

El estado y la administración pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el periodo 1930-1976.

Elsa Pereyra.

Cita:

Elsa Pereyra (2011). *El estado y la administración pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el periodo 1930-1976. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/422>

XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia
10, 11, 12 y 13 de agosto de 2011

Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de
Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca

Mesa N° 69: “Saberes de estado, burocracias y administración pública: un siglo de construcción estatal”

Coordinadores: Claudia Daniel, Diego Pereyra y Mariano Plotkin

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA SOBRE EL PERÍODO 1930-1976

Elsa Pereyra (UNGS)
DNI 12.991.365
epereyra@ungs.edu.ar

Lo que aquí presento a la discusión e intercambio es la síntesis de un trabajo de análisis más exhaustivo acerca de lo que conocemos sobre la historia del estado y la administración pública. Este recorrido se circunscribe al análisis de obras, artículos y ponencias producidas desde la década de 1970 en adelante, que indagan sobre aspectos y problemas del estado y la administración pública en el nivel nacional, en el período comprendido entre 1930 y 1976. Las apreciaciones se apoyan en las obras que considero más representativas, a riesgo de olvidos u omisiones que espero no distorsionen la identificación y comprensión de las tendencias generales en cuanto a temas, problemas y concepciones que orientan las indagaciones.

Quiero explicitar desde dónde realizo este análisis y propongo los ejes de discusión e intercambio. Mi formación de base es en historia, y mi actividad profesional se desenvuelve desde hace bastante tiempo en el campo de la administración pública, tanto por haber habitado sus oficinas como por el desarrollo académico de los últimos diez años. Es desde este cruce –problemático por cierto- que pondero, de manera interesada y comprometida, qué sabemos sobre el desarrollo histórico del estado y la administración pública, qué temáticas y períodos han sido privilegiados, qué enfoques han sustentado los trabajos, y qué preocupaciones orientaron, en fin, las investigaciones.

Las principales preguntas que me guiaron, además de las ya planteadas, están relacionadas con dos ejes: ¿es posible hablar de un campo relativamente consolidado; se ha convertido el estado y la administración pública en objeto de estudio histórico con entidad propia? Y en segundo lugar, ¿qué perspectivas se abren para el avance y consolidación de este campo de trabajo, y en qué direcciones sería interesante orientar los esfuerzos de investigación?

Dicho todo esto, voy a desarrollar los siguientes argumentos:

- La cuestión del estado fue objeto de intensa reflexión en la década de 1970, produciéndose como resultado un instrumental de análisis que, sin embargo, no cuajó en el desarrollo de estudios históricos sistemáticos. Ese instrumental se caracteriza por el predominio de un enfoque sociocéntrico¹ que, por sus propios componentes explicativos, promovió la desatención del estado como aparato institucional.
- En la década de 1990, en un contexto de radicales transformaciones del estado, y de incorporación de nuevos enfoques que ponen en cuestión esas perspectivas sociocéntricas, he podido advertir una suerte de transición a partir de escasos trabajos que, sin perder su filiación central con esas mismas perspectivas sociocéntricas, comienzan a abrir la indagación en torno de los actores estatales.
- Hacia el fin del siglo XX, esa tendencia se intensifica en correspondencia con el abandono casi absoluto de las perspectivas sociocéntricas del estado y la administración pública, al tiempo que la producción aumenta significativamente, toda vez que historiadores de profesión lo adoptan como objeto. A partir del nuevo milenio, entonces, es posible observar la sostenida formación de un campo de trabajo, que se caracteriza por contar con algunos espacios de intercambio así como con canales formales e informales de interacción entre quienes han decidido ocuparse de historizar aspectos del estado y la administración pública.
- La formación de este campo de trabajo tiene como correlato el debilitamiento de la reflexión teórica sobre el estado, y el predominio de aproximaciones de alcance medio en el campo de la administración pública.

Los primeros aportes

Considero como tales los trabajos realizados durante las décadas de 1970 y 1980 que intentaron explicar el orden político o, mejor dicho, los problemas para la construcción de un orden político estable, y el lugar que el estado ocupa en esa construcción. Por otra parte, desde la historia y la sociología política se produjeron obras que buscaron iluminar la constitución de los militares como factor de poder, y su contribución a la inestabilidad política que caracterizó a nuestro país desde el

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

primer golpe de estado en 1930.² Asimismo, las reflexiones en torno al fenómeno peronista tuvieron un lugar destacado en la producción de estas dos décadas, dando lugar a polémicas y debates que estimularon notablemente la actividad de investigación de ahí en más.³

Es por todos conocida y reconocida la importancia que, en este marco, revistieron los aportes de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, quienes contribuyeron a forjar herramientas y perspectivas para el análisis del estado y la administración pública en general, y su historización en particular.⁴

También me interesa remarcar los aportes de Juan Carlos Portantiero (1989) y Jorge Schvarzer (1986). El primero plantea y desarrolla la tesis de la debilidad del estado que, en estrecha asociación con la perspectiva sociocéntrica adoptada, constituirá un supuesto fuerte en la aproximación analítica sobre el estado asumida posteriormente por otros autores. En cuanto al segundo, su trabajo es un ejemplo relevante de análisis de políticas públicas, por medio del cual contempla las transformaciones en la administración pública nacional –particularmente el sector empresario estatal- bajo el principio de subsidiariedad del estado, y construye el concepto de “complejo estatal-privado” para dar cuenta de las modalidades específicas de construcción de las decisiones.

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

² Los trabajos de Potash (*El ejército y la política en la Argentina 1918-1945*. Buenos Aires, Sudamericana, 1971; y *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires, Sudamericana, 1984) y Rouquié (*Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé, 1981; y *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II, 1953-1973*. Buenos Aires, Emecé, 1982) constituyen los ejemplos más relevantes.

³ Las distintas intervenciones derivadas del artículo de Germani sobre la “disponibilidad de las masas”, la “nueva” y “vieja” clase obrera y el apoyo al peronismo, recogidas en la Revista *Desarrollo Económico*, así como los trabajos de Hugo del Campo (*Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires, CLACSO, 1985), Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (“El movimiento obrero en los orígenes del peronismo”, en *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1972) Juan Carlos Torre (*La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires, Legasa, 1988; y *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires, Sudamericana, 1990), Hiroshi Matsushita (*Movimiento Obrero Argentino 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo Veinte, 1983), entre otros, dan cuenta de esta importante línea de investigación.

⁴ La producción teórica de estos autores se concentró en la conceptualización de las políticas públicas como unidad de análisis para la comprensión del “estado en acción” (Oszlak y O'Donnell 1976), del estado capitalista (O'Donnell 1978), la burocracia (Oszlak 1979) y la relación entre políticas públicas y régimen político (Oszlak 1980).⁴ En paralelo, produjeron avances que luego serían recogidos en dos libros fundamentales dentro del acervo acumulado hasta el momento: *La formación del estado argentino* y *El estado burocrático-autoritario*, ambas publicadas por la Editorial de Belgrano en 1982 (O'Donnell 1977; Oszlak 1978).

El análisis de éstas y otras producciones realizadas permite advertir que las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaron por una importante producción teórica sobre el estado que, si bien cuidó la consideración del aparato institucional, tendió a privilegiar la dimensión del estado como relación social, lo que encontró mayor expresión en los ensayos e investigaciones que se registraron. En paralelo, se produjeron aportes de investigadores extranjeros provenientes de la sociología política, la historia política y la ciencia política⁵ que introdujeron algunas perspectivas o enfoques relativamente distanciados del anteriormente señalado. En este sentido, estos trabajos contienen ciertas “pistas” para el análisis del aparato institucional, dimensión que –como ya he señalado– permaneció en parte descuidada.

El privilegio de la dimensión del estado como relación social desde perspectivas sociocéntricas se apoya en marcos conceptuales que muestran la impronta de la tradición marxista, aun cuando incluye elementos weberianos y de la ciencia política de origen anglosajón. En el extremo, algunos análisis se construyen desde las teorías instrumentalistas del estado.⁶ Sobre esta base, predominan abordajes de carácter integral o macro, con fuertes referencias a la relación estado/clases o grupos dominantes. En contrapartida, cuando hay referencia al aparato, a lo sumo llega a los elencos superiores (ministros y secretarios), y cuando se trabajan políticas públicas, el análisis se concentra en la política económica.

La década de 1990 como momento de transición

Como es más que sabido, ésta fue la década en que se consumó una transformación radical del estado, que fue analizada profusamente y desde variados puntos de vista. En este caso, y dado que la producción destinada a arrojar luz sobre estos cruciales procesos provino fundamentalmente de la ciencia política y de un incipiente campo en construcción –la administración pública–, la atención prestada a la dimensión histórica como componente explicativo de los mismos procesos bajo análisis fue más bien escasa e incidental. Tanto es así que en su balance del desarrollo de la administración pública como área de investigación realizado hacia el fin de la década, Oszlak⁷ no sólo advertía sobre el carácter incipiente, fragmentario y disperso de los estudios, sino también sobre la ausencia de abordajes históricos.

⁵ Además de los ya citados de Potash y Rouquié, constituyen un buen ejemplo los trabajos de Waldmann (1981) y Wynia (1986).

⁶ El ejemplo más elocuente en este sentido es el trabajo de Niosi (1974).

⁷ En “La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina”. Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2. 1997.

En esos desarrollos así caracterizados, los trabajos y aportes de O'Donnell y Oszlak continuaron siendo un marco de referencia, pero su relevancia fue desdibujándose paulatinamente a medida que a esa tradición analítica se le sumaron –quizás de manera acrítica en algunos casos- aportes provenientes del denominado “neoinstitucionalismo”, particularmente de la corriente asociada con la teoría de la elección racional y los costos de transacción, que venían a resolver algunos de los cuellos de botella de la teoría neoclásica en su capacidad explicativa de los procesos tanto económicos como políticos.⁸ En todo caso, resulta importante destacar que el problema de la reforma del estado ocupó el centro de este campo en formación, y que ello contribuyó de manera decisiva a estrategias de reconstrucción y análisis de los procesos bajo estudio desde una perspectiva de corto plazo.

Desde el campo de la historia, puede decirse que en esta década se registran unas contadas producciones que tuvieron como eje de análisis al estado y la administración pública, y que expresan en lo fundamental una continuidad respecto de las décadas previas en cuanto a enfoques y perspectivas. Sin embargo, es posible identificar en ese marco el interés por abordar la dimensión del aparato institucional, sin que ello involucre el abandono de la dimensión del estado como relación social. En este sentido, y desde diversas preocupaciones, los trabajos de Tarcus (1992), Sidicaro (1995) y Berrotarán y Villarruel (1995) ilustran adecuadamente el comienzo de este cambio de foco.⁹

También en esta década se produjeron trabajos de reconstrucción histórica de sectores de actividad y/o políticas estatales: Susana Belmartino en el campo de la salud;¹⁰ Adriana Puiggrós en el de la educación;¹¹ Jorge Schvarzer en el de la industria;¹² y Mario Rapoport en el de las relaciones

⁸ Los trabajos compilados por Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi bajo el título de *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (Buenos Aires, Eudeba, 1998) constituyen un buen ejemplo de estos aportes.

⁹ Cabe destacar que los dos últimos forman parte de la compilación a cargo de Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel que, bajo el título de *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, reunió trabajos realizados por historiadores y sociólogos interesados en la “hibridación” de ambas disciplinas, la sociología histórica, bajo una preocupación compartida: la reflexión “sobre las modalidades, formas, mecanismos y justificaciones del ejercicio del poder en la sociedad argentina durante una treintena de años clave, los que van de Roque Sáenz Peña a Juan Domingo Perón, de 1912-1814 a 1946” (Ansaldi et al 1995, 12). La compilación reúne aportes destinados a indagar sobre los partidos políticos y los procesos ideológicos, por un lado, y sobre la relación entre estado y corporaciones, por el otro.

¹⁰ Los trabajos son los siguientes: con Carlos Bloch y María Isabel Carmino: “Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud” (Buenos Aires, OPS, 1991); “Políticas de salud en la Argentina: perspectiva histórica”, en *Cuadernos Médico Sociales* N° 55, marzo 1991; y con Carlos Bloch: *El sector salud en Argentina: actores, conflictos de interés y modelos organizativos 1960-1985*. (Buenos Aires, OPS, 1994); y “Evolución histórica del sector salud en la Argentina”, en *Cuadernos Médico Sociales* N° 70, abril 1995.

¹¹ *Escuela, democracia y orden: 1916-1943*. (Buenos Aires, Galerna, 1992); con Jorge Berneti: *Peronismo: cultura política y educación 1945-1955*. (Buenos Aires, Galerna, 1993); y *Qué pasó en la educación argentina: desde la conquista hasta el menemismo*. (Buenos Aires, Kapelusz, 1999).

internacionales y la política exterior.¹³ Estas obras tienden por lo general a circunscribirse al desarrollo de las políticas públicas desde perspectivas sociocéntricas, conteniendo escasas referencias a los aspectos vinculados con el aparato estatal y su incidencia en la propia configuración de las políticas públicas consideradas.¹⁴ No obstante, constituyen una referencia insoslayable al iluminar la dinámica de las diversas “arenas de políticas” construidas y desarrolladas alrededor de las problemáticas de la salud, la educación, la industria y las relaciones exteriores.

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

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

A partir del nuevo milenio es posible identificar el lento desarrollo de un campo de trabajo que, a diferencia de los períodos anteriormente analizados, tiene a historiadores como principales protagonistas.¹⁵ Asimismo, el análisis de sus obras permite comprobar que los marcos conceptuales utilizados suponen, en líneas generales, cierta distancia –cuando no ruptura- con la tradición analítica que se había venido forjando desde la década de 1970.

¹² *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*. (Buenos Aires, CISEA-Imago Mundi, 1991); y *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. (Buenos Aires, Planeta, 1996).

¹³ “Crisis económica y negociaciones con los Estados Unidos en el primer peronismo, 1949-1950: ¿un caso de pragmatismo?” en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* año 1, N° 1, diciembre 1991; “La Argentina y la guerra fría: opciones económicas y estratégicas de la apertura hacia el este, 1955-1973” en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* vol. 5. N° 8, 1995; y “La historia de las relaciones internacionales”, en *Jornadas de Historia de las relaciones internacionales latinoamericanas teorías y temas*. Rosario, UNR, 1996.

¹⁴ Al respecto, resulta ejemplar el reconocimiento expreso que Belmartino (s/f) realiza sobre el enfoque predominante en su trabajo, que da cuenta precisamente de los rasgos señalados, y puede hacerse extensivo al resto de las referencias recogidas.

¹⁵ Esta afirmación no supone la ausencia de aportes producidos por investigadores provenientes de otras disciplinas –como es el caso de Daniel Campione-, ni de historiadores en los períodos anteriores –como el de Susana Belmartino-, sino que apunta a marcar tendencias de carácter más general.

Identifico cuatro grandes vertientes dentro de las cuales discurren los temas y problemas de investigación: a) la dinámica general de las estructuras estatales y, dentro de ello, el análisis de ciertos procesos de innovación o creación institucional; b) el estudio de áreas de la gestión estatal -oficinas, organismos-; c) el estudio de políticas públicas; y d) el estudio de los procesos de demanda de saberes especializados entendidos como “saberes de estado”, con particular referencia a la configuración de redes y el análisis de trayectorias. En cuanto a los períodos considerados para el desarrollo de alguna de estas cuatro vertientes -que en algunos casos tienden a combinarse-, resulta fácil advertir el abrumador predominio del análisis del peronismo clásico, la menor presencia de estudios dedicados a la década de 1930, y la significativa ausencia de trabajos que comprendan el período 1955-1976.¹⁶ A continuación, realizo un breve análisis de la producción seleccionada.¹⁷

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

Dentro de esta vertiente es posible incluir los trabajos de Ricardo Sidicaro (2001 y 2002), Virginia Persello (s/fa, s/fb, s/fc y 2009), Daniel Campione (2000 y 2007), Patricia Berrotarán (2003), María Mercedes Prol (2003 y 2007) y Claudio Belini y Marcelo Rougier (2008).

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

¹⁶ Esta ausencia por supuesto no es absoluta. Si bien las referencias que a continuación comento requieren mayor detalle y precisión, son pertinentes para ilustrar que el trabajo sobre este período se está abriendo camino. María Estela Spinelli (s/f), investigadora que desarrolla su actividad en el Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Nacional del Centro, viene estudiando el período 1955-1962, aun cuando su producción parece por ahora centrarse en la gestación de la concepción desarrollista. Por otro lado, un avance de la investigación de María José Nicoletti (s/f) centrada en el estudio de la experiencia de racionalización del estado durante el gobierno de Frondizi, con particular referencia al plan de reestructuración ferroviaria instrumentado, se halla disponible en <http://www.historiapolitica.com>. Miguel Angel Taroncher, investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata, publicó en 2009 su libro sobre *La caída de Illia* (Buenos Aires, Vergara), y en ese marco presentó en las XII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia una ponencia centrada sobre la creación del CONADE y la producción del Plan de Desarrollo 1965-1969.

¹⁷ Dado que, como he expresado anteriormente, algunos trabajos pueden inscribirse en más de una de las vertientes identificadas, opté por incluirlos dentro de aquella que me parece la prevaeciente.

forjados dentro del “neoinstitucionalismo” -particularmente el “institucionalismo histórico”- contribuyen a completar y/o enriquecerlos.

Los trabajos se concentran en el análisis del período 1930-1955, que en algunos casos es concebido como un proceso continuo de ampliación de las funciones del estado y el consiguiente ensanchamiento de sus estructuras y unidades de gestión. La tensión entre cambio y continuidad -ejemplarmente expresada en el debate en torno a las innovaciones que el peronismo introdujo, y la medida en que ellas supusieron una efectiva transformación respecto de la década precedente- parece resolverse en términos de resignificación y aprovechamiento de las estructuras existentes por parte del peronismo, en estrecha asociación con el surgimiento y despliegue de una nueva concepción del estado y sus funciones. En contrapartida, no se registran trabajos comparables dedicados al período 1955-1966.¹⁸

Los análisis sobre el aparato estatal tienden a centrarse en la conjugación de las dimensiones asociadas con los proyectos de gobierno -contenidos en declaraciones de intención de políticas públicas bajo la forma normativa, o en discursos e intervenciones en el congreso, o bien en documentos oficiales de la época-, las creaciones o reorganizaciones institucionales -a partir del examen de las estructuras de la gestión estatal que también surge de la normativa, de las memorias oficiales-, y las interacciones entre política y burocracia por un lado,¹⁹ y entre actores estatales y actores no estatales, por el otro -vistas desde la actuación de los elencos gubernamentales de primera categoría y las expresiones de los representantes de las principales organizaciones empresariales-. En lo que se refiere al análisis de los actores estatales, cuando se registra algún avance en esta dirección, queda circunscripto al nivel del personal técnico, y rara vez se “desciende” a los cuerpos técnico-administrativos. La relación entre política y burocracia -o entre política y administración, tal como se expresa usualmente en la literatura de origen anglosajón- no constituye un eje de análisis fuerte en estos trabajos.

¹⁸ La excepción la constituyen el trabajo de Sidicaro que, por el propio objeto de su análisis -los “tres peronismos”- cubre de alguna manera el período 1955-1972 -aunque ciertamente desde el sesgo impuesto por su objeto de estudio-, y aborda el período 1973-1976; y el trabajo de Belini y Rougier, aunque éste se concentra en el análisis de las funciones del estado la empresarial vinculadas con el sector de la actividad industrial.

¹⁹ En el caso de Persello, la relación entre “política” y “administración” es analizada desde la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo.

- Oficinas y organismos estatales bajo una perspectiva histórica

Los trabajos que considero más representativos de esta vertiente de la reconstrucción histórica del estado y la administración pública son los de Marcelo Rougier (2004), Hernán González Bollo (2008) y José Antonio Sánchez Román (2010), este último historiador español.

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

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

- Políticas públicas en la mira

Dentro de esta vertiente destaco los trabajos de Fernando Devoto (2001) y Carolina Biernat (2007) referidos a política migratoria, Karina Ramacciotti (2004, 2007 y 2009) y Susana Belmartino (s/f, 2005 y 2008) sobre la política de salud, Anahí Ballent (2005) sobre política urbana y de vivienda, y Claudio Belini (2009), sobre la política industrial. Con la excepción de Fernando Devoto –que reconstruye las políticas migratorias en el período 1919-1949- y Susana Belmartino -que recorre la década de 1960 y el siglo XX, respectivamente-, se concentran en el período peronista clásico.²⁰

²⁰ También resulta pertinente tener en cuenta en este apartado los aportes de Susana Novick, quien en 1986 publicó un trabajo titulado *IAPI: auge y decadencia* (Buenos Aires, CEAL), y recientemente volvió sobre ese tema; asimismo, esta autora ha trabajado sobre la legislación referida a censos y estadísticas en la Argentina en el período 1854-1991, sobre la política de migración en una perspectiva de largo plazo, y sobre el lugar ocupado por la política de salud en los planes

Estos trabajos ponen de manifiesto la vitalidad, relevancia y enorme potencial que anima a la vertiente historiográfica referida a las políticas públicas. Se trata de estudios rigurosos en líneas generales, que han buceado en fuentes ricas y variadas las circunstancias en que determinados asuntos y cuestiones ingresaron en la agenda política y estatal, los actores que los promovieron, y la dinámica político-institucional de su desarrollo en la forma de instrumentos de intervención. Asimismo, es posible encontrar en ellos juicios de valor sobre las políticas públicas analizadas fundamentalmente en dos direcciones: en qué medida las mismas expresan rupturas significativas respecto de senderos previos; y en qué medida los “resultados” tendrían correspondencia con los propósitos enunciados o declarados. La primera dirección adquiere especial relevancia en los trabajos dedicados a estudiar las políticas públicas desarrolladas durante el primer peronismo, que en líneas generales no habrían supuesto una mayor ruptura en relación con la década precedente. En cuanto al desarrollo de las políticas, los trabajos tienden a contrastar propósitos y objetivos iniciales con resultados que invariablemente se distancian de los primeros. Esta característica –constitutiva por otra parte de todas las políticas públicas- queda apresada prácticamente en una aproximación de tipo descriptivo –cuando no normativo- antes que en una explicación de los procesos que tienen como protagonistas centrales a los actores estatales -políticos y burócratas- y no estatales –grupos de intereses más o menos organizados- que conforman la “arena de la política”.²¹

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

Al menos desde Simon en adelante,²² en el campo del análisis de las políticas públicas y de los procesos desarrollados para su implementación, el concepto de racionalidad limitada se ha convertido en un organizador indiscutido. Sin embargo, el grueso de los trabajos reseñados pareciera organizar sus procesos de reconstrucción histórica a partir de una aproximación a la idea

nacionales de desarrollo en el período 1946-1989. No he tenido suficiente tiempo para incorporar como es debido sus aportes en esta reseña, por lo que ello queda pendiente.

²¹ En los trabajos de Devoto y Biernat sobre política migratoria se observa un esfuerzo por avanzar más allá de lo descriptivo, toda vez que realizan un reconocimiento expreso de la importancia de las prácticas, culturas y estilos de gestión en su explicación. Asimismo, creo que la obra reciente de Belmartino también tiende a superar estos límites.

²² La obra de referencia es *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa* (Madrid, Aguilar, 1962).

de racionalidad proveniente de la matriz neoclásica –aquella que Lindblom oportunamente denominara “racionalidad exhaustiva”,²³ y que supone que los decisores cuentan con toda la información necesaria para analizar todas las alternativas disponibles y seleccionar la mejor en un marco de alta certidumbre-. Por el contrario, tanto los autores mencionados, como March y Olsen²⁴ y los estudiosos de la implementación de políticas públicas²⁵ –entre los más clásicos y significativos- han contribuido a poner en cuestión estos supuestos, proveyendo herramientas de análisis que permiten entender en términos positivos -antes que normativos- los complejos procesos de formulación y desarrollo de las políticas públicas, dentro de los cuales es necesario contemplar, sin lugar a dudas, una teoría de la acción social diferente a la sustentada desde la matriz neoclásica.²⁶

Por último, en el campo del análisis de las políticas públicas, al menos desde la década de 1980 se vienen revisando críticamente los esquemas dominantes que suponen cierta linealidad en el desarrollo de las políticas públicas sobre la base, nuevamente, de premisas fuertemente asociadas con el modelo “racional-exhaustivo”, y la clásica formulación de la separación entre política y administración. En esa búsqueda, los horizontes temporales para el análisis de las políticas tendieron ampliarse cada vez más, al tiempo que los aportes de las teorías cognitivas contribuyeron a superar los límites explicativos que los enfoques ligados con el conductismo venían expresando. De manera que, además de las dificultades intrínsecas que se registran para atribuir determinados dinámicas y cambios en los comportamientos sociales a las políticas públicas instrumentadas, los impactos asociados con su desarrollo pueden producirse en horizontes temporales mayores a los habitualmente adoptados.²⁷

²³ Cfr. Lindblom, Ch. “La ciencia de *salir del paso*” y “Todavía tratando de *salir del paso*” en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *La hechura de las políticas* (México, Porrúa, 1996).

²⁴ March, James y Joan Olsen *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1997).

²⁵ Para una reseña de estos desarrollos, cfr. Guy Peters, G. & Jon Pierre (ed.) *Handbook of Public Administration* (London, Sage Publications, 2007).

²⁶ Para una discusión sobre este aspecto en particular, cfr. DiMaggio, Paul y Walter Powell, “Introducción”. En DiMaggio, P. y W. Powell (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

²⁷ Estos desarrollos pueden ser apreciados a partir de los aportes de los autores ya citados, y también en Winter, S. “Integrating Implementation Research”. En Palumbo, D. y D. Calista (eds.) *Implementation and the Policy Process*. (New York/London, Greenwood, 1990); Sabatier, P. (1986) “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. En *Journal of Public Policy* 6, I, 1986; “Toward Better Theories of the policy Process”. En *PS Policital Science & Politics*, 24, 1991; y Sabatier, P. y D. Mazmanian “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. En *Policy Analysis* 5, 1979.

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

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

Estas aproximaciones -los saberes técnicos configurados a partir de redes y el seguimiento de trayectorias de funcionarios y políticos- han recibido un fuerte impulso a partir de los aportes de Mariano Plotkin y Federico Neiburg (2004), por un lado, y Raanan Rein (1998), por el otro.

En lo que concierne a la primera línea, se advierte la preocupación por reconstruir las redes por las que se forman y circulan determinados conocimientos especializados -dentro de lo cual la economía ocupa un lugar preponderante aunque no exclusivo-, así como las trayectorias de figuras emblemáticas que alimentaron visiones del país y buscaron traducirlas en acciones concretas a partir de su inserción y actuación en la esfera público-estatal. Se trata, en definitiva, de la exploración de la formación de la “*intelligentsia* técnica” en nuestro país, en el marco de una historia de las ideas y de la formación de las disciplinas en el campo de las ciencias sociales. Desde mi perspectiva esos avances -significativos por cierto- requieren ser puestos en juego en lo que se refiere a la inscripción concreta que estos saberes adquieren en el trabajo estatal, y la forma en que demandas estatales y el conocimiento producido en el propio ámbito estatal²⁸ condicionan e influyen sobre su desarrollo.

²⁸ Un ejemplo paradigmático de la forma en que una agenda de gobierno incide decisivamente en la producción de teoría, es el surgimiento de las primeras formulaciones de una teoría del desarrollo en el marco de las problemáticas que intentaron resolver los dirigentes bolcheviques en la década de 1920 en torno a la construcción del orden socialista. Cfr. al respecto Azqueta Oyarzún, D. *Teoría económica de la acumulación socialista*. (Madrid, Blume, 1983); y Dobb, M. “La polémica de los años veinte sobre planificación y desarrollo económico”. En: *Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación*. (Madrid, Tecnos, 1973).

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

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

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

Explicar esas interacciones involucra no sólo el estudio de las élites estatales, la manera en que se fueron estructurando y consolidando en espacios específicos dentro del aparato estatal, y la incidencia de saberes especializados en la definición y desarrollo de políticas públicas –tal como de manera rigurosa viene trabajando esta vertiente-. Supone, además y sobre todo, contar con algunas herramientas conceptuales que contribuyan a considerar, en la explicación de su comportamiento, la

incidencia de los estilos o regímenes de gobierno, por un lado, y las prácticas y culturas de gestión, por el otro. Esas herramientas conceptuales son las que –nuevamente- proveen ciertas teorías de “alcance medio” en un marco teórico más global –el que sitúa al estado en su centro-, referidas a las políticas públicas y la burocracia.

En fin, coincido con Susana Belmartino²⁹ en cuanto a la perspectiva desde donde valorar estos aportes o estrategias de reconstrucción histórica: la que busca restituir la complejidad de la dinámica general de los procesos de desarrollo, crisis y cambio institucional del estado y la administración pública.

Balance provisorio y preguntas

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

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

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

²⁹ En su “Contribución al debate metodológico ...”, esta autora concluye con un ejemplo que califica como “extremo” para expresar su preocupación sobre las tendencias presentes en el abordaje histórico del campo particular en el que ella misma constituye una referencia: “Si un historiador está preocupado por la trayectoria académica de un científico, sólo agregará nuevo conocimiento al campo de la salud pública o la salud colectiva si puede demostrar que los tropiezos o errores en ese campo tuvieron repercusión a nivel macro, ya sea en el campo de las políticas públicas o de la organización del sistema de servicios”.

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

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

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

Este conjunto de trabajos reúne –con los necesarios matices registrados en cada caso- una serie de rasgos o tendencias que pueden sintetizarse de la siguiente manera.

a) La incorporación de elementos conceptuales del neoinstitucionalismo y del institucionalismo histórico. Esto supone una importante renovación en los marcos conceptuales a los que los historiadores echan mano para emprender sus diversas investigaciones: la distancia respecto de la producción teórica característica de las décadas de 1970 y 1980 es más pronunciada. La preocupación en torno al estado como “relación social” queda en un segundo plano o está directamente ausente; en contrapartida, el mayor énfasis se desplaza al estudio del estado como “aparato institucional”, con particular referencia a los procesos de constitución de las élites estatales.

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

c) En el análisis de políticas públicas, tiende a predominar una perspectiva relativamente “formalista” que se construye a partir del contraste entre lo declarado y lo realizado, comportando una visión “ingenua” y, en el extremo, tributaria de una matriz neoclásica y de tipo “normativo” o “prescriptivo”, y una teoría de la acción social que también parece abreviar en la referida matriz.

d) Cuando los trabajos se concentran en el estudio de organismos, advierto cierta pérdida de visión de conjunto y/o contexto, esto referido no tanto a las interacciones que tales oficinas y organismos establecen con actores sociales, sino a su inscripción en el entramado más general del estado y, en consecuencia, sus interacciones con otros actores estatales.

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

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

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

En esta línea, considero que los enfoques neoinstitucionalistas tan en boga otorgan a lo político una autonomía fuerte y tienden a descuidar su compleja vinculación con otras esferas de la actividad social, de lo que resulta una ausencia relativa de la pregunta “poder para qué”. Dicho de otro modo, pareciera importar más el análisis de los procesos en términos de tramas y relaciones que cierran en sí mismas, que el análisis de esos mismos procesos inscriptos en configuraciones más densas de lo social.³⁰ En algún punto, el necesario resurgimiento de la preocupación histórica por el estado está pagando el precio de ocurrir en un “clima de época” caracterizado por las perspectivas anti-estatales motorizadas por las radicales transformaciones desarrolladas a partir de la crisis de los estados de bienestar, que han contribuido significativamente a desplazar la reflexión teórica sobre el mismo; no es casual, en este sentido, el virtual abandono de los enfoques predominantes en las décadas de 1970 y 1980, ni su reemplazo por las aproximaciones neoinstitucionalistas.

Otro tanto es posible decir en relación con la ausencia de indagación sobre las burocracias, o bien de su consideración en los procesos estudiados. Aun cuando las burocracias no se constituyan en el referente empírico de las reconstrucciones históricas practicadas, no tendrían que ser soslayadas a la hora de explicar el funcionamiento y la dinámica general del desarrollo de las estructuras estatales, las oficinas y organismos estudiados en forma particular, el análisis en clave histórica de las políticas públicas, o el desarrollo de saberes estatales. En todo caso, el gran ausente en estas reconstrucciones históricas del funcionamiento del estado y la administración pública es este “medio social”, por emplear la caracterización de Lefort,³¹ esta burocracia gris, poco glamorosa y siempre “igual a sí misma” a través de los tiempos, cuyas lógicas y principios de organización parecieran no estar jugando ningún papel en las explicaciones aportadas. El problema de la relación entre política y burocracia o, dicho en los términos anglosajones, entre política y administración, que desde mi perspectiva atraviesa gran parte de las preguntas y problemas que es posible formular en torno al desarrollo del estado y la administración pública en perspectiva histórica, aparece en gran medida desdibujado, o en todo caso sólo abordado en referencia al desarrollo de las burocracias especializadas, y sin incluir del todo al poder político en el análisis.

Por último, y salvo contadas excepciones, en las producciones reseñadas no hay intentos por reconstruir –o al menos inscribir los procesos estudiados en- el “mapa general” del estado y la

³⁰ Cfr., a este respecto, las agudas observaciones contenidas en Friedland, Roger y Robert Alford “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”. En DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

³¹ Lefort, Claude “Qué es la burocracia”. En Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. (Buenos Aires, Paidós, 1984).

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

A partir de esto, es pertinente formular la siguiente pregunta: ¿estas ausencias obedecen a un problema de fuentes? Sabido es que la conservación de documentos es en nuestro país un problema bastante crónico, asociado con la escasa tradición de conservación de la memoria institucional, a lo que se suma lo que podríamos caracterizar como una falta de “conciencia histórica”. Por otra parte, las huellas de la burocracia, por ejemplo, tienden a diluirse por su propia naturaleza, de la cual autores como el ya referido Lefort, Crozier,³² el propio Oszlak y otros clásicos han dado sobrada cuenta. Al respecto, en su reflexión asociada con la experiencia de investigación sobre el Departamento Nacional del Trabajo, Soprano³³ reconoce en parte este tipo de límites, que parecieran estar en la base de la reconstrucción de la historia de agencias y organismos circunscripta prácticamente a la actuación de funcionarios destacados. Sin embargo, algo del papeleo típico se ha conservado; los expedientes existen. Y no sólo eso, todas las fuentes consultadas por los autores reseñados. Se trata, entonces, de las preguntas que se le formulan a estos papeles. Y esas preguntas deben estar enmarcadas en teorías como las que he venido señalando, para leer en determinada clave el conjunto de documentos disponibles.

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

³² La obra a la que hacemos referencia es *El fenómeno burocrático* (Buenos Aires, Amorrortu, 1974).

³³ En su artículo “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”. En *Cuestiones de Sociología* N° 4.

mano de las construcciones teóricas de la sociología y la ciencia política que, explícita o implícitamente, le permitían enmarcar sus propias preguntas o problemas de investigación.

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

Pero por otra parte, y en línea con las observaciones y preocupaciones planteadas por Susana Belmartino (s/f y 2009), creo que ese diálogo es necesario y posible. Si por un lado quizás sea el tiempo para una acumulación rigurosa de evidencias y hechos de la historia del estado y la administración pública nacional que permita superar aproximaciones meramente ensayísticas a su conocimiento, también es cierto que esa acumulación no opera en el vacío, y que resulta conveniente no sólo explicitar y enriquecer los supuestos que la sostienen, sino contribuir a la reflexión teórica sobre este objeto de estudio en construcción y consolidación.

Bibliografía analizada por período

1. Décadas 1970 y 1980

Murmis, Miguel y Juan C. Portantiero (1972) “Crecimiento industrial y alianzas de clase en la Argentina (1930-1940)”. En Murmis, Miguel y Juan C. Portantiero *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Niosi, Jorge (1974) *Los empresarios y el estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Oszlak y O'Donnell (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” (CEDES/G.E CLACSO/Nº 4).

O'Donnell, Guillermo (1977) “Apuntes para una teoría del estado”. Documentos Cedes, 8 (publicado en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós, 1984).

O'Donnell (1977) “Estado y alianzas en la Argentina 1955-1976”. En *Desarrollo Económico* vol. 16, Nº 64.

Botana, Natalio (1977) *El orden conservador*. Buenos Aires, Sudamericana.

Oszlak (1978) “Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. Estudios CEDES vol. 1, Nº 3.

Oszlak (1979) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En *Desarrollo Económico* vol. 19, Nº 74.

Oszlak, Oscar (1980) “Políticas Públicas y Régimen Político: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Estudios CEDES vol. 3, Nº 2.

Waldmann, Peter (1981) *El peronismo (1943-1955)*. Buenos Aires, Sudamericana.

- Oszlak (1982) *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- O'Donnell (1982) *El estado burocráticoautoritario*. Editorial de Belgrano.
- Cavarozzi (1984) *Autoritarismo y Democracia*. CEAL. Edición ampliada Ariel 1997 y 2006.
- Wynia, Gary (1986) *La Argentina de posguerra*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Ansaldi, Waldo y José Luis Moreno (comp.) (1989) *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional*. Buenos Aires, Cántaro Editores.
- Portantiero, Juan C. (1989) “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”. En Ansaldi, Waldo y José L. Moreno (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires, Cántaro Editores.

2. Década 1990

- Tarcus, Horacio (1992) “La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990”. En *Realidad Económica* N° 107.
- Ansaldi, Waldo, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires, Biblos.
- Sidicaro, Ricardo (1995) “Los conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”. En Ansaldi, Waldo, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires, Biblos.
- Berrotarán, Patricia y José Villarruel (1995) “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”. En Ansaldi, Waldo, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires, Biblos.
- Rein, Raanan (1998) *Peronismo, populismo y política. Argentina 1946-1955*. Buenos Aires, Editorial Universidad de Belgrano.

3. Desde el 2000

- Campione, Daniel (2000) “Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado nacional 1943-1946”. En *Realidad Económica* N° 170.
- Sidicaro, Ricardo (2001) *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA.
- Devoto, Fernando (2001) “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la argentina 1919-1949”. En *Desarrollo Económico* vol. 41, N° 162.
- Sidicaro, Ricardo (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Berrotarán, Patricia (2003) *Del plan a la planificación: el Estado en la época peronista*. Buenos Aires, Imago Mundi.

- Prol, María Mercedes (2003) “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”. IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Córdoba.
- Ramacciotti, Karina (2004) “Las tensiones en la política sanitaria de Ramón Carrillo”. En: Berrotarán, Patricia; Jáuregui, Aníbal; Rougier, Marcelo (eds.) *Sueños de bienestar en la nueva Argentina*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Rougier, Marcelo (2004) “Estado, empresas y crédito en la Argentina: los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973”. En *Desarrollo Económico* vol. 43, Nº 172.
- Rougier, Marcelo (2004) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Plotkin, Mariano y Federico Neiburg (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.
- Pantaleón, Jorge (2004) “El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge”. En Plotkin, Mariano y Federico Neiburg (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*
- Lazzari, Axel (2004) “Antropología en el Estado: el Instituto Etnico Nacional (1946-1955). En Plotkin, Mariano y Federico Neiburg (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (2004) “Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta”. En Plotkin, Mariano y Federico Neiburg (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*.
- Belmartino, Susana (s/f) “Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría”. En *historiapolitica.com* – Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX.
- Belmartino, Susana (2005) *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ballent, Anahí (2005) *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo.
- Rein, Raanan (2006) *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del Líder: la segunda línea de liderazgo peronista*. Buenos Aires, Lumière.
- Ramacciotti, Karina (2007) “Hacia una profesionalización de la administración sanitaria: proyectos y resultados obtenidos, Argentina (1946-1955)”. Ponencia presentada al Seminario “Por una historia de las instituciones estatales”, UNGS.
- González Bollo, Hernán (2007) *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Buenos Aires (Tesis de Doctorado).
- Campione, Daniel (2007) *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Biernat, Carolina (2007) *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos.
- Prol, María Mercedes (2008) “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946- 1955)”. En *Nuevo mundo, mundos nuevos* Nº 8.
- Persello, Virginia (s/fa) “Representación política y burocracia estatal: las Juntas Regulatoras de la producción, 1930-1943”. UNR/CIURN.

- Persello, Virginia (s/fb) “Régimen político y burocracia estatal. La Argentina en los años 30”.
- Persello, Virginia (s/fc) “De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30”
- Persello, Virginia (2009) “La administración pública en los años 30. El control de los gastos”. XII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia, San Carlos de Bariloche.
- Belini, Claudio y Marcelo Rougier (2008) *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires, Manantial.
- Belmartino, Susana (2009) “Contribución al debate metodológico en salud”.
- Belini, Claudio (2009) *La industria peronista*. Buenos Aires, Edhasa.
- Ramacciotti, Karina (2009) *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos.
- Sánchez Román, José Antonio (2010) “El Estado recaudador: de la Dirección General del Impuesto a los Réditos a la Dirección General Impositiva”. En Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento – Prometeo.