichas formas y funciones no sólo remiten al análisis del *tamaño* del Estado (magnitud del personal, organización y competencias de las agencias estatales, dimensión y distribución del gasto público), sino a su *capacidad* (para hacer cumplir leyes e implementar políticas públicas), *autonomía* (especialmente de las elites estatales para definir las y ejecutarlas), tipo y grado *penetración* en la sociedad civil o alcance del poder infraestructural para operar sobre la población de un territorio (O'Donnell 1997; Sikkink 1993; Torre 1999).

I.e - Quinta parada: “*el Estado desde arriba*”

Hay otra serie de contribuciones que comprenden al Estado como una institución que resulta de la objetivación de proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes. Dichas perspectivas han sido sumamente productivas al analizar los orígenes y consolidación del Estado nacional argentino durante el llamado “orden conservador” o “régimen del ochenta”. Historiadores como Ezequiel Gallo, Roberto Cortés Conde y Natalio Botana (Botana 1984, 1998; Botana y Gallo 1997; Cortés Conde 1979; Cortés Conde y Gallo 1967; Ferrari y Gallo 1980; Gallo y Cortés Conde 1972) produjeron textos fundamentales expresivos del desarrollo inicial de este enfoque, con influencias de la historiografía política y constitucional de la primera mitad del siglo XX (Levene 1939; Ravignani 1926) y en intensa interlocución con la historia política e intelectual anglosajona. Asimismo, si bien en muchos de sus textos Tulio Halperín Donghi (1972; 1982; 1995) se ha preocupado por el pensamiento de los elencos dirigentes y su gravitación política en el siglo XIX, su interés se ha concentrado mucho más en el peso de otros sectores sociales y en las determinaciones de dimensión material de los procesos políticos.

Siguiendo de cerca las teorías en boga sobre formación de elites (Max Weber, Wilfredo Pareto y Raymond Aron), encontramos en estos textos de Botana, Gallo y Cortés Conde una preocupación por el accionar de los planteles dirigentes. Su énfasis quedó colocado en la identificación de proyectos políticos, legales e institucionales; los procesos de toma de decisiones y las oportunidades logradas por las clases dirigentes en los escenarios internacionales y locales; las influencias intelectuales y políticas metropolitanas que los informaban; en las re-significaciones que asumieron al confrontarse con tradiciones y realidades locales; en las alianzas, negociaciones y conflictos entre los miembros de las elites; en el armado y en los consensos establecidos por éstas en torno de la definición de las reglas

de juego que gobernarán la política y la esfera estatal; y en la incidencia de los proyectos estatales en la dinámica socio-económica nacional así como su influencia en favor de la inscripción internacional del país.

El Estado es aquí reconocido como el escenario natural del ejercicio de la política, como una institución que tiene por protagonistas las ideas y prácticas públicas de los “notables”; y es también visto como una herramienta fundamental destinada a concretar los proyectos civilizatorios en el territorio de un “país nuevo”. Más recientemente, en la década de 1990, algunos trabajos actualizaron esta perspectiva consagrándose al estudio de los proyectos trunco de las elites liberales reformadoras del período 1890-1916 (Zimmermann 1995). En síntesis, para estos autores el Estado es expresivo -ante todo- de los proyectos y del gobierno de las elites; por ello, podríamos caracterizar esta historiografía de lo estatal como *una mirada desde arriba*.

I.f - Sexta parada: “*el Estado desde adentro*”

La comprensión de la organización y dinámica institucional del Estado y sus agencias en la Argentina se ha visto beneficiada por los trabajos concretados desde la década de 1970 por Oscar Oszlak. Éste, desde entonces se ha orientado al análisis de la administración pública y las burocracias estatales en el marco de programas nacionales e internacionales de investigación y en actividades de consultoría para diversos organismos públicos del país y del exterior. Sus trabajos fueron inicialmente conocidos a través de publicaciones que reunieron los resultados de investigaciones que realizó como coordinador del Grupo de Trabajo sobre “Burocracia y políticas estatales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 1977 y 1982. Uno de esos trabajos es un documento escrito en co-autoría con Guillermo O’Donnell, un texto clave en la definición de un innovador programa de análisis del Estado en el continente por entonces: “Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación” (1976). En ese mismo registro innovador también produjo: “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” (1976) y “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio” (1978) que han sido fundamentales en la génesis y posterior desarrollo de un campo de estudios sobre la administración estatal y las políticas públicas en la Argentina.

Más recientemente, otro corpus de autores y textos se ocupó de descomponer el origen de la “cuestión social” a fines del siglo XIX y principios del XX. Frente a las posturas que señalaban que ésta se derivaba automáticamente de la crudeza de la lucha de clases (como planteaba la historia del movimiento obrero), del obrar filantrópico o decisiones

estratégicas de las elites, una serie de investigadores comenzaron a pensar el problema atendiendo a otras coordenadas: las políticas sociales, las agencias de control e intervención social y la formación de cuerpos de profesionales al interior del Estado. Si bien estos autores no se dedicaron a reflexionar sobre “el Estado” -como si lo hicieron los que hemos agrupado fundamentalmente en la primera y tercera parada-, entendemos que muchos de sus aportes constituyen una peculiar entrada al fenómeno de las agencias estatales, sus políticos y funcionarios en la Argentina. Y aunque al igual que las perspectivas anteriores se dedicaron a analizar exclusivamente al Estado nacional, fueron capaces de reconocer la configuración y trayectoria de una pluralidad de organismos estatales, con sus políticas públicas sectoriales, diseñadas y gestionadas por unos funcionarios y profesionales irreductiblemente singulares. Estas contribuciones han permitido evaluar los márgenes de autonomía y heteronomía históricamente dados de los actores estatales en relación con otros actores y esferas de la vida social.

Así pues, aquí el Estado como objeto de estudio aparece profundamente fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales. Todas ellas, se ha observado, demandaban ciertos saberes expertos y sus estrategias y dispositivos de gobernación social tenían por objeto a poblaciones particulares y no a la globalidad de los habitantes. Esas investigaciones han permitido percibir las fuertes interlocuciones entre actores estatales, societales, del mercado y de la política. Antes que una división tajante entre estas “esferas”, lo que es más factible de percibir aquí es la existencia de una conflictiva porosidad institucional resultante de la disposición de los actores estatales a efectuar intercambios con otros actores y de su incapacidad para resistir a las determinaciones de otros ámbitos. Se ha podido también ver que, a pesar de los esfuerzos de sus funcionarios por delimitar y diferenciar funciones y competencias para cada agencia, éstas terminan superponiéndose en la normativa y en la experiencia práctica cotidiana (González Leandri 1997, 1999b, 1999a).

Dentro de este conjunto de estudios del Estado “desde adentro” es posible encontrar distintos intereses y problemáticas. Por un lado, se cuentan aquellos que se concentran en el estudio de las políticas sociales, sus instituciones y funcionarios, principalmente en las áreas de salud y educación, manteniendo una interlocución con el debate académico metropolitano sobre orígenes y desarrollo de las políticas sociales y del Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos (Baldwin 1992; Castel 1997; Evans *et al.* 1985; Marshall y Bottomore 1998; Offe 1994; Rosanvallon 1995; Skocpol 1996). El aporte de esta historiografía ha sido decisivo para analizar los procesos de génesis, diferenciación, especialización y autonomía respecto del

poder político construido por los agentes estatales (Belmartino 1991, 2005; González Leandri 1996, 2001, 2005, 2006; Lvovich y Suriano 2006; Suriano 1989-1990, 1993, 2000, 2004), así como en la constitución de agencias estatales especializadas (Palermo 2001, 2006; Salerno 2002).

Por otro lado, también están los que reflexionan sobre la configuración de instituciones, dispositivos y agentes de control social, especialmente en relación con las áreas de justicia, salud y policía. Esta literatura dialoga en forma crítica con las interpretaciones de Michel Foucault y de la historiografía anglosajona (Aguirre y Buffington 2000; Salvatore y Aguirre 1996; Salvatore *et al.* 2001) y francesa relacionada con el control social, la justicia el gobierno de poblaciones y la biopolítica (Bohoslavsky y Di Liscia 2005; Caimari 2004; Gayol y Kessler 2002; Palacio 2004; Palacio y Candiotti 2007; Rafart 1994, 2008; Salvatore 1997, 2001; Salvatore y Aguirre 1996). Artículos como el de Silvia Di Liscia incluido en este volumen muestran puntos que durante un tiempo quedaron soterrados. Uno de ellos es que la historia del control social requiere también de un análisis de los receptores de esas políticas, que eran cualquier cosa menos sujetos pasivos e inertes de decisiones diseñadas y ejecutadas exclusivamente desde arriba. El éxito de procesos como el de la medicalización descansó, no sólo en la violenta imposición de la biopolítica por parte del Estado médico-legal (Rodríguez 2006; Salvatore 2001) sino por la aceptación y apropiación por una parte relevante de la población, que entendió que podía obtener algún beneficio al someterse a las manos y saberes de médicos profesionales (Belmartino 2005). Como mostró Lila Caimari (2000:1), es mejor ver a las cárceles como instituciones porosas con respecto a la sociedad de entorno, atravesada por las múltiples representaciones y valores existentes. La historiografía, la antropología social y la sociología, tomando como referencia a diferentes influencias teóricas y metodológicas, se han concentrado muy recientemente en el estudio de los dirigentes y funcionarios del Estado como “expertos”, “técnicos”, “profesionales”, “intelectuales” y “científicos”, atendiendo a sus trayectorias formativas, saberes especializados, rutinas laborales, relaciones con el campo académico y profesional e inscripción en determinadas instituciones estatales (Andrenacci 2005; Bertranou *et al.* 2004; Brunatti *et al.* 2002; Camou y Mateo 2007; Chiara y Di Virgilio 2005; González Bollo 1999, 2004; Neiburg 1998; Neiburg y Plotkin 2004; Otero 2004, 2006; Soprano 1998, 2000, 2007; Soprano *et al.* 2006; Visacovsky 2002).

Algunas investigaciones historiográficas y antropológicas avanzaron en el conocimiento de trayectorias de instituciones, individuos y grupos estatales localizados en los niveles provincial y municipal durante el primer peronismo (Aelo 2004; Balbi 2003, 2004;

Berrotarán 2003; Bona y Vilaboa 2007; Macor 1997; Macor y Tcach 2003; Pantaleón 2005; Rafart y Masés 2003) o de las transformaciones estatales y del peronismo en las últimas dos décadas (Frederic 2004; Frederic y Soprano 2005, 2008; Gaztañaga 2005, 2008; Masson 2004; Pantaleón 2004; Soprano 2008). En general los niveles provincial y local de la administración pública han quedado notoriamente sub-estudiados frente al predominante nivel nacional por parte de la historiografía y la antropología social. Como expresó hace muy poco el historiador Raúl Mandrini,

“Buena parte de mis colegas siguen pensando los espacios en términos de Estados nacionales, pensando esa historia en términos de chilenos o argentinos, y aun para etapas en que la Argentina no existía como realidad política. Y para ser consecuentes, cuando miramos hacia adentro del territorio –probablemente por comodidad- seguimos a menudo pensando en términos de territorios provinciales, aun para períodos en que esas provincias no tenían ni siquiera una existencia ideal” (Mandrini 2007:25)

En cambio, desde la década de 1990 algunas corrientes de la ciencia política, la administración pública, el urbanismo y la sociología han avanzado en el estudio de los actores sociales inscriptos o relacionados con los Estados provinciales y municipales (Badía y Pereyra 2003; Camou y Mateo 2007; Lardone 2003; Madoery 2001) vinculando estas investigaciones con los debates sobre políticas públicas, “desarrollo local”, “integración regional subnacional” e “internacional” en el marco del Mercosur.

2 - Cinco propuestas para volver a estudiar el Estado

Después de este recorrido por la producción de ciencias sociales abocada al Estado en Argentina, quisiéramos plantear, también, algunas ideas con el objeto de volver a discutir, pensar e investigar algunas de esas problemáticas. No se trata de definiciones de métodos ni de preconceptos teóricos, sino de ideas operativas - necesariamente discutibles- a las que hemos llegado a partir de una experiencia de investigación sobre instituciones públicas en la Argentina del siglo XX. En ese sentido, no son enseñanzas a transmitir, sino ideas que nosotros hemos aprendido en el diálogo con los autores y la bibliografía arriba mencionada.

- 1) *No personalizar al Estado*. Esto significa dejar de considerar al Estado como si fuera un actor unívoco y auto-consciente, que es comparable a la identidad de una persona (“el Estado decidió”, “el Estado propuso una alianza de clases”, “el Estado se cansó de tal cosa”). Podemos encontrar esta tendencia en muchos textos, en buena medida como resultado de analizar principalmente las decisiones tomadas por las cúpulas del aparato estatal nacional. Es en parte lo que tienen muchos de los textos que hemos

clasificado como pertenecientes a una mirada del Estado “desde afuera”. Por el contrario, nos resulta más convincente tomar al Estado *como un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos*. En nuestra opinión, esto implicaría una agenda de investigación que dé cuenta de la constante modificación de los equilibrios, de la alteración de fuerzas y de los permanentes re-acomodamientos producidos al interior del Estado y en la interlocución de los actores y agencias estatales con otros actores y esferas no estatales. No es sino esto lo que evidencia el artículo de González Leandri incluido en este libro, en el que se puede percibir cómo las autoridades del Departamento Nacional de Higiene (y no “el Estado”) generan políticas y formas de intervención que chocan contra los intereses de ciertas corporaciones profesionales o de otras jurisdicciones estatales. El Estado bonaerense no “decidió” reformar a su policía: como muestra Sabina Frederic en su texto, fueron algunos funcionarios del Ministerio de Seguridad, mientras que otras áreas y personas que también “son” el Estado se desinteresaron por el tema o presionaron en el sentido contrario.

- 2) *Personalizar al Estado*. El Estado son las normas que lo configuran y determinan, pero también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas. En este sentido, sí creemos que es necesario personalizar al Estado. Para la definición de agendas, modos de intervención y producción de resultados son tan importantes las normas como las personas que participan del Estado desde (o encarnando) ciertas funciones y estatutos sociales más o menos definidos de la llamada “función pública” (tales como “políticos”, “funcionarios”, “agentes”, “empleados”, “técnicos”, “consultores”, etc.). Pero también es necesario, desde un análisis del Estado identificar aquellas categorías y personas o poblaciones formalmente exteriores a aquél y con las que los agentes estatales generan infinidad de intercambios cotidianos que inciden en la orientación y curso de sus representaciones y prácticas (“ciudadanos”, “representados”, “civiles”, “alumnos”, “consumidores”, “familias”, “trabajadores”, “empresarios”, “beneficiarios”, “población con necesidades básicas insatisfechas”, “contribuyentes”, “prestadores”, “proveedores”, “menores”, “jubilados”, “pueblos originarios”, “inmigrantes”, etc.). Imaginar al Estado centrándonos en las diferentes identidades y experiencias de quienes se desempeñan en él desplaza el foco de análisis de la “organización” estatal como una entidad única, trascendente y homogénea, y nos conduce a otro problema políticamente menos espectacular, pero igual de fructífero: preguntarse y averiguar quiénes “son” el Estado en determinado tiempo y lugar.

Pensar así al sector público estimula a saber más acerca de cómo esas personas se “convirtieron en” el Estado y/o cómo “dejaron de serlo”, cómo legitimaron sus posiciones y decisiones y contra quiénes debieron competir. Este enfoque implica también reconocer el peso de ciertas figuras en las trayectorias de las instituciones: de Julio Lezana en el Departamento Nacional de Trabajo, de José María Ramos Mejía en el de Higiene, de Emilio Lahitte en la Dirección de Estadística Rural o de Adalberto Staub en la policía neuquina, sólo por mencionar a algunos de los que aparecen mencionados en este libro.

Un análisis de este tipo demanda el concurso de enfoques y métodos que comprendan la dimensión macro-social de este objeto (los actores estatales) y que permitan su reconocimiento en términos de categorías sociales, también discretas, que no pueden comprenderse desde una lógica social unívoca. Se debe dar cuenta, por el contrario, de su inscripción en cierta localización estatal, tales como: a) ámbitos nacional, provincial o municipal; b) áreas en las que se clasifican las políticas públicas, como salud, educación, justicia, seguridad, entre otras; c) posición en los escalafones de la administración pública, tipo de contratación y escala salarial, perfil y niveles de formación profesional y académica; d) trayectorias en la función pública; e) diferentes formas y niveles de interlocución que mantienen con actores inscriptos y activos en otras esferas sociales. Una comprensión de este tipo también debería servirse del estudio micro-sociológico de las trayectorias y experiencias de individuos y grupos, nominalizándolos, observando sus rutinas laborales, los procesos cotidianos de toma de decisiones, las alianzas y rivalidades establecidas en torno de afinidades y conflictos personalizados, así como las pautas informales activas en los sistemas de reclutamiento y de exclusión de las instituciones estatales.

- 3) *El Estado es el resultado de múltiples presiones.* Como hemos indicado en la revisión bibliográfica, el Estado ha permanecido en el centro de las reflexiones sociales y académicas occidentales desde hace siglos. Por un lado, se ha destacado con mucha insistencia la naturaleza de las relaciones (y los conflictos) entre la “sociedad civil” y el “Estado”. Estudiar y sobre todo confirmar la existencia y la legitimidad de esa división, ha sido en buena medida la tarea de la ciencia política moderna y de todos aquellos que abrazan alguna de las muchas versiones del credo liberal. Sin embargo, la distinción Estado/sociedad nos parece que no es del todo pertinente. Por un lado, porque si bien aceptamos la vieja idea de que el Estado es una configuración social en la que se objetiva una cierta condensación de la disputa entre las clases sociales –tal

como insistieron en indicar los cultores de la perspectivas marxistas y estructurales-, nos parece pertinente ampliar el campo de observación identificando tensiones que se expresan en el Estado y que no se derivan sólo de las determinaciones emergentes de una estructura social clasista. Allí intervienen también otras lógicas sociales: profesionales, regionales, corporativas, internacionales, de género, partidarias (y subpartidarias), étnicas, religiosas y nacionales, entre otras.

Parafraseando algunas de las ideas que presenta Laura Rodríguez en este libro, decimos que la esfera estatal nunca está aislada -ni siquiera en los regímenes más crudamente represivos- sino que está en permanente contacto con actores no estatales, privados y de otros ámbitos estatales (desde el nivel municipal a los organismos intergubernamentales). Estas interacciones le brindan a la política pública algunos de los elementos simbólicos y materiales que intervienen en su definición, y simultáneamente condicionan, facilitan u obstaculizan su ejecución. Si el Estado es, entonces, el resultado siempre permanentemente desafiado desde adentro y desde afuera por diferentes determinaciones sociales, es necesario prestar tanta atención a lo que ocurre adentro de él como a lo que ocurre afuera de él, asumiendo incluso que la distinción entre lo que *a priori* no sería definido como propiamente estatal es un resultado históricamente dado, que a menudo adquiere formas socialmente difusas. Como muestra el artículo de María Pozzio incluido en esta compilación, al momento de ejecutar políticas públicas hay que tener muy en cuenta quiénes son los ejecutores, pero también sus destinatarios: hay que conocer cuáles son sus trayectorias vitales, políticas y profesionales así como las identidades asumidas y las asignadas, dado que éstas aportan claves imprescindibles para entender cómo los actores (estatales o no) comprenden, dirigen, refieren y recuerdan sus prácticas.

- 4) *Revalorizar la importancia de las relaciones y tensiones intra-estatales en la acción estatal.* Los problemas al interior del Estado han sido poco atendidos por las ciencias sociales. La disciplina de la administración pública se ha abocado a pensar este tipo de conflictos entre organismos públicos, así como los procesos de toma de decisión y de ejecución de las políticas, pero su agenda de investigación no ha sido utilizada suficiente ni provechosamente por la historiografía argentina, que podría beneficiarse de preguntas centrales en la agenda de esta disciplina, tales como ¿cuáles son las funciones y competencias de los organismos estudiados?, ¿hay superposición de funciones entre ellos? y ¿cómo se legitiman y se toman decisiones en determinados ámbitos estatales o por ciertos funcionarios públicos? Hay, sin embargo, un punto en el cual convendría

que la historiografía –y las ciencias sociales en general- varíen su enfoque con respecto al que tiene la administración pública, que tiende a percibir (y prescribir) normativamente al Estado tal como éste se auto-presenta: autónomo con respecto a las fuerzas y grupos sociales nacionales e internacionales, auto-centrado, regulado según normas impersonales, burocráticas y permanentes; en tanto que, las situaciones que violentan las orientaciones de tales “percepciones” suelen ser consideradas desvíos, anormalidades, formas aberrantes o corruptas de la actividad estatal. No parece tener sentido comprenderlos apriorísticamente como la encarnación de una modernidad racional y normativa, tal como suelen percibir las los actores contemporáneos y algunas perspectivas teóricas y políticas fuertemente prescriptivas.

- 5) *Descentrar al Estado*. Se trata de descentrar al Estado en múltiples sentidos. En primer lugar, de quitarle el lugar predominante que ha tenido en la historiografía, pero también en segundo lugar, de dejar de mirar al Estado desde su corazón: las ciudades capitales y las agencias del poder ejecutivo nacional. Por el contrario, consideramos que seguir revisando a múltiples agencias y funcionarios como hace la quinta perspectiva que hemos identificado (“El Estado desde adentro”), así como apreciar la diversidad de políticas, enfoques, tradiciones y decisiones tomadas por agentes y representantes del Estado, permitiría tener una imagen más real de la multiplicidad de rostros estatales. Tanto la historiografía como la antropología social podrían aportar nuevos conocimientos sobre estas formas estatales, comprendiéndolas en su dimensión temporal o produciendo etnografías que analicen las diversas relaciones, identidades y trayectorias individuales y grupales que configuran y actualizan localmente al Estado. Estudiar los márgenes y las particularidades brindará la oportunidad de apreciar las incapacidades, incoherencias y renunciaciones que también componen al Estado. De esto se desprende el tercer nivel de descentramiento, que se expresa en el deseo epistemológico –pero también político- de mostrar no ya toda la potencia y majestad del Estado, sino de ofrecer una representación de lo que éste no pudo hacer, de los lugares a los que no llegó ni alcanzó. En todo caso, proponemos que la agenda de investigación para las ciencias sociales incluya la historia de los modos por los cuales agencias y funcionarios del Estado ubicados en ámbitos social y/o geográficamente periféricos respecto de los centros metropolitanos de la Argentina, replican (o no) lo que ocurre en los niveles “nacionales”. Por otro lado, consideramos que ese recorrido hacia las periferias también puede ofrecer recursos metodológicos, hipótesis de trabajo y la exploración de novedosas fuentes para el estudio de las

propias instituciones y actores estatales metropolitanos. Se trata de comprender a estos últimos también como ámbitos de relaciones e identidades en los que la porosidad y labilidad de esferas sociales y los compromisos e intercambios personalizados entre individuos y grupos, operan como determinaciones eficaces en curso de las actividades estatales cotidianas.

3 - Propósitos y temas de este libro

El puntapié inicial de este libro fueron unas jornadas de discusión sobre agencias estatales que se realizaron en la Universidad Nacional de General Sarmiento en mayo de 2007. Elsa Pereyra y Sergio Agoff también coordinaron ese evento, que incluyó la participación como expositores y comentaristas de colegas provenientes de la historia, la antropología social, la ciencia política y la administración pública. Lo estimulante de los resultados nos llevó a proponerles a algunos a participar en esta iniciativa, al cual sumamos colegas provenientes de otros ámbitos.

El libro pretende ofrecer un conjunto de estudios que analizan la configuración y trayectoria de distintos funcionarios e instituciones estatales en la Argentina entre la década de 1880 y el presente. Se trata principalmente de investigaciones históricas y antropológicas concentradas en agencias de nivel nacional, provincial o local, que están dispuestas a poner en suspenso y/o a problematizar las periodizaciones y caracterizaciones más generales sobre la historia del Estado y la política en la Argentina moderna. En este sentido, sus autores descartan de entrada todo acercamiento normativo y teleológico al estudio del Estado; es decir, no asumen que los Estados necesariamente, ni siempre, tienden a afirmar procesos de centralización, marchan hacia la universalización de los mecanismos impersonales, la profesionalización de sus agentes, la eliminación de la incoherencia, superposición y duplicación de funciones entre proyectos institucionales, programas de intervención y prácticas sociales efectivas de sus funcionarios. Más bien, los artículos de este libro invitan a percibir la complejidad de los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes estatales, y su inscripción en contextos específicos. Lo que se intenta es, pues, descomponer a la categoría e institución “Estado argentino” en un esfuerzo por descubrir la multiplicidad de racionalidades, intereses e intenciones presentes en la creación y actuación de las agencias y de los sujetos que las componían o actualmente les dan vida. Así pues, tomando en consideración este punto de partida, los trabajos reunidos dan cuenta de los perfiles de los agentes, los mecanismos por los cuales ingresan, permanecen y egresan de las instituciones estatales; los recursos personales, políticos, técnicos y de otra índole que pusieron en juego

durante la definición y desarrollo de sus tareas; sus vínculos con otras agencias, espacios de sociabilidad y prácticas de militancia.

Si algún propósito anima a editores y autores de este libro es recuperar la multiplicidad y diversidad de entradas que se han producido y producen al estudio del fenómeno estatal en Argentina. Se trata, entonces, de colaborar en una toma de conciencia de las numerosas vías de acceso al Estado para lograr un mejor conocimiento empírico y transdisciplinario de su historia, sus agentes, sus ideas, sus proyectos, las personas a las que afecta y a las que convoca. Confiamos en que un libro de esta naturaleza constituya un grano de arena en la constitución de una perspectiva de análisis que vaya en sentido contrario a la hiper-especialización dentro de las ciencias sociales actuales, de manera tal de favorecer un regreso, mucho más reflexivo y (auto) crítico, de una discusión en torno al Estado y las teorías que intentan pensarlo.

Se espera ofrecer al lector una comprensión de agencias estatales desde un enfoque y metodología de análisis que detecte con el máximo nivel de detalle posible a los funcionarios, sus actividades y producciones, incluso aquellas que implican identidades y relaciones sociales no comprendidas formalmente como “estatales”, pero que son de una eficacia social significativa para la definición y la trayectoria de los proyectos, instituciones y actores del Estado. Se intenta percibir las diversas identidades y saberes que estos sujetos ponen en juego, así como el recurso siempre tensionante que hicieron de sus perfiles “profesionales”, “políticos”, “técnicos” y “burocráticos”, entre otros. En algunos casos se busca reconocer cuáles fueron las historias previas de los individuos y grupos que integran las agencias, sus recorridos contemporáneos y posteriores a su paso dentro de estas instituciones, las vinculaciones que tuvieron estas experiencias con el desarrollo de políticas públicas, estilos de gestión y liderazgo, reclutamiento selectivo y permanencia en el cargo. En todo caso, se trata de ver a los funcionarios como mucho más que actores que representan roles estrictamente ajustados a lo que sostiene la normativa explicitada formalmente. Si el sector público realmente existente no es el que sostienen los manuales de Derecho Administrativo sino el resultado de tensiones intra-estatales, entre grupos sociales y entre éstos y el Estado, es algo más sencillo comprender la superposición de funciones entre agencias, las disputas entre personas y entidades por obtener y ejercer competencias, independientemente de que éstas estuvieran asignadas con transparencia en la normativa. Los límites de la acción estatal son porosos ya que son el resultado de un proceso permanente de desafíos, restauración y re-legitimación protagonizado por personas, grupos e instituciones “estatales” y “no estatales”. De allí que también sea necesario estudiar, como hacen varios de los autores incluidos en esta

compilación el arduo proceso por el cual una serie de definiciones de política pública se ejecutan, se encarnan de una manera específica y en detrimento de otras posibles formas de ejecución y dejando de lado otros sentidos y filiaciones también disponibles.

Entre los problemas que más se analizan aquí se cuenta el del origen socio-cultural y las redes de sociabilidad de los agentes estatales. El estudio de esas filiaciones sociales no se fundamenta sólo en un interés sociológico por determinar distribución de roles y de labores según el origen de la familia, sino por otra causa: como ya se dijo, los perfiles y trayectorias previas de estos agentes estatales inciden en el tipo y la forma de sus intervenciones y en los círculos y personas a los que pueden recurrir en caso de necesitar ayuda. Esos orígenes particulares son los que permiten acceder o no a ciertos mecanismos formales e informales ligados al reclutamiento estatal, así como condicionan y posibilitan las estrategias desplegadas por los actores para permanecer o ascender dentro del Estado.

Los trabajos que componen este libro aspiran a descomponer al “Estado”, comprendiéndolo desde las perspectivas y experiencias de los sujetos que formaron o forman parte de alguna de sus instituciones, en otras palabras, enfocando en el análisis a los hombres y mujeres que cotidianamente producen representaciones y prácticas correspondientes (inscriptas en o que interpelan) a esa esfera social que denominamos “estatal”. Nos ha interesado saber cuáles son los conflictos que identifican y perciben los agentes en el desempeño cotidiano y específico de sus tareas y al interior de sus instituciones de pertenencia. De allí que las preocupaciones que aquí proponemos pensar estén centradas en torno de eso que llamamos el “rostro humano del Estado”, no tanto para enfatizar aquellos comportamientos sociales que el sentido común suele asociar con la bondad, la filantropía o el *Welfare State*, sino para centrarnos en la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que “son” el Estado.

La constitución de un orden estatal presupone la necesaria afirmación de lógicas sociales diferenciadas respecto a otras esferas de la sociedad, en ello reside la discutida autonomía del Estado moderno. Ahora bien, en la medida en que se refina la mirada y se percibe al Estado desde el punto de vista y las prácticas de los actores que les dan vida cotidiana, el panorama se torna más complejo. Implica mostrar que los actores que participan del Estado y a él se vinculan tienen prácticas, identidades, formas de sociabilidad e intereses previamente aprehendidas en sus trayectorias vitales pasadas y presentes, que van más allá de su desempeño o relación el ámbito estatal. Eso invita a percibir las circulaciones de personas entre el Estado y otras esferas de la vida, más cotidianas, pero de fuerte relevancia en las lógicas sociales de producción y actualización del orden estatal.

Otro de los problemas sobre los que se concentran los autores tiene que ver con el peso de ciertos líderes o “padres fundadores” en las instituciones estatales. Estas figuras le ejercen sobre “sus” agencias una particular (e intransferible) influencia sobre su nivel autonomía, el armado de agendas, su sensibilidad hacia ciertos problemas y ámbitos de reclutamiento, interés por el diálogo con algunos sectores de la sociedad y agencias del Estado. También se ha intentado ofrecer reflexiones acerca de las continuidades y rupturas que vivieron las instituciones estatales con respecto a su proyecto inaugural y a los ciclos más generales de la historia política e institucional argentina. Se ha procurado, en la medida de lo posible, prestar atención a la injerencia y diálogos con modelos e ideas provenientes del extranjero, atendiendo a la dimensión internacional de muchas de las nociones que se ponen en juego acerca de cómo debería ser la acción estatal.

4 - Contenido

Esta compilación se organiza en base a tres secciones. La primera de ellas se titula “Autonomía y heteronomía en la formación y desarrollo de cuerpos de expertos en las agencias estatales” y procura, a través de una serie de casos, sondear la naturaleza inestable de las relaciones entre los saberes “técnicos” y los “políticos”, reconociendo, por un lado, la producción de procesos de toma de decisiones y de elecciones relativamente controladas por los funcionarios en la construcción de las agencias estatales, de sus proyectos institucionales y en su desempeño en el curso de sus intervenciones públicas (en otras palabras, localizando el foco de análisis en las condiciones históricas de su autonomía); y, por otro lado, observando la incidencia sobre aquellos actores de unas identidades y tramas de relaciones sociales que las determinaban situacionalmente (esto es, dando cuenta de aquellas fuerzas que configuraban situacionalmente su heteronomía).

En suma, lo que permiten ver los cinco artículos de esta sección es que ningún saber o práctica es permanente o intrínsecamente técnico o político. Por el contrario, lo que se hacen más evidentes son los préstamos, las competencias, las rivalidades, el uso de (auto) definiciones contextuales y posicionales y el despliegue de procesos de legitimación competidos por lograr el derecho a intervenir y regular. No es una tensión entre dos lógicas evidentes ni transparentes, sino que es un campo en tensión y desequilibrado. Se trata de mostrar que los espacios y modalidades de intervención no están naturalmente definidos, sino que son el resultado de una permanente puja, negociación y choque entre agencias y jurisdicciones del Estado, corporaciones profesionales, orientaciones ideológicas, entre otros actores y factores.

Así, el artículo de Ricardo González Leandri permite apreciar a las fuerzas sociales que presionaban detrás de la creación del Departamento Nacional de Higiene a finales del siglo XIX. La definición de las competencias y funciones que debía asumir esa agencia estatal venía condicionada por la disputa entre distintas profesiones (médicos y farmacéuticos), entre las jurisdicciones federales y las provinciales y por los diversos orígenes de los actores que ingresan al Departamento (de la política, de la opinión pública, de la Academia de Medicina, de la Facultad). De igual manera, el trabajo de Germán Soprano, dedicado a los primeros años del Departamento Nacional del Trabajo, también permite apreciar otro proceso de creación de instituciones legitimadas -pero discutidas- de intervención en los procesos de producción y reproducción social. Tanto en uno como en otro caso aparece la influencia de ciertas profesiones y corrientes de pensamiento, pero también de una agenda intelectual y política modernizadora de alcance internacional. El artículo de Hernán González Bollo permite apreciar una tercera institución del período, la Dirección de Economía Rural y Estadística, dependiente del Ministerio de Agricultura, que se dedicó a promover la constitución de cooperativas en el agro argentino. Contrariamente a lo que el consenso historiográfico ha postulado sobre la existencia de un Estado “prescindente”, lo que muestra González Bollo es el accionar de un organismo que logró una autonomía y refinamiento técnico y legal, que le permitió afianzarse más allá de grandes cambios políticos del período, como el derrocamiento del presidente Hipólito Yrigoyen en 1930.

José Antonio Sánchez Román se dedica a un aspecto bastante descuidado de la historia del Estado argentino: la creación de sus aparatos recaudatorios. En un recorrido de medio siglo, lo que se puede apreciar es un proceso de constitución de una agencia impositiva con una serie de atribuciones recortadas, que se fue ampliando *de facto*. La lógica recaudatoria que la Dirección desarrolló a lo largo de sus primeras décadas chocó con el énfasis económico más general del gobierno peronista, que entendía que la política impositiva debía someterse a la promoción de la industrialización, lo cual implicaba promoción, laxitud y exención en el pago de las obligaciones fiscales de sectores manufactureros. La profesionalidad de la Dirección nunca fue garantía de su autonomía ni de capacidad política, dado que no intervenía en la definición de la política impositiva, sino que se ha limitado, desde entonces, a ejecutar las decisiones tomadas por el gobierno nacional: la paradoja que encuentra Sánchez Román es que la DGI consiguió autonomía con respecto a los grupos sociales, principalmente los empresarios, pero no pudo liberarse de su dependencia de un Poder Ejecutivo, más poroso a los intereses de esos grupos.

El último texto de esta sección le pertenece a Karina Ramacciotti y procura mostrar los límites de la renovadora política sanitaria llevada adelante por el ministro Ramón Castillo en el primer gobierno peronista. Lo que pone de manifiesto este artículo son las tensiones entre la corporación profesional médica y un Estado deseoso de afirmar tanto su autonomía como la calidad de sus intervenciones a través de la incorporación de saberes científicos y técnicos que habían sido legitimados previamente en el espacio universitario. Al igual que en los problemas de relación capital-trabajo, los relativos a la salud son considerados durante el peronismo como “sociales” y por lo tanto fueron evacuados de las áreas más políticas y represivas del Estado que los venían enfrentando (el Ministerio del Interior) y reconducidos hacia espacios “técnicos”, como la Secretaría de Salud Pública, luego Ministerio de Salud. En la conformación de una nueva burocracia estatal médica, simultáneamente en diálogo y en oposición a modelos que provenían de finales del siglo XIX como el que estudió González Leandri, lo que encuentra Ramacciotti es que muchos de los innovadores planteos políticos de Carrillo no tuvieron continuidad ni respaldo presupuestario e, incluso, no se basaron en mecanismos meritocráticos o técnicos de reclutamiento, permanencia y ascenso, sino de lealtad política o de fidelidad jerárquica.

En la segunda sección, titulada “El monopolio estatal del ejercicio legítimo de la violencia física en las perspectivas y experiencias de sus funcionarios”, se han agrupado cuatro artículos en los cuales los sujetos estudiados tienen la particularidad de que han sido, son (o aspiran a ser) miembros de fuerzas armadas y de seguridad. Y si bien los debates ligados a la transición desde regímenes autoritarios a democráticos dedicaron muchas horas a estudiar y a prescribir cuál debía ser el lugar institucional y el poder de las fuerzas armadas en el nuevo orden, poco se hizo por saber cuáles eran las perspectivas y opiniones de los miembros de estas corporaciones. De igual manera, la historiografía del control social, principalmente concentrada en el análisis del medio siglo posterior a 1880, desechó el estudio de los agentes estatales y se concentró más en apreciarlos como elementos impersonales de una maquinaria de imposición y de “normalización” que operaba sobre las poblaciones comprendidas en los objetos de investigación de esta historiografía: presos, enfermos, inmigrantes y menores. Finalmente, disponemos desde hace algunos años de una producción historiográfica y sociológica clave sobre las fuerzas armadas -especialmente sobre el Ejército- y de sus relaciones con el Estado y la política nacional (López 1994; López y Sain 2003; Potash 1969, 1994; Rouquié 1982; Zanatta 1996, 1999). Sin embargo, el análisis micro-social, desde perspectivas no apriorísticas o políticamente informadas, de las representaciones y prácticas que orientan el comportamiento cotidiano de los miembros de las fuerzas armadas y de

seguridad en la Argentina, todavía es un campo de investigación incipiente en nuestro país. Por tales motivos, esta segunda sección aspira a mostrar aspectos de las intervenciones estatales en la sociedad, producidas por aquellas instituciones estatales que -según la definición weberiana- concentran el monopolio legítimo del ejercicio de la violencia física, a partir de una mejor comprensión de la dinámica interna de las agencias que protagonizan esas intervenciones, atendiendo especialmente a las perspectivas y experiencias de sus agentes.

Ernesto Bohoslavsky procura ofrecer algunas entradas a la policía neuquina en el período que va desde su constitución a finales del siglo XIX hasta el primer peronismo. El artículo permite apreciar algunos de los mecanismos de reclutamiento de la fuerza policial, pero sobre todo los procesos de circulación de estos varones. Circulación en múltiples dimensiones: en el espacio, en el escalafón policial, entre fuerzas de seguridad y entre empleos. Procurando servirse de algunas herramientas de la historia social de los trabajadores, el autor intenta comprender desde el interior cómo se conformó y re-conformó una institución que ha sido tradicionalmente estudiada sólo en su faceta represiva y consoladora. El artículo de Emmanuel Kahan se concentra en el análisis de la vigilancia de instituciones judías en la ciudad de La Plata por parte de agentes de inteligencia de la policía de la provincia de Buenos Aires, entre el gobierno peronista y la década de 1970. El trabajo permite apreciar el desempeño rutinario de los funcionarios policiales en el cumplimiento de sus tareas de “vigilancia” y “espía”, dando cuenta de cuáles eran las categorías e intereses de los agentes infiltrados en estas instituciones, los temas que les preocupaban o sobre los que les ordenaban averiguar; al tiempo que también contribuye a percibir el papel de los “vigilados” en la construcción de la información al brindar las oportunidades para la llegada de los agentes o al dialogar con ellos. Por otro lado, Kahan muestra las evidentes limitaciones prácticas a la profesionalización de la tarea de inteligencia, expresada, por ejemplo, en el envío de un varón para infiltrarse en una organización de mujeres sionistas.

Sabina Frederic se dirige hacia uno de los temas que ha tenido mayor relevancia política en los últimos diez años: la policía bonaerense. En lugar de replicar los lugares comunes que circulan sobre la “maldita policía”, la autora procura rastrear las miradas que los miembros de la institución policial tienen sobre su propio trabajo, sobre las posibilidades y límites de su profesionalización y sobre el uso de violencia física en un contexto en el que se incrementaron tanto la condena social y mediática sobre este cuerpo policial como su uso como fuerza de contención y choque frente a un desafiante movimiento piquetero. El artículo de Frederic pone de manifiesto dos puntos relevantes: el primero es que las autoridades policiales sienten que han ido perdiendo su tradicional capacidad de mando sobre sus

subalternos y deben recurrir a otros saberes y métodos que incorporaron fuera de la institución; el segundo es que la práctica policial está permanente e inevitablemente cruzada, marcada y constreñida por lógicas, miradas y prácticas sociales y que ese dato no es tanto una señal de aberración o de deformidad sino una marca de origen. Esa dependencia de fuerzas, personas y representaciones ajenas a ella, es lo que ha tornado, a la fecha, inviable el proceso de afirmación unilateral de su autonomía corporativa.

¿Quiénes son los jóvenes que quieren ingresar en la actualidad al Colegio Militar de la Nación?, ¿por qué quieren hacerlo?, ¿quién les recomendó hacerlo? Estas son algunas de las preguntas que guían el trabajo de Máximo Badaró, quien logra dar cuenta de las expectativas sociales de jóvenes y familias de clases medias bajas y de sectores populares de acceder a un “futuro”, que es cada vez más definido en términos laborales que vocacionales. El artículo también muestra la permanencia de ciertas representaciones muy tradicionales sobre los aspirantes, sus familias y sobre el propio ejército instaladas entre los encargados de realizar las entrevistas a los aspirantes y a sus familias. La búsqueda de ciertas orientaciones políticas, religiosas, sociales y residenciales aparece en la lógica de reclutamiento del Colegio Militar, que despliega representaciones morales acerca del valor de la unidad del cuerpo institucional y del familiar e incluso de la similitud morfológica ente ambos. Lo que testimonia el trabajo de Badaró es que la producción de la autonomía del Ejército respecto de otras agencias estatales, de la sociedad y del control civil de la institución se realiza sirviéndose de lógicas, representaciones y prácticas que provienen de otras esferas sociales y que no van en un sentido necesariamente profesionalizante. Al igual que en las contribuciones de Bohoslavsky y Frederic, vemos aquí que las percepciones y experiencias de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, lejos de fundar su singularidad social y cultural en una autonomía institucional taxativamente desligada de la trayectoria de otros actores y procesos de la sociedad civil argentina, por el contrario, se encuentran en permanente diálogo e inscriptas en relación con distintas dinámicas sociales.

La última sección se titula “Actores disputando la definición y ejecución de intervenciones estatales” y se concentra en el análisis de una serie de tensiones y procesos ligados a la competencia entre agencias estatales para delimitar sus competencias. Lejos de ser tan transparentes como pretende la norma escrita o los discursos públicos, las definiciones de las facultades, sentidos y recursos de las instituciones y programas son el resultado de múltiples intervenciones y presiones, un juego en el que participan no sólo esas instituciones sino también otros actores. El artículo de Fernando Casullo se concentra en las dificultades materiales y legales para constituir un aparato de justicia en los Territorios

Nacionales de Neuquén y Río Negro durante la vigencia del orden conservador. El autor muestra que en los espacios periféricos del país la dinámica institucional y política de construcción e imposición del Estado guardó una especificidad muy notoria con respecto a los ámbitos capitalinos. Precariedad presupuestaria, vacío normativo, enconos personales y atrasos salariales, conformaban parte de las variables que incidían en el accionar de la justicia norpatagónica

María Silvia Di Liscia pone su interés en las políticas sanitarias seguidas en los Territorios Nacionales del sur y el noreste argentino entre 1880 y 1910. Al revés de lo que hacen Ramaciotti y Rodríguez Leandri en los artículos incluidos en este libro, Di Liscia se concentra en los márgenes de las instituciones sanitarias y no en su cúspide. De allí que su procura ver las distancias que median entre las decisiones tomadas por las agencias nacionales como el Departamento Nacional de Higiene y su aplicación en los “nuevos espacios”. Lo que permite apreciar este artículo es el innumerable conjunto de avatares por los que debió pasar un proceso de medicalización que, mirado desde ámbitos capitalinos, parece mucho más homogéneo, unilineal y eficiente. La originalidad de las instituciones sanitarias en los Territorios Nacionales es que se constituyeron a partir de su carácter des-territorializado, es decir, del carácter itinerante de los equipos médicos. Contrariando la tendencia a centralización y sofisticación de las prácticas médicas, lo que ocurrió en los ámbitos periféricos argentinos fue una adaptación más impulsada por necesidades materiales y particularidades de la distribución demográfica de estos espacios que por principios sanitaristas. Equipos itinerantes, carencia de camas, falencias presupuestarias, maestros fungiendo de vacunadores y farmacéuticos aceptados como médicos son parte de los rasgos de una institucionalidad sanitaria desplegada en los inicios del siglo XX en los Territorios Nacionales, que parece dejar de lado dos imágenes: por un lado, aquella que el Estado nacional ofrecía de sí mismo, dando cuenta de la llegada del progreso civilizador y, por el otro lado, aquella otra construida por cierta historiografía de la salud, que ha insistido en mostrar que el Estado logró imponerse sobre la población y medicalizar su vida y sus cuerpos a inicios del siglo XX.

María Pozzio da cuenta de los procesos de lucha y apropiación en torno a los sentidos de “Atención Primaria de la Salud” en un centro sanitario bonaerense. El artículo permite ver las tensiones y disputas por definir e identificarse como practicantes de la APS por parte de distintos médicos, autoridades municipales y “promotoras comunitarias” en el momento de implementar políticas públicas provinciales o municipales, supuestamente universalistas y homogéneas. Pozzio llama la atención sobre la brecha existente entre la definición producida

en los ámbitos más altos del Estado nacional y su aplicación “en terreno”, mucho más competida, ambigua y negociada, puesto que en ella intervienen más actores que los oficialmente encargados y convocados, que se dedican a traducir, mediar y resignificar esas definiciones. En este sentido, puede afirmarse a modo de hipótesis que en un régimen democrático, seguramente, hay más disputas acerca de qué se decide en materia de política pública, quiénes lo hacen y cómo. Es normal que eso ocurra tanto en los niveles más altos de la cosa pública como en espacios de importancia más reducida. Pero, ¿qué pasa bajo contextos y regímenes políticos fuertemente represivos?, ¿cómo se forman alianzas?, ¿cómo se crean consensos?, ¿quién decide quiénes deben entrar y salir del Estado? Daniel Lvovich y Laura Graciela Rodríguez intentan en sus artículos ofrecernos una imagen más compleja y de “rostro humano” del funcionamiento del aparato público durante el llamado “Proceso de Reorganización Nacional”. Ambos textos permiten saber algo acerca de cómo y dónde se reclutaban a los varones y mujeres responsables de llevar adelante el nuevo orden declaradamente “no político”, así como de las metodologías de las que ellos y ellas se servían para generar aceptación –al menos tolerancia- frente a los nuevos lineamientos por parte de las poblaciones destinatarias y de otros sectores y miembros del aparato estatal.

Lvovich nos ofrece en su artículo un muy estimulante estudio sobre los procesos y redes de reclutamiento de altas autoridades en el municipio de Morón durante la última dictadura. Contrariamente a lo que postula el actual sentido común, es posible encontrar prácticas políticas –aunque no necesariamente fueran reconocidas como tales por entonces- expresadas en el incentivo a la participación controlada de las asociaciones locales (deportivas, culturales, de fomento, etc.) y en la solicitud de que éstas enviaran sus peticiones y delegados al municipio. El régimen militar en Morón, debido a la presencia de militantes de cuño nacionalista-católico, abrió canales “comunitarios” de participación, que fueron aceptados, usados y desbordados por las entidades vecinales. Lo que permite ver el artículo de Lvovich es una evidente continuidad en el nivel municipal de Morón, independientemente del hecho de que el 24 de marzo de 1976 constituye un parteaguas de la historia nacional. El último artículo del libro se concentra en el proceso de descentralización educativa llevado adelante por las autoridades bonaerenses durante la última dictadura. Laura Graciela Rodríguez se ha detenido a apreciar quiénes fueron las personas que ocuparon los cargos más relevantes en esa área, así como las dificultades que encontraron para poner en práctica una nueva institucionalidad educativa, “regionalizada” y “desburocratizada”. Las trayectorias previas y los intereses de los inspectores provinciales condicionaron y resignificaron la forma en que se llevaron a la práctica los nuevos lineamientos educativos, lo cual es una advertencia

para aquellas perspectivas de historia de la educación que se centran exclusivamente en un análisis de la legislación y los discursos oficiales. Quizás el principal aporte del artículo consista en mostrar que “la política educativa no es producto de un Estado racional que funciona con una lógica unívoca que la diseña y la aplica de modo vertical y eficiente”, sino mucho más el resultado *-a priori* indeterminable- de la intervención de diversos actores que intentan incidir tanto en el contenido de la política como en la metodología de su implementación.

El rostro humano del Estado como problema y solución

¿Por qué volver a pensar al Estado argentino hoy?, ¿desde qué coordenadas se lo puede imaginar o interpelar, cómo construir saberes sobre él que contribuyan a su posible reforma? Los editores de este libro pensamos que guarda cierta utilidad relativizar las perspectivas más estructurales y normativas de acercamiento al Estado, asumiendo una mirada diferente, que repara en las prácticas cotidianas, en los diversos ámbitos de interlocución, en las contradicciones y zonas grises, en la multiplicidad de contactos sociales en los que participan quienes “son” el Estado, quienes son su “rostro humano”. Este acercamiento es resultado de reflexiones teóricas y de preocupaciones prácticas de investigación provenientes de las disciplinas sociales, pero confiamos en que puede despertar el interés de quienes piensan al Estado para intervenir sobre él (políticos, juristas, planificadores, ciudadanos, miembros de ONGs, etc.), los que actúan dentro de él (funcionarios de distintos rangos y responsabilidades) y los que con él interactúan como demandantes o destinatarios de sus políticas y/o recursos, consumidores de sus servicios o contribuyentes.

Quisiéramos que esta reflexión a “ras del suelo” estatal no fuera leída como un decálogo escandalizado acerca de los desvíos y vicios inmanentes del Estado argentino en la historia y en la actualidad. Más bien, deseamos que fuera vista como una exploración del funcionamiento real del Estado en nuestro país (que sería muy deseable contrastar con otras experiencias estatales periféricas y metropolitanas), que muestre el peso de las relaciones no públicas en la vida pública. Entrar al Estado por las experiencias de sus funcionarios no es algo que los ciudadanos de a pie ni los funcionarios desconozcan en absoluto: por el contrario, es la forma primera, cotidiana y sistemática de aproximarse a lo estatal. Este libro aspira a poner en diálogo esos saberes nativos que todos tenemos como habitantes de un Estado (desde ser paciente de una sala médica a negociar con un policía, pasando por hacer cola para pagar los impuestos o tramitar una jubilación o un empleo en el municipio) con las reflexiones académicas, más globales y programáticas. En ese diálogo esperamos que se

puedan iluminar simultáneamente por un lado la lógica irreductiblemente particular, histórica y personalizada que los individuos tienen y usan en sus relaciones con/dentro del Estado y por el otro, la perspectiva más universalista y extendida en el tiempo, general y despersonalizada que ofrecen los análisis del sector público.

*

Quisiéramos agradecer al Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento el apoyo brindado para la realización de este libro, cuya temática se inscribe en su área de investigación sobre la política. También deseamos expresar nuestro reconocimiento a Osvaldo Iazzetta, quien realizó comentarios críticos y generosos a esta introducción.

Los Polvorines, febrero de 2008

Bibliografía citada

- Aelo, Oscar (2004), "Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires. 1947-1951", *Desarrollo Económico*, 44-173, Buenos Aires.
- Aguirre, Carlos y Buffington, Robert (2000), *Reconstructing criminality in Latin America*; Wilmington: Scholarly Resources.
- Allub, Leopoldo (1989) "Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)", en Ansaldi, Waldo y José Luis Moreno (eds.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional* (Buenos Aires: 1989). 109-158.
- Andrenacci, Luciano (ed.), (2005), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Prometeo Libros y Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Ansaldi, Waldo (1985) "Notas sobre la formación de la burguesía argentina", en Florescano, Enrique (ed.), *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina* (México: Nueva Imagen). 517-586.
- (1989) "Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del estado nacional argentino", en Ansaldi, Waldo y José Luis Moreno (eds.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado* (Buenos Aires: Cántaro). 21-108.
- Arnaud, Pascal (1981), *Estado y capitalismo en América Latina: casos de México y Argentina*; México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994), *El desarrollo ausente*; Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma.
- Azpiazu, Daniel (ed.), (2002), *Privatizaciones y poder económico* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes: FLACSO: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación).
- Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa (eds.) (2003), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (La Plata: Ediciones Al Margen y Universidad Nacional de General Sarmiento).

- Balbi, Fernando (2003) "Lealtad antes de la lealtad: honor militar y valores políticos en los orígenes del peronismo", en Rosato, Ana y Fernando Balbi (eds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social* (Buenos Aires: Antropofagia/IDES). 187-214.
- (2004), "Esa avalancha de homenajes': campo de poder, lealtad y concepciones de política en el primer peronismo", *Anuario de Estudios en Antropología Social*, 1, 103-118.
- Baldwin, Peter (1992), *La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975*; Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Basualdo, Eduardo (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / FLACSO / IDEP.
- (2001), *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / FLACSO / IDEP.
- Belmartino, Susana (1991), *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*; Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- (2005), *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*; Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Berrotarán, Patricia (2003), *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*; Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bertranou, Julián, Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo M. (eds.) (2004), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros) 292 p.
- Bohoslavsky, Ernesto y Di Liscia, María Silvia (eds.) (2005), *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión* (Buenos Aires: Universidad Nacional de La Pampa: Universidad Nacional de General Sarmiento: Prometeo Libros) 219 p.
- Bona, Aixa y Vilaboa, Juan (2007), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales*; Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Borón, Atilio (1991), *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*; Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.
- (1995) "El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem", en A.A.V.V. (ed.), *Peronismo y menemismo* (Buenos Aires: El Cielo por Asalto).
- Botana, Natalio (1984), *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- (1998), [1977], *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel (1997), *De la república posible a la república verdadera: 1880-1910*; Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina: Ariel.
- Bragoni, Beatriz (1999), *Los hijos de la revolución : familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX*; Buenos Aires: Taurus.
- Braun, Oscar (1970), *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*; Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- (1973), *El capitalismo argentino en crisis*; México: Siglo Veintiuno Editores.
- Brunatti, Olga, Colángelo, María Adelaida y Soprano, Germán (2002) "Observar para legislar. Métodos etnográficos e inspección del trabajo en Argentina a principios del siglo XX", en Visacovsky, Sergio y Rosana Guber (eds.), *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina* (Buenos Aires: Editorial Antropofagia). 79-126.
- Buchbinder, Pablo (2004), *Caudillos de pluma y hombres de acción: estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*; Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Caimari, Lila (2000), "Una sociedad nacional-carcelaria en la frontera argentina (Ushuaia 1883-1947)", ponencia presentada en Primeras Jornadas de Historia del Delito en la Patagonia, General Roca.
- (2004), *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*; Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Camou, Antonio y Mateo, Sebastián (2007), "¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)", *Cuestiones de Sociología*, 4.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*; Buenos Aires: Paidós.
- Cattaruzza, Alejandro y Eujanian, Alejandro C. (2003), *Políticas de la historia. Argentina, 1860-1960*; Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Cortés Conde, Roberto (1979), *El progreso argentino, 1880-1914*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cortés Conde, Roberto y Gallo, Ezequiel (1967), *La formación de la Argentina moderna*; Buenos Aires: Paidós.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*; Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Chiaromonte, José Carlos (1971), *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*; Buenos Aires: Solar/Hachette.
- (1989) "La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación", en Ansaldi, Waldo y José Luis Moreno (eds.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional* (Buenos Aires: Cántaro).
- (1997), *Ciudades, provincias, estados : orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*; Argentina: Compañía Editora Espasa Calpe Argentina/Ariel.
- De la Fuente, Ariel (2000), *Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency during the Argentine State Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*; Durham: Duke University Press.
- Di Tella, Torcuato (1965), *Argentina, sociedad de masas*; Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- (1974), *Clases sociales y estructuras políticas*; Buenos Aires: Paidós.
- Eujanian, Alejandro (2007), "Ficciones en pugna. La construcción de relatos sobre los orígenes de la nación entre 1852 y 1864", ponencia presentada en XI Jornadas Inter-escuelas de Historia, Tucumán, Septiembre.
- Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (1985), *Bringing the State back in*; Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Farr, James, Dryzek, John y Leonard, Stephen (1999), *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*; Madrid: Ediciones Istmo.
- Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (1980), *La Argentina del Ochenta al Centenario*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Forcinito, Karina (2005) "Notas sobre el papel del Estado argentino en la reestructuración regresiva de la relación entre el capital y la fuerza de trabajo. El caso de los sectores de infraestructura privatizados durante los años noventa", en Vilas, Carlos María, et al. (eds.), *Estado y política en la Argentina actual* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros). 83-106.
- Frederic, Sabina (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*; Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Frederic, Sabina y Soprano, Germán (2005), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*; Bernal, Buenos Aires [Argentina]: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- (2008) "Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Friedland, Roger y Alford, Robert (1993), "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona abierta*, 63/64, 155-207.
- Gallo, Ezequiel y Cortes Conde, Roberto (1972), *Argentina: la república conservadora*; Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Garavaglia, Juan Carlos (2007), *Construir el estado, inventar la nación : el Río de la Plata, siglos XVIII-XIX*; Buenos Aires: Prometeo.

- García de Saltor, Irene (2003), *La construcción del espacio político : Tucumán en la primera mitad del siglo XIX*; Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, UNT, Instituto de Historia y Pensamiento Argentinos.
- García Delgado, Daniel (1994), *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*; Buenos Aires: FLACSO: Tesis Grupo Editorial Norma.
- Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (eds.) (2002), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Buenos Aires: Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento) 358 p.
- Gaztañaga, Julieta (2005) "Un puente entre el trabajo político y un anhelo centenario. Etnografía de un proceso político", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes). 197-218.
- (2008) "Procesos políticos y problemas de 'escala': el caso de la Región Centro de la República Argentina", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros).
- Germani, Gino (1971), *Política y sociedad en una época de transición; de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*; Buenos Aires: Paidós.
- Goldman, Noemí (1993), "Legalidad y legitimidad en el caudillismo. Juan Facundo Quiroga y La Rioja en el interior de las Provincias Unidas del Río de la Plata (1810-1835)", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'*, 7.
- Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo (eds.) (1998), *Caudillismos rioplatenses: nuevas miradas a un viejo problema* (Buenos Aires: Eudeba) 351 p.
- Goldman, Noemí (dir.) (1998), *Revolución, República, Confederación*, vol. 3 de la Nueva Historia Argentina; Buenos Aires: Sudamericana.
- González Bollo, Hernán (1999), "Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932", *Estudios Sociales*, 16, Santa Fe 19-39.
- (2004) "La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad. 1895-1943", en Otero, Hernán (ed.), *Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores). 331-381.
- González Leandri, Ricardo (1996) "La profesión médica en Buenos Aires. 1852-1870." en Lobato, Mirta Zaida (ed.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Biblos). 21-56.
- (1997), *La construcción histórica de una profesión. Asociaciones e instituciones médicas en Buenos Aires, 1852-1895*; Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- (1999a), *Las profesiones, entre la vocación y el interés corporativo. Fundamentos para su estudio histórico*; Madrid: Catriel.
- (1999b), *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*; Madrid: Consejo Superior de Investigaciones científicas.
- (2001) "Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX", en Suriano, Juan (ed.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943* (Buenos Aires: La Colmena). 191-244.
- (2005), "Madurez y poder. Médicos e instituciones sanitarias en la Argentina a fines del siglo XIX", *Entrepassados. Revista de Historia*, 27-, Buenos Aires 133-152.
- (2006), "Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso", *Anuario del IEHS*, 21-, 333-344.
- Halperín Donghi, Tulio (1972), *Revolución y guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*; Buenos Aires]: Siglo Veintiuno Argentina.
- (1982), *Una nación para el desierto argentino*; Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (1995), *Proyecto y construcción de una nación: 1846-1880*; Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina; Ariel.
- Iazzetta, Osvaldo (1997), "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello", *Desarrollo Económico*, 37-146, Buenos Aires 263-285.
- (2007), *Democracias en busca del Estado. Ensayos sobre América Latina*; Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- Isuani, Ernesto A., Lo Vuolo, Rubén M. y Tenti Fanfani, Emilio (1991), *El estado benefactor: un paradigma en crisis*; Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, Marcos (1969), *Formación del estado nacional en América Latina*; Santiago de Chile.; Editorial Universitaria.
- (1978), *Estado y sociedad*; México: Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- (1980), *Sociedad, política y planificación en América Latina*; México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- L'Estoile, Benoît de, Neiburg, Federico y Sigaud, Lygia (2002), *Antropología, Imperio e Estados Nacionales. Una abordagem comparativa*; Rio de Janeiro: Relume. Dumara.
- Lardone, Martín (2003), "La dinámica política de la reforma administrativa del Estado a nivel subnacional en Argentina: el caso de la provincia de Córdoba", *Política y Gestión*, 6, 75-105.
- Lesgart, Cecilia (2003), *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*; Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- (2008) "Itinerarios académico-intelectuales y construcción de un territorio geográfico amplio para pensar a las ciencias sociales durante la última dictadura militar", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Levene, Ricardo (1939), *Historia de la nación argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*; Buenos Aires: El Ateneo.
- López, Ernesto (1994), *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto y Sain, Marcelo Fabián (2003), "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (eds.) (2006), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros) 229 p.
- Macor, Darío (1997) "Elites estatales en los orígenes del peronismo santafesino", en Macor, Darío y E. Iglesias (eds.), *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral). 43-74.
- Macor, Darío y Tcach, César (eds.) (2003), *La invención del peronismo en el interior del país* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral).
- Madoery, Oscar (2001), "El proyecto político local como alternativa de desarrollo", *Política y Gestión*, 2, 27-52.
- Mandrini, Raúl (2007), "La historiografía argentina, los pueblos originarios y la incomodidad de los historiadores", *Quinto Sol*, 11-11, Santa Rosa 19-38.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. B. (1998), *Ciudadanía y clase social*; Madrid: Alianza.
- Masson, Laura (2004), *La política en femenino. Género y poder en la Provincia de Buenos Aires*; Buenos Aires: IDES/Editorial Antropofagia.
- Mata, Sara Emilia (2008), *Los gauchos de Güemes : guerras de independencia y conflicto social*; Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- (ed.), (1999), *Persistencias y cambios: Salta y el Noroeste argentino 1770-1840* (Rosario: Prohistoria).
- Merle, Marcel (1997), *Sociología de las relaciones internacionales*; Madrid: Alianza, 1997.
- Morresi, Sergio (2007) "¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa", en Rinesi, Eduardo, Gabriel Nardacchione, y Gabriel Vommaro (eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros). 117-150.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (1969), *El movimiento obrero en los orígenes del peronismo*; Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- (1971), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*; Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores.
- Neiburg, Federico G. (1998), *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*; Buenos Aires: Alianza Editorial.

- Neiburg, Federico G. y Plotkin, Mariano Ben (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*; Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1972a) "Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos de Argentina, 1955-1966", en O'Donnell, Guillermo (ed.), *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires: Paidós).
- (1972b), *Modernización y autoritarismo*; Buenos Aires: Paidós.
- (1975), 'Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario', Documento n° 1 (CEDES-CLACSO: Buenos Aires).
- (1976a), 'Sobre el 'corporativismo' y la cuestión del estado', Documento N° 2 (CEDES-CLACSO: Buenos Aires).
- (1976b), 'Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976', Documento N° 5 (CEDES-CLACSO: Buenos Aires).
- (1977), "Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1976", *Desarrollo Económico*, 16-64.
- (1978), 'Apuntes para una teoría del Estado', Documento N° 9 (CEDES-CLACSO: Buenos Aires).
- (1979), "Las fuerzas armadas y el estado autoritario en el Cono Sur de América", *Estudios CEDES* 2-5, Buenos Aires.
- (1982a), "Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario", *Desarrollo Económico*, 22-86, Buenos Aires.
- (1982b), *1966-1973. El estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*; Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- (1984) "Democracia en Argentina: Micro y macro", en Oszlak, Oscar (ed.), *El "Proceso". Crisis y transición democrática* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*; Buenos Aires: Paidós.
- (2007), *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*; Buenos Aires: Prometeo Libros.
- O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina (1973), *Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*; Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1976), 'Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación', Documento n° 4 (CEDES-CLACSO).
- O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de democracia en América Latina*; Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Offe, Claus (1994), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*; Madrid: Alianza Editorial.
- Oszlak, Oscar (1976), 'Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal', Documento N° 8 (CEDES-CLACSO Buenos Aires).
- (1978), "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Estudios CEDES*, 1-3.
- (1980), "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina", *Desarrollo económico*, 21-84.
- (1997a), "Estado y sociedad ¿Nuevas reglas de juego?" *Reforma y Democracia*, 9, C.L.A.D.
- (1997b), "Estado y sociedad ¿Nuevas reglas de juego?" *Reforma y Democracia*, 9-, C.L.A.D.
- (1997c), *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*; Buenos Aires: Planeta.
- (2000), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*, vol. 2; Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, EUDEBA.
- (2003), "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 42-168, Buenos Aires 519-543.
- Otero, Hernán (2006), *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*; Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (ed.), (2004), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores).
- Palacio, Juan Manuel (2004), *La paz del trigo: cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945*; Buenos Aires: Edhasa.
- Palacio, Juan Manuel y Candiotti, Magdalena (eds.) (2007), *Justicia, política y derechos en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo Libros) 221 p.

- Palermo, Silvana (2001), 'The Nation-Building Mission: The State-Owned Railways in Modern Argentina (1870-1930)', Ph.D. Dissertation (New York, State University of New York at Stony Brook).
- (2006), "Elite técnica y estado liberal: la creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)", *Estudios Sociales*, XVI-30, 9-42.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*; Buenos Aires: Norma.
- Palti, Elías (2000), "La Historia de Belgrano de Mitre y la problemática concepción de un pasado nacional", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 21.
- Pantaleón, Jorge (2004), *Entre la Carta y el Formulario. Política y técnica en el Desarrollo Social*; Buenos Aires: IDES / Editorial Antropofagia.
- (2005) "Ciencia y política en la invención de la región del noroeste argentino", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes). 67-106.
- Paz, Gustavo L. (2004), "Las bases agrarias de la dominación de la élite: tenencia de tierras y sociedad en Jujuy a mediados del siglo XIX", *Anuario IEHS*, 19, 419-442.
- (2007), *Las guerras civiles (1820-1870)*; Buenos Aires: EUDEBA.
- Peña, Milcíades (1968), *De Mitre a Roca. Consolidación de la oligarquía anglocriolla*; Buenos Aires: Ediciones Fichas.
- (1969), *El paraíso terrateniente. Federales y unitarios forjan la civilización del cuero*; Buenos Aires: Ediciones Fichas.
- (1973), *La clase dirigente argentina frente al imperialismo (seguido de Orígenes y resultados de la nacionalización de los ferrocarriles)*; Buenos Aires: Ediciones Fichas.
- Peralta Ramos, Mónica (1972), *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)*; Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores.
- (1978), *Acumulación de capital y crisis política en Argentina (1930-1974)*; México: Siglo Veintiuno Editores.
- Potash, Robert A. (1969), *The Army & politics in Argentina*; Stanford: Stanford University Press.
- (1994), *El ejército y la política en la Argentina, 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Quiroga, Hugo (1995), *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*; Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Rafart, Gabriel (1994), "Crimen y castigo en el Territorio Nacional de Neuquén, 1884-1920", *Estudios Sociales* 6.
- (2008), *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*; Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rafart, Gabriel y Masés, Enrique (eds.) (2003), *El peronismo desde los territorios a la nación: su historia en Neuquén y Río Negro, 1943-1958* (Neuquén: Universidad Nacional del Comahue).
- Ravignani, Emilio (1926), *Historia constitucional de la República Argentina*; Buenos Aires: Jacobo Peuser.
- Rodriguez, Julia (2006), *Civilizing Argentina. Science, Medicine, and the Modern State*; Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Rofman, Alejandro (1978), *Políticas económicas y desarrollo regional en la Argentina (1958-1973)*; Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela.
- Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto (1973), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*; Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Romano, Silvia (2002), *Economía, sociedad y poder en Córdoba. Primera mitad del siglo XIX*; Córdoba: Ferreyra Editor.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La crisis del estado providencia*; Madrid: Civitas.
- Rouquié, Alain (1982), *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, vol. 1 y 2; Buenos Aires: Emecé Editores.
- Sábato, Jorge Federico (1988), *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*; Buenos Aires: CISEA: Grupo Editor Latinoamericano.
- Salerno, Elena (2002), *Los comienzos del Estado empresario : la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*; Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires.

- Salvatore, Ricardo (1997), "Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística", *Anuario del I.E.H.S.*, 12, Tandil 91-100.
- (2001), "Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)", *Estudios Sociales*, 20.
- Salvatore, Ricardo y Aguirre, Carlos (1996), *The birth of the penitentiary in Latin America. Essays on criminology, prison reform, and social control, 1830-1940*; Austin: University of Texas Press : Institute of Latin American Studies.
- Salvatore, Ricardo, Aguirre, Carlos y Joseph, Gilbert (eds.) (2001), *Crime and punishment in Latin America: law and society since late colonial times* (Durham: Duke University Press).
- Schmit, Roberto (2004), *Ruina y resurrección en tiempos de guerra : sociedad, economía y poder en el oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*; Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Schvarzer, Jorge (1998), *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*; Buenos Aires: A-Z Editora.
- Senén N. de González, Silvia y Arango, Aída (2000) "La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?" en Oszlak, Oscar (ed.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego* (Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados / Oficina de Publicaciones del CBC-UBA). 225-250.
- Sidicaro, Ricardo (2001), *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*; Buenos Aires: Centro Cultural Ricardo Rojas.
- (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955, 1973-1976, 1989-1999*; Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Sikkink, Kathryn (1993), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, 32-128, Buenos Aires.
- Skocpol, Theda (1996), *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*; Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Soprano, Germán (1998), 'Origens da regulacao estatal das relacoes capital-trabalho na Argentina. História do Departamento Nacional del Trabajo (1907-1943)', tesis de maestrado (Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro).
- (2000) "El Departamento Nacional del Trabajo y su proyectos de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina, 1907-1943", en Panettieri, José (ed.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras* (Buenos Aires: Eudeba). 31-53.
- (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, La Plata.
- (2008) "Recorriendo el espinel de la política'. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (eds.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Soprano, Germán, Colángelo, María Adelaida y Brunatti, Olga (2006), "La barbarie al lado de la civilización... Trabajo indígena e industria azucarera en los informes de inspección del Departamento Nacional del Trabajo (1913-1915)", *Estudios del Trabajo* 19, Buenos Aires 87-125.
- Suriano, Juan (1989-1990), "El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión. 1880-1916", *Anuario EHAR*, 14.
- (1993), "Notas sobre los primeros pasos en la política social del estado argentino a comienzos del siglo", *Cuadernos del CIESAL*, 1, 9-20.
- (2004) "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social", en Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio, y Gerardo M. Serrano (eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros). 33-58.
- (ed.), (2000), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943* (Buenos Aires: Editorial La Colmena).
- Tío Vallejo, Gabriela (2001), *Antiguo régimen y liberalismo : Tucumán, 1770-1830*; Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.
- Tiramonti, Guillermina (2001), *Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?*; Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

- (2004) "La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación", en Tiramonti, Guillermina (ed.), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media* (Buenos Aires: Manantial). 15-46.
- Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*; Buenos Aires: Paidós, Editorial.
- (1999), "Las transformaciones en el Estado en el período 1999-2003", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6-14, Buenos Aires.
- Vilas, Carlos (1997a), "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", *Desarrollo Económico*, 36-144, 931-952.
- (1997b), "La reforma del Estado como cuestión política", *Revista de Sociedad, Cultura y Política*, 2-4, 87-129.
- (2005) "¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado", en Vilas, Carlos, et al. (eds.), *Estado y política en la Argentina actual* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros). 21-66.
- Vilas, Carlos, et al. (2005), *Estado y política en la Argentina actual*; Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Visacovsky, Sergio (2002), *El Lanús: memoria y política en la construcción de una tradición psiquiátrica y psicoanalítica argentina*; Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Wagner, Peter, et al. (1999), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*; México: Fondo de Cultura Económica.
- Zanatta, Loris (1996), *Del estado liberal a la nación católica: iglesia y ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*; Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (1999), *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Zimmermann, Eduardo A. (1995), *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana: Universidad de San Andrés.