

# **Estado y políticas públicas**

**Título: El Estado y el Chagas. Políticas públicas de prevención y actores involucrados.**

Carolina Amieva (FSOC-UBA)

camieva@sociales.uba.ar

Eje analítico. Estado y Políticas Públicas

**RESUMEN:**

Este trabajo tiene por objetivo indagar sobre cuáles son las políticas de prevención y/o promoción de la salud que se están llevando a cabo desde el Estado argentino actualmente con respecto a la problemática del Chagas. Como lo plantea la Organización Mundial de la Salud, el Chagas, constituye uno de los problemas de salud pública más graves de América Latina tratándose de una de las endemias más expandida del continente. Este mismo organismo plantea que no se cuentan con estadísticas confiables debido a que la mayoría de ellas corresponden a estudios serológicos aislados y otras, a aproximaciones estadísticas que no siempre dan cuenta de la dimensión real de una región geográfica o incluso, de un país. Nuestro país, no se escapa de esta situación, es por ello que se presenta de especial importancia el estudio del papel que tiene actualmente el Estado en cuanto principal impulsor de políticas de prevención y/o promoción sobre la problemática del Chagas. Sin embargo no pueden pensarse dichas políticas públicas sin comprender primero a los actores involucrados ya que sino podría llegar a existir una desconexión entre lo que se intenta transmitir o intervenir y las verdaderas problemáticas cotidianas en contextos determinados de las personas afectadas. Esto último se presenta la principal hipótesis a trabajar en este trabajo.

**PALABRAS CLAVES:**

Políticas Públicas, Chagas, , Escuela, Estado, Salud

## **Introducción:**

El Chagas es una enfermedad parasitaria causada por un protozoo flagelado, el *Trypanosoma cruzi*<sup>1</sup>. Ésta constituye uno de los problemas de salud pública más graves de América Latina, tratándose de una de las endemias más expandida del continente (OMS, 2007). En el año 2006, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimaba la existencia de 15 millones de personas infectadas y una población en riesgo de 28 millones. Sin embargo, desde el mismo organismo se señalaba que estas cifras no reflejan la verdadera magnitud del problema, debido a que la mayoría de ellas correspondía a estudios serológicos aislados y otras, a aproximaciones estadísticas que no siempre dan cuenta de la dimensión real de una región geográfica o incluso, de un país (OMS, 2007). Pero no solo la cantidad de infectados define la importancia del problema: en la medida en que su reproducción está asociada a condiciones materiales de pobreza, escasez de información y falta de acceso a servicios sanitarios básicos, la enfermedad es un símbolo de las profundas inequidades que arrastra el continente (Zabala, 2009)

Teniendo en cuenta que dichas cifras no reflejan la magnitud total del problema, desde el Programa Federal de Chagas (Ministerio de Salud, 2007) se estimaba que, en Argentina, al menos un millón y medio de personas tienen Chagas, lo que representa el 4% de la población total del país al censo 2001. Esta situación nos ubicaría en el tercer país del mundo con mayor cantidad de casos de Chagas, después de Bolivia y Paraguay.

Sin embargo dentro del país no se presenta la misma situación con respecto al riesgo endémico de la enfermedad. Según el Mapa de Trasmisión Vectorial (INOSUR-PAHO, 2002) las vinchucas están presentes en casi todo el territorio del país exceptuando las provincias ubicadas en el Sur. Dentro de este territorio restante, las provincias se clasificarán según el riesgo endémico de contraer la enfermedad en dichos lugares. Estarán aquellas sin riesgo<sup>2</sup>, con bajo riesgo<sup>3</sup>, con mediano riesgo<sup>4</sup> y con alto

---

<sup>1</sup> Este parásito se transmite al ser humano y otros mamíferos principalmente a través de las deyecciones de insectos hemípteros hematófagos, conocidos en Argentina como “vinchucas” o “chiches”. Otros mecanismos de transmisión del tripanosoma, aunque menos frecuentes, son la transfusión de sangre o el transplante de órganos de donantes infectados, la transmisión congénita de madres infectadas, la ingestión de sustancias contaminadas con los excrementos de los insectos vectores y algunos casos aislados, por accidentes laborales (OMS, 2007; Sanmartino, 2009).

<sup>2</sup> Esto involucra a las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y significa que no tienen riesgo endémico al no tener distribución de vinchucas en el territorio (INOSUR-PAHO, 2002)

<sup>3</sup> Esto involucra a las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén y Río Negro Neuquén y significa que estas certificaron la interrupción de la transmisión vectorial mediante la

riesgo<sup>5</sup>. Esto se determinará según la cantidad de casos agudos<sup>6</sup> que presenten dichos lugares, la vigilancia epidemiológica por parte de los gobiernos y los casos de Chagas congénito o en menores de 5 años.

En tanto, dadas las características del contexto donde el Chagas existe, el tema supera ampliamente los límites de la realidad biomédica y resulta un problema complejo y profundamente social que requiere aproximaciones de investigación, prevención, control y tratamiento que brinden respuestas integrales, acordes a las características de los escenarios actuales (Storino, 2003; Sanmartino, 2006, 2009, 2010; Briceño León & Galván, 2007).

El desarrollo de distintos planes de promoción a la investigación sobre la enfermedad de Chagas iniciados en la década de 1970, tuvo como resultado un significativo y sostenido aumento en la producción de conocimiento científico - principalmente biomédico- vinculado al tema (Morel, 1999; Zabala, 2009). Sin embargo, esto no se tradujo en una disminución proporcional del número de personas que conviven con los insectos vectores o llevan en su sangre el *T. cruzi*. Es por ello que se observa una gran distancia entre los progresos logrados en el conocimiento científico y la situación cotidiana que poseen las poblaciones afectadas por el Chagas (Sanmartino, 2006, 2010; Briceño León & Galván, 2007).

Actualmente, a más de 100 años del descubrimiento de la enfermedad por el Dr. Carlos Chagas, el escenario se ha vuelto más complejo debido a los fenómenos de urbanización y globalización de las últimas décadas. Como consecuencia de los crecientes movimientos migratorios, ya hace tiempo que el Chagas dejó de ser un problema exclusivamente rural y una realidad exclusivamente latinoamericana (Briceño León & Galván, 2007).

---

demonstración de los indicadores entomológicos y serológicos y la cobertura de vigilancia activa (INOSUR-PAHO, 2002)

<sup>4</sup> Esto involucra a las provincias de Catamarca, Corrientes, Salta, San Luis, Santa Fé y Tucumán donde significa que no existe notificación de casos agudos vectoriales, el Índice de Infestación Domiciliaria (IID) es menor al 5%, se posee una vigilancia activa mayor al 50% y la prevalencia serológica en menores de 5 años es menor a 5%. (INOSUR-PAHO, 2002)

<sup>5</sup> Esto involucra a las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, La Rioja, Mendoza, Sant Juan y Santiago del Estero y significa que tienen notificación de casos agudos vectoriales, el IID es mayor al 5%, no tienen una cobertura de vigilancia activa o es deficiente y la prevalencia serológica en menores de 5 años mayor a 5%.

<sup>6</sup> La Enfermedad del Chagas tiene dos fases, la fase aguda e inicial, generalmente asintomática la fase crónica también asintomática en muchos casos pero donde se comienzan a presentar las diferentes complicaciones, principalmente cardíacas de la enfermedad. (Sanmartino, 2006)

## Estado y Chagas

El inicio de esta historia se remonta al año 1909, cuando el Dr. Carlos Chagas, “descubre” la enfermedad que a partir de entonces adquirirá su nombre. Encargado de una misión de control del paludismo en la construcción de nuevas vías de comunicación por el centro del territorio brasilero, Carlos Chagas es alertado por dos hechos: la presencia de bocio endémico en la región, y la presencia de un insecto (la vinchuca) que se alimenta de sangre y que en su interior tiene un parásito hasta entonces desconocido. En aquel contexto sanitario marcado por las enfermedades tropicales el Dr. Chagas nombrará al parásito *trypansomoma cruzi* y dedicará su vida al estudio de la enfermedad, adquiriendo esta la entidad de problema sanitario nacional en Brasi. De esta forma, este período se caracterizará primeramente por el “descubrimiento” de la enfermedad y del parásito causal, por las primeras descripciones de su expresión clínica, a la vez que por las primeras discusiones y descréditos tempranos hacia su descubridor y sus hallazgos, produciéndose un paréntesis en el impulso e interés de otros científicos por la investigación de la enfermedad. Es importante señalar que el “descubrimiento”, en este caso, no implicó una demostración de la existencia de la enfermedad a nivel epidemiológico ya que por un lado aportaban una débil evidencia de la relación entre *T. cruzi* y las manifestaciones clínicas y por otro no tenían la capacidad de demostrar que la enfermedad se encontraba ampliamente extendida por el territorio brasilero.

De este modo, durante las primeras décadas del siglo XX, la enfermedad de Chagas no fue considerada un problema de salud en la Argentina, como consecuencia del contexto institucional y de los impedimentos técnicos (Zabala,2009)

A partir de allí, podríamos identificar una nueva etapa en las investigaciones sobre la enfermedad, a partir del interés del médico argentino Salvador Mazza. Esta segunda etapa, se caracteriza colocó a la enfermedad por primera vez, si bien de un modo incipiente, dentro del mapa de intereses de la comunidad médica argentina y, por extensión, de la salud pública del país; y además avanzó en la redefinición de la enfermedad respecto de las condiciones efectivas de transmisión y del cuadro clínico de la misma. Sin embargo, en tanto practica medica, estos conocimientos posibilitaron, únicamente, la detección y atención de casos agudos, que representan sólo al 5% de los infectados. Esto implicó que durante este periodo la enfermedad no alcance los niveles

de importancia epidemiológica que conocería más tarde (y el consecuente crecimiento de su importancia como problema social).

Entre fines de la década de 1940 y mediados de la década de 1950, la enfermedad de Chagas fue definitivamente reconocida como un problema sanitario y social de relevancia nacional, tanto por la extensión epidemiológica atribuida (los afectados pasaron a ser calculados en alrededor de 1 millón, sobre una población de menos de veinte millones de habitantes) como por los elementos simbólicos movilizados a su alrededor

El ascenso definitivo a la agenda de las autoridades sanitarias y al imaginario social estuvo fuertemente asociado a dos procesos de orígenes históricos independientes, pero que confluyeron en la redefinición de la enfermedad (tanto en sus dimensiones médicas, políticas y simbólicas). Por un lado, una reconfiguración en el plano cognitivo, que puso de relieve su condición de enfermedad crónica cardíaca de gran extensión epidémica; y por el otro, una profunda reforma en el plano de las políticas sanitarias que tuvo lugar en el gobierno de Juan Domingo Perón, encabezado por su ministro de Salud Ramón Carrillo, que tuvo como una de sus marcas principales la implementación de un conjunto de medidas de tipo sanitarista y de combate a enfermedades infecciosas.

La dinámica social que, hacia mediados de la década 1950, había llevado a la enfermedad de Chagas a ser reconocida como problema de salud pública y como objeto de investigación científica se vio fuertemente afectada por el derrocamiento del gobierno de Perón en septiembre de 1955. En el plano conceptual, durante la década de 1950 y 1960 prevalecieron las nociones acerca de la enfermedad de Chagas que se estabilizaron durante la década de 1940 y principios de 1950, esto es, como una enfermedad cardíaca crónica, causada por el *T. cruzi* y transmitida por las vinchucas, asociada a las condiciones de pobreza de las viviendas rurales, y con una importante extensión epidemiológica. En ese marco, como consecuencia de la asociación entre la infección y el desarrollo de cardiopatías crónicas, en el plano cognitivo, y de los nutridos movimientos migratorios desde las zonas rurales hacia los centros urbanos, el tema se instaló en los servicios de atención de salud de las ciudades, y con ello surgió un nuevo mapa de actores e instituciones. Se produjo un proceso de “urbanización” de la enfermedad: ya no se trataba solamente de poblaciones rurales afectadas, sino de enfermos urbanos con discapacidad crónica (y por ende laboral). Básicamente se transformó en un problema de Estado. Por lo tanto esta época estuvo signada por la

aparición de diferentes instituciones destinadas a su identificación, medición y control de la transmisión.

A diferencia de los períodos anteriores, donde las dinámicas institucionales estaban estrechamente ligadas a las trayectorias de ciertos sujetos, a partir de fines de la década de 1950 el espacio social vinculado a la enfermedad se vuelve mucho más denso y complejo. *“El proceso de institucionalización de la enfermedad implicó que las prácticas de los actores se fueran autonomizando crecientemente de las circunstancias personales de sus protagonistas”* (Zabala, 2009)

En los años de 1970 y principios de la década de 1980, se observó una relativa estabilización de las iniciativas destinadas a controlar la enfermedad iniciadas en los años 1960, y con ello una definitiva incorporación del Chagas en diversas instituciones del país (Universidades, centros de atención, organismos encargados de reglamentar las políticas sanitarias y laborales). Estas medidas permitieron, aunque con ciertos altibajos, disminuir la cantidad de infectados en el país. Pero principalmente el mayor cambio se dio en el plano de la investigación científica, donde la consideración sobre la enfermedad dio un vuelco sustancial, y se convirtió en un objeto largamente atendido por la comunidad de investigadores del país (y de otros países de América Latina, como Brasil). Así, se dio en estos años un significativo crecimiento de la investigación científica sobre el tema, en distintos aspectos relacionados con la enfermedad. De esta forma, la producción de conocimiento científico perdió el papel casi exclusivo de brindar las herramientas técnicas necesarias para el diagnóstico y cuantificación de la enfermedad. En cambio, si bien estuvo estrechamente ligada a las instancias de planificación política sobre la enfermedad, la actividad científica adquirió un desarrollo que excedió la mera función de asistencia técnica, y logró mantener una importante autonomía en la planificación temática de las investigaciones (Zabala, 2009)

A partir de mediados de la década de 1980, se produjo una consolidación de los grupos de investigación dedicados a temas vinculados al Chagas, y al mismo tiempo, una autonomización de los espacios de toma de decisiones políticas sobre la enfermedad. Este proceso se dio en un marco de debilitamiento de las estructuras institucionales dedicadas a intervenir sobre el problema, manifestado tanto en la merma en las tareas de fumigación como en la elaboración de estadísticas sobre la incidencia de la enfermedad en el país, y asociado a un estancamiento o retroceso de la importancia de la enfermedad en el plano de las políticas públicas nacionales. Así, durante este período convivieron dos tendencias en cierto modo contrapuestas: una que reafirmó la

legitimidad del Chagas como un objeto de investigación científica, y otra marcada por un creciente desinterés de instancias estatales vinculadas con la salud pública por la enfermedad, medido en términos concretos de recursos destinados para su control y atención.

De esta forma podemos ver como la enfermedad a lo largo del siglo XX fue considerada, a lo largo de su historia, como una patología inexistente, como una 'rareza', y luego como un problema nacional de primera envergadura. Al mismo tiempo, pasó de ser entendida como un problema de vivienda rural a ser un problema de la logística necesaria para desinfectar las viviendas. Hacia mediados del siglo XX, la connotación rural fue complementada con la idea de que se trataba también de un problema urbano y de una limitación concreta en la fuerza de trabajo (y por ende de desarrollo) del país. Se observó entonces una implicación directa del Estado, cuya preocupación fue, entonces, no sólo identificar y cuantificar a los enfermos, sino poder curarlos. Y cuando hubo tratamientos disponibles, el principal interés se centró en el reemplazo de esas drogas por otras más efectivas o por vacunas que prevengan la enfermedad.

Como se puede observar, la trayectoria científica del Chagas está íntimamente relacionada con las ciencias bio-médicas, su tratamiento desde otras ópticas como un problema más complejo no ha sido tan usual. Por eso se constituye en un problema central para el análisis desde las ciencias sociales.

### **Palabras finales y propuesta de investigación:**

Por lo expuesto se evidencia, entonces, que la problemática se trata de un tema prioritario para el estudio desde las Ciencias Sociales. Un estudio que pueda plantear un enfoque más global y contemple las condiciones y visiones cotidianas de los mismos actores. Siendo así, la escuela parece ser un lugar propicio para estudiar el fenómeno ya que se constituye en un espacio estratégico para abordar, desde la investigación y las políticas públicas, los complejos procesos de construcción identitaria de los sujetos, su integración social y constitución como ciudadanos (Crocco *et al.*, 2006). La escuela pública, a pesar de ser objeto de políticas, condiciones y demandas sociales fragmentadas o contradictorias, sigue siendo la única institución estatal en donde la mayoría de los jóvenes transcurren, diariamente, un tiempo considerable (Di Leo, 2009). Este hecho, la coloca en un lugar privilegiado para la prevención de conductas de

riesgo y la realización de programas de promoción de la salud. De esta forma estudiar el Chagas desde la escuela y el papel que se le asigna a esta desde el Estado podría brindar nuevas herramientas para pensar la construcción, prevención y la promoción de la enfermedad en Argentina, especialmente en aquellas zonas de mayor riesgo endémico.

Para terminar, contrariamente a lo que usualmente se puede esperar en las conclusiones de un trabajo, se esbozará el inicio de una investigación que estará centrada en la problemática del Chagas en la provincia de Salta, debido a su realidad compleja de zona de frontera y de mediano riesgo de zona endémica, (INCOSUR-PAHO, 2002) que vinculará Chagas, escuela y el estado desde la perspectiva de los actores. El objetivo general de dicho trabajo es: contribuir al mejoramiento de la calidad y el alcance de la educación mediante la vinculación de las concepciones del Chagas identificadas en las escuelas secundarias y primarias de la provincia de Salta con aquellos conocimientos y/o recursos promovidos desde las políticas públicas de promoción de salud tanto provinciales como nacionales de los últimos 10 años (2000-2010). De esta forma se intentará, por un lado, determinar, el papel asignado a la escuela en las políticas de promoción de salud pública y por otro las concepciones y prácticas que se poseen actualmente de la enfermedad y su contagio desde la escuela (tomando a directivos, docentes y alumnos). Esto permitirá evaluar las distancias entre ambos ejes de análisis de modo de poder identificar las debilidades y las fortalezas de los mismos. En este sentido, dicho diálogo, permitirá ensayar una reconciliación de miradas que servirá para el desarrollo de estrategias y recursos didácticos referidos al Chagas que acerquen los distintos saberes sobre esta problemática a la realidad cotidiana de las poblaciones afectadas por el Chagas.

El abordaje que se propone para dicho estudio será principalmente cualitativo, a través de entrevistas en profundidad y observaciones participantes, pero se complementará con un abordaje cuantitativo, mediante la implementación de una “mini-encuesta” a alumnos que complementará y podrá brindar mayor peso al análisis cualitativo.

En consecuencia este trabajo intentó ser un resumen (muy acotado) de parte de la construcción del marco teórico de una naciente investigación donde se vinculó la problemática del Chagas y el Estado en este caso. Se intentó rescatar las distintas “etapas” por las que pasó la visibilización de la enfermedad en tanto problema de salud pública y científico para comprender su magnitud y complejidades del Chagas en

Argentina. Ciertamente se trata de un tema muy interesante, no muy estudiado y que tiene aristas sociales indiscutibles que lo hacen prioritario su estudio desde las ciencias sociales. No contar con estadísticas confiables transforma dicho problema en una nebulosa intransitable desde donde hay que comenzar a trabajar bastante a ciegas al principio. Por ello un abordaje cualitativo permite abarcar un mayor espectro de problemáticas en profundidad y también dar luz sobre aquellos “huecos” que la falta de estadísticas no proporciona.

Por una cuestión de espacio no podemos seguir desarrollando esta cuestión pero intenta ser un esbozo muy general de una investigación en su etapa inicial de planteo del problema de investigación, objetivos, metodología, marco teórico y antecedentes con sus dificultades y reveses propios del proceso de investigación en ciencias sociales.

Para terminar me gustaría cerrar con una frase de Galeano muy ilustrativa de todo lo que se intentó abordar en este trabajo:

*“No estalla como las bombas, ni suena como los tiros. Como el hambre, mata callando. Como el hambre, mata a los callados: a los que viven condenados al silencio y mueren condenados al olvido. Tragedia que no suena, enfermos que no pagan, enfermedad que no vende. El mal de Chagas no es negocio que atraiga a la industria farmacéutica, ni es tema que interese a los políticos ni a los periodistas. Elige a sus víctimas entre el obrerío. Las muerde y lentamente, poquito a poco, va acabando con ellas. Sus víctimas no tienen derechos, ni dinero para comprar los derechos que no tienen. Ni siquiera tienen el derecho de saber de qué mueren...” (Galeano, 2005)*

### **Bibliografía consultada:**

- AYRES J.R.C.M. (2002) Conceptos y prácticas en salud pública: algunas reflexiones. Revista de La Facultad Nacional de Salud Pública. 20:67-82.
- BAUMAN, Z. (2000), Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Buenos Aires: Gedisa.
- BONFANTE - CABARCAS R, CASTELLANOS M. S, CONTRERAS A, DUMONT L, ESCALONA M. A, RODRÍGUEZ – BONFANTE C, GARCÍA M. G, PÉREZ C. M, JARA A, ARRIECHE J. S. (2004) Prevención de la enfermedad de Chagas a través de un taller educativo dirigido a docentes de educación primaria. Boletín Médico de Postgrado. 10(2)

- BRICEÑO-LEÓN R, GALVAN J. M. (2007). The social determinants of Chagas disease and the transformation of Latin America. *Mem. Inst. Oswaldo Cruz* 102 (1): 109-112.
- BRICEÑO-LEÓN, R. (1990). *La casa enferma. Sociología de la enfermedad de Chagas.* Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Consorcio de Ediciones Capriles, Caracas.
- CABRERA R, MAYO C, SUÁREZ N, INFANTE C, NÁQUIRA C, GARCÍA-ZAPATA MT. (2003) Conocimientos, actitudes y prácticas sobre la enfermedad de Chagas en población escolar de una zona endémica de Perú. *Cad Saúde Pública.* 19:147-154.
- CASTELLS, M. (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red, Tomo 1,* Madrid: Alianza, 1996.
- COHEN, N: Y G. GÓMEZ ROJAS (2003): “Los objetivos, el marco conceptual y la estrategia teórico-metodológica triangulando en torno al problema de investigación”, en Lago Martínez, G. Gómez Rojas y M. Mauro (coord) *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos.* Proa XXI editores. Buenos Aires
- CROCCO L, RODRIGUEZ C, DE LONGHI A. (2006) Modelo de gestión interinstitucional para la promoción de la salud desde la escuela: caso Chagas – dengue. *Revista Iberoamericana de Educación,* 38(6)
- CULLEN, C. (1996), *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro,* Buenos Aires: Noveduc.
- DI LEO, P.F. (2009) La promoción de la salud como política de subjetividad: constitución, límites y potencialidades de su institucionalización en las escuelas. *Salud Colectiva.* 377-389
- DONALD, J. (1992), *Sentimental Education,* London: Verso.
- DUSSEL, I. (1996), *La escuela y la formación de la ciudadanía: reflexiones en tiempos de crisis,* Serie documentos e informes de Investigación N186, Buenos Aires: Proyecto IDRC / FLACSO.
- FERNANDEZ, G. (2001), “La ciudadanía en el marco de las políticas educativas”, en: *Revista Iberoamericana de Educación,* N 26, pp.167-199, Madrid: OE
- FOUCAULT, M: (2007) *El nacimiento de la biopolítica.* Fondo de la cultura Económica, Buenos Aires
- GALEANO, E (2005) *Chagas, una tragedia silenciosa,* en *Médicos sin Fronteras.* Buenos Aires, Losada
- GARCÍA-ZAPATA M.T.A, MARSDEN P (1994) *Enfermedad de Chagas: control y vigilancia con insecticidas y participación comunitaria en Mambai, Goias, Brasil.* *Bol Of Sanit Panam.* 116:97-110.
- GIORDAN A. (2003) Las concepciones del educando como trampolín para el aprendizaje. El modelo alostérico. *Revista Novedades Educativas.* Buenos Aires (Argentina)-México. 15(154):16-19
- INICIATIVATIVA DEL CONO SUR (INCOSUR) – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (PAHO) (2002) XI Reunión de la Comisión Intergubernamental para la eliminación de *Triatoma infestans* y la Interrupción de la Tripanosomiasis Americana por Transfusión. Paraguay. [en línea] [consulta 23 de Mayo 2011], disponible en <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/cd/xi-incosur.htm>
- JENSEN B.B. (1997) A case of two paradigms within health education. *Health Education Research. Theory & Practice.* 12:419-428.

- KORNBLIT A, MENDES DIZ A.M, DI LEO P, CAMAROTTI A. (2007) Entre la teoría y la práctica: algunas reflexiones en torno al sujeto en el campo de la promoción de la salud. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8):9-25
- KORNBLIT A. L, MENDES DIZ, A. M. (2004), Teoría y práctica en promoción de la salud el caso del consumo abusivo de drogas, en: KORNBLIT, A., L. (coord.), *Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidad*, Buenos Aires, Biblos.
- MATTOS R. A. (2005) Cuidado prudente para una vida decente. en: Pinheiro R, Mattos RA, organizadores. *Cuidado. As fronteiras da integralidade*. Río de Janeiro: IMS/UERJ, CEPESC, ABRASCO
- MINISTERIO DE SALUD – PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2007) Dossier Informativo del Programa Federal de Chagas. [en línea] [consulta 26 de Mayo 2011], disponible en [http://www.msal.gov.ar/htm/site/pdf/confesa\\_2008/acta\\_cofesa\\_0707/anexo\\_V\\_dossier\\_informativo\\_programa\\_federal\\_chagas.pdf](http://www.msal.gov.ar/htm/site/pdf/confesa_2008/acta_cofesa_0707/anexo_V_dossier_informativo_programa_federal_chagas.pdf)
- MOREL C. (1998) Chagas Disease. From discovery to control – and beyond. Benjamín Osuntokun Memorial Lecture. World Health Organisation, Geneva.
- OMS. (2007). Reporte sobre la enfermedad de Chagas. Grupo de trabajo científico. OMS-TDR/GTC/09. Organización Mundial de la Salud
- SANMARTINO M, CROCCO L (2000). Conocimientos sobre la enfermedad de Chagas y factores de riesgo en comunidades epidemiológicamente diferentes de Argentina. *Pan Am J Public Health*. 7:173-178
- SANMARTINO M. (2010). Chagas, educación y perspectiva CTS. Sección Portafolio – Artículos. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS*.
- SANMARTINO, M. (2006) Faire face à la maladie de Chagas en partant des conceptions des populations concernées. Thèse doctorale, Faculté de Psychologie et Sciences de l'Éducation. Université de Genève, Genève.
- SANMARTINO, M. (2009). ¿Qué es lo primero que piensa cuando escucha la palabra “Chagas”? *Rev. Esc. Salud Pública, Fac. Cienc. Méd., Univ. Nac. Córdoba* 1 (XIII): 74-78.
- SIERRA, S. y Natalia Fattore, (2007), *La escuela argentina: una aventura de tres siglos*, Colección Explora Pedagogía, Buenos Aires: Ministerio de Educación (en prensa).
- SIEDE, I. (2007), *La educación política: ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela*. Bs As : Paidós.
- STORINO, R., M. JÖRG & S. AUGER. (2003). *Atención médica del paciente chagásico. Manual práctico. Un enfoque biológico, antropológico y social*. Ed. Ediprof., Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. (comp.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- ZABALA, J. P. (2009). Historia de la enfermedad de Chagas en Argentina: evolución conceptual, institucional y política. *Hist. Cienc. Saude-Manguinhos* 16 (1): 57-74.

“Investigar una agencia estatal. Un análisis de los obstáculos que implica este recorrido”

El tema de mi investigación, en términos amplios, es la relación entre el Estado y la sociedad. Vale decir, el aporte de mi estudio está orientado a conocer cómo ha sido, a lo largo de los últimos treinta años, la vinculación entre algunos sectores de la sociedad y esa compleja institución llamada genéricamente “Estado”.

No es un planteo teórico sino una mirada empírica acerca de un fenómeno particular como es la relación entre los Organismos de Derechos Humanos (ODH) y el Estado; más específicamente me centro en la historia y el presente de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), institución estatal, autónoma y autárquica, cuya comisión directiva está conformada central pero no exclusivamente por militantes del movimiento de derechos humanos.

El objetivo es dar cuenta de, por un lado, cómo se creó esta institución, quiénes fueron sus protagonistas, con qué objetivos la fundaron, cuál fue el contexto social y político que también explica su nacimiento; por otro lado, conocer qué forma institucional fue cobrando la CPM, quiénes han sido -en términos de trayectorias personales, profesionales y militantes-, los miembros de la comisión directiva y los trabajadores del equipo técnico. Asimismo interesa ver qué concepciones de derechos humanos se sostienen desde la institución, tanto individual como colectivamente, y qué relatos del pasado se elaboran y difunden. Se pretende indagar cuál es el aporte social y político que esta institución viene realizando en relación a cómo nuestra sociedad se vincula con su propio pasado.

La estrategia metodológica es básicamente la recopilación de documentos ligados al origen de la institución: sus leyes de creación, su estatuto; todo el material que la CPM ha producido para intervenir políticamente en los debates sobre el pasado y sobre el presente; la Revista Puentes (editada por la CPM); sus declaraciones

públicas; y por último el libro de actas, que permitirá ver cuáles son los temas que se abordan en las reuniones de “la comisión<sup>1</sup>” y cuáles los posicionamientos individuales de sus miembros.

De manera complementaria me encuentro realizando entrevistas, en profundidad y semi estructuradas; tanto a miembros de la comisión directiva como al equipo técnico. El objetivo de las entrevistas es, por un lado, ponerlas en diálogo con la información que me brinda el material escrito y, por el otro, conocer cuáles son las trayectorias y las representaciones de quienes conforman la CPM. A través de esta herramienta busco dar cuenta de la red de relaciones interpersonales que forma la CPM con especial interés en las diferentes escalas que allí juegan. En términos de los perfiles y trayectorias de sus integrantes e independientemente de su normativa: ¿la CPM es una institución provincial, municipal o provincial?

Esta investigación, que en la actualidad ya no posee la forma con la que fue inicialmente pensada, tiene un doble origen. En primer lugar, me surgió un interrogante a partir de la lectura de un texto de Hugo Vezzetti (2009). Allí se analizan las políticas de la memoria del gobierno nacional –kirchnerista- y se cuestiona la falta de una mirada estatal que elabore un discurso propio y que, en cambio, deje en manos de las partes interesadas (organismos de derechos humanos) la toma de decisiones acerca de algo que debería ser estatal. Independientemente de la mirada normativa de Vezzetti, de la cual pretendo marcar una distancia con mi trabajo, me resultó sugestiva la pregunta acerca de cómo son las políticas de memoria que elabora una institución estatal y cómo se vinculan las agencias estatales con los distintos actores de la sociedad.

En ese sentido, la pregunta que guió mi primer acercamiento a este objeto fue: ¿qué sucedía con la relación entre el Estado y los ODH? La intención era dar cuenta de la dimensión local de este interrogante. La ciudad elegida (central pero no exclusivamente por razones de economía de recursos) fue La Plata. Ahora bien, esta ciudad tiene la particularidad de ser la capital de la Provincia de Buenos Aires, por esa razón lo local no es sólo del orden municipal sino también provincial<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La CPM se compone de una comisión directiva que denomino “la comisión” para distinguirla del conjunto de la institución que también incluye a los equipos técnicos.

<sup>2</sup> Esto es así si pensamos sólo en la esfera estatal. Ahora, si además indagamos en los organismos de derechos humanos y sus militantes, también se agrega la escala nacional, puesto que algunos de sus militantes (Estela de Carlotto, Chicha Mariani y Hebe de Bonafini, por citar sólo tres casos) provienen de

El segundo origen del proyecto se puede localizar en una experiencia más empírica que bibliográfica. En septiembre de 2006, durante el juicio a Etchecolatz, me encontraba realizando trabajo de campo, como parte de la investigación en el marco de la Maestría en Historia y Memoria. El objeto de estudio de entonces, la agrupación HIJOS La Plata, tenía una participación en ese juicio y quería conocer cómo se vinculaba con las instituciones judiciales y cómo se comportaban sus militantes *in situ* en relación a las reglas del juego que lo judicial impone. A partir de conversaciones informales con militantes de HIJOS y de otros ODH, advertí que muchos de ellos habían ingresado en los últimos años a trabajar en el Estado, en agencias ligadas a los temas de su militancia (CPM, Secretaría de Derechos Humanos Provincial y otros). En el cuaderno de apuntes de entonces quedó sellado un comentario que algunos años después retomaría para darle forma de Tesis de Doctorado: “algún día habría que estudiar cuánta gente que proviene de organismos trabaja en el Estado”, anoté/proyecté.

Luego de terminar la Tesis de Maestría, la institución que financia mi beca me recordó que a cambio del estipendio debía realizar una Tesis de Doctorado. Por entonces consideré –con el pasar del tiempo entiendo que de manera equivocada– que el objeto de estudio de la Maestría estaba agotado y que la tesis doctoral pedía objetos, preguntas y problemas nuevos. En ese camino me crucé con el texto de Vezzetti ya citado y seguramente recordé aquellas anotaciones realizadas en el Salón Dorado de la Municipalidad de La Plata, donde Etchecolatz fue condenado por esos días.

La investigación nació, entonces, con una pregunta que luego fue parcialmente dejada de lado: ¿cómo se da a nivel local el cruce entre los ODH y las instituciones estatales? Me interesaba conocer que sucedía a nivel local con esa intensa vinculación entre los ODH y el Estado que había llevado adelante el kirchnerismo. En ese camino de interrogaciones estaba claro que dejaría de lado una mirada normativa, como la sostenida por Vezzetti. La razón de esta “suspensión del juicio” (Guber, 2004: 79) es, ante todo, de orden metodológico. Conocer un objeto de estudio sin prescripciones políticas o morales establecidas de antemano, es condición fundamental para poder captar toda su riqueza.

---

la ciudad de La Plata, viven aquí, pero además tiene una militancia que excede ampliamente lo local y bien se puede calificar como nacional (cuando no internacional).

Mi derrotero investigativo me había llevado a conocer de modo más profundo los debates en torno al pasado reciente -las formas en que los ODH habían elaborado, transmitido y disputado las memorias-, más que a realizar en una reflexión sistemática en torno al mundo estatal. De modo que para trabajar la vinculación entre Estado y sociedad me vi obligado a comenzar por un acercamiento a nueva bibliografía<sup>3</sup>. La opción elegida fue un alejamiento de miradas cosificadas (o cosificadoras) de lo estatal y un ejercicio por comprender las agencias estatales como instituciones cuya porosidad con el mundo no estatal debía ser indagada y reconocida. No se trata del “Estado” como institución homogénea y todo poderosa, sino de distintas agencias estatales con lo heterogéneo y agrietado que eso resulta.

A su vez, debía recortar qué agencias estatales indagaría. En principio me limité a la CPM, la Secretaría de Derechos Humanos Provincial (SDHP) y la Subsecretaría de Derechos Humanos Municipal. Ese recorte me permitía vincular el mundo de los ODH con lo estatal (municipal y provincial) y a la vez ofrecía el matiz que supone el diferente status institucional que tienen la CPM y la SDHP. La primera es una institución estatal extrapoderes (es decir que no depende de ninguno de los tres poderes del estado provincial) autónoma y autárquica, define sus reglamentos y elige a sus integrantes. La SDHP, por su parte, depende de manera directa del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, con lo cual sus autoridades son elegidas por el poder ejecutivo provincial y sus políticas son parte de un plan de gobierno. En el mismo sentido, la Subsecretaría de Derechos Humanos municipal depende de modo directo del Intendente de la ciudad.

La proximidad o lejanía que cada institución supone respecto del Gobierno es central puesto que resultaba importante observar sus vínculos con los ODH, quienes desde sus orígenes han tenido una vinculación tensa con lo gubernamental, muchas veces fusionado en sus discursos y representaciones con lo estatal.

---

<sup>3</sup> Acerca de estas formas de concebir al Estado ver: Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (editores). 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. UNGS. Buenos Aires; y también Soprano, Germán (2007), “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, *Cuestiones de Sociología*. La Plata.

En la primera etapa de la investigación me concentré en realizar entrevistas con personas que cumplieran con este doble carácter: ser militantes de algún ODH4 y trabajar en alguna de las agencias estatales antes mencionadas. En este recorrido realicé, aproximadamente, treinta entrevistas, mientras al mismo tiempo recolectaba documentos elaborados por los ODH y por las agencias estatales.

De ese primer acercamiento puedo anticipar dos conclusiones (provisorias, si se me permite el oximoron): la primera es que el problema de investigación -lo que podría resumirse en la tensión que supone para militantes de ODH ocupar puestos/cargos<sup>5</sup> en el Estado- tiene asidero, y que la zona de intersección entre estos mundos no carece de tensiones. Numerosos entrevistados han señalado los conflictos (internos y con otros militantes) que suponen para sus trayectorias ser trabajadores/funcionarios del Estado. La idea que se presentó en varias ocasiones era la de haber dado vuelta alrededor del mostrador: de reclamar al Estado a ser parte de él.

La segunda “conclusión provisoria” es que a diferencia de lo que Vezetti señala (y de lo que algunas fuentes informales confirmaron) que sucede a nivel nacional, en el nivel local los ODH no han recalado en las agencias estatales de manera masiva ni bajo la forma de funcionarios ni como trabajadores. Es decir, los militantes de ODH no dirigen las políticas públicas ni las llevan adelante como miembros de los equipos técnicos, al menos no en la medida que mis prejuicios me indicaban<sup>6</sup>.

En suma, a diferencia de lo que creía, en las instituciones estatales no había una primacía absoluta de miembros de ODH y si bien había (y hay) varios de ellos en estas agencias, el perfil de los trabajadores y funcionarios no se limita a estos militantes sino que incluye a muchos profesionales (abogados, sociólogos, historiadores, comunicadores) que pueden o no formar parte de algún ODH. Por otro lado, podría afirmar, al menos como hipótesis, que la mayoría de los militantes que trabajan en el

---

<sup>4</sup> Sin perjuicio de que haya otros, me limité a los que se agrupan a partir de denunciar lo sucedido durante el terror estatal, puesto que me interesaba ver diferentes concepciones sobre “derechos humanos” y de “memoria” acerca de lo sucedido en la Argentina de los años setenta.

<sup>5</sup> Acá habría que diferenciar quienes ocupan un cargo político, es decir, son funcionarios de los que son empleados. Esto supone un parte aguas para muchos de los militantes entrevistados, me refiero a empleados de estas agencias que señalan que nunca serían funcionarios del Estado/Gobierno.

<sup>6</sup> Si bien puede resultar una obviedad, cabe subrayar que logré advertir esto gracias a que encaré mi investigación menos con la intención de ratificar una idea o contrastar una hipótesis, que con el objetivo de conocer efectivamente qué sucedía con este referente empírico intitulado “el vínculo entre los ODH y el Estado”.

Estado no proviene de organismos de derechos humanos sino de organizaciones políticas<sup>7</sup>.

Esta constatación se fue realizando en paralelo con un análisis más profundo de una de las agencias elegidas: la Comisión por la Memoria. Su historia comienza en el año 1999, de modo que limitar el estudio al período cubierto por el kirchnerismo no tenía mayor sentido. De manera que comencé a indagar en la historia de la CPM quiénes fueron sus ideólogos y quiénes sus creadores, qué forma institucional le dieron y por qué, a qué actores convocaron para formar “la comisión” y a quiénes para formar sus equipos técnicos, en qué contexto se creó esta institución, qué proyectos la guiaron, cuáles se llevaron a cabo y cuáles no, cómo fue su proceso de crecimiento institucional, qué conflictos atravesaron, cómo se fueron vinculando con los distintos gobiernos, cómo fueron viviendo su condición de organismo estatal y qué conflictos se derivan de esto.

Si bien los ODH han sido, durante los años de democracia, actores centrales para interpretar lo sucedido en los años de terror estatal en Argentina, he podido observar durante mi investigación que los actores que crean la CPM tienen como objetivo trabajar *con* y no *para* estos organismos. Se nutren de ellos para darle legitimidad a la institución y para poner en valor el recorrido de estos militantes, pero a la vez trabajan con la intención de que el tema de la memoria no sea de la propiedad exclusiva de estos organismos, es decir, disputan la legitimidad de su lugar de enunciación.

Por otra parte, la particularidad institucional de la CPM de no ser un organismo gubernamental la coloca, por momentos, en una zona tensa entre los ODH y el Estado, puesto que si bien está claro que se trata de una institución estatal, ocasionalmente esto es puesto en duda hasta por los propios actores<sup>8</sup>. A su vez esta tensión se reactualiza no sólo en el ámbito de “la comisión” sino también en el espacio de los equipos técnicos.

---

<sup>7</sup> No se trata de desconocer el carácter político que tiene la militancia de los organismos de derechos humanos, sino de distinguirlos de aquellas organizaciones que no limitan su militancia a tareas de denuncia de violaciones a los derechos humanos y de búsqueda de justicia.

<sup>8</sup> Algunos entrevistados sorprendentemente niegan la condición estatal de la comisión y prefieren hablar de una entidad “pública”.

Como anticipé, al no ser un especialista en la bibliografía sobre agencias estatales<sup>9</sup>, me planteo algunos interrogantes ¿existen textos que problematiquen, en términos teóricos y/o empíricos, instituciones semejantes a la que me propongo estudiar? ¿La especificidad institucional de la CPM puede ser un obstáculo a la hora de encontrar textos que enriquezcan la mirada sobre su historia y desarrollo? ¿Puede pensarse la CPM como una institución estatal, independientemente de que no sea gubernamental? ¿En qué sentido esto no supone una gran diferencia respecto de otras agencias estatales a la hora de pensar sus lógicas de funcionamiento? Al mismo tiempo surgen otros interrogantes a develar en el futuro ¿Cuáles de los conflictos que se viven en la CPM son propios de su condición de organismo estatal? ¿Resulta tan excepcional su condición institucional a la hora de desentrañar su lógica de funcionamiento? ¿No será esto es un prejuicio del investigador derivado de la reproducción de la mirada nativa que suele enfatizar las diferencias de la CPM con otras agencias estatales gubernamentales?

En adelante intentaré consignar algunas de las dificultades que se han presentado al momento de lograr un acercamiento a las fuentes. En primer lugar, haré una referencia a la posibilidad de ver las Actas de la institución. Si bien se trata de Actas públicas, lo cual indicaría que no debería haber restricciones de ningún tipo a su lectura, los directivos de la institución mostraron reticencias para que pueda acceder a ellas. En el marco de mis entrevistas, aproveché el diálogo con uno de los presidentes de la CPM para solicitar el acceso a este documento, entre otros como convenios con ODH y otras instituciones. Obtuve una respuesta un poco evasiva, pero no del todo negativa. Luego de revisar los convenios, quedé a la espera de acceder a las Actas que se retrasaba, aparentemente, por razones operativas pero no por una restricción de parte de la institución.

Luego de mucha insistencia confirmé la sospecha de que la empleada de la CPM tenía la orden de no mostrarme las Actas sin decírmelo explícitamente. Esta certeza la obtuve a través de otra empleada de la institución (con quien algunos espacios académicos compartidos me otorgaron cierta confianza) la cual se ofreció como intermediaria en el pedido a los directivos de la institución. La estrategia funcionó, mi colega logró el permiso del Secretario Ejecutivo de la CPM para ver las

---

<sup>9</sup> Esta es, a su vez, la razón por la cual presenté mi ponencia en este eje temático y no en otro que refiera a estudios de memoria: la convicción de que en este momento de mi recorrido se vuelve indispensable que mis interlocutores estén pensando al Estado y sus agencias.

Actas aunque de modo negociado. Es decir, podría acceder a las Actas pero sólo si ella oficiaba de “censora<sup>10</sup>”, filtrando qué información podría utilizar en mi pesquisa

En la actualidad el permiso que había obtenido quedó en suspenso y estoy a la espera de una nueva conformación por parte del Secretario Ejecutivo, en apariencia, pendiente de un nuevo diálogo con los presidentes de la institución.

A esta altura el interés por las Actas no hace más que aumentar, puesto que se volvió directamente proporcional a las trabas que fueron obstaculizando el acceso. Esto pone en suspenso una idea primigenia según la cual en las Actas las instituciones simplemente consignan el temario de la reunión y las decisiones tomadas. ¿Qué información incluyen las Actas que las vuelven, a los ojos de sus hacedores y guardianes, tan relevantes? ¿Coincidirá la mirada de los responsables de las Actas con las del investigador? ¿O lo que ellos pretenden ocultar no es de manera necesaria relevante para los fines de mi pesquisa? Imposible saberlo, aún (mantengo el optimismo).

Este recorrido, que hartaría a K. el personaje kafkiano de *El Castillo* o a Paul Hackett, protagonista de *Después de hora*, film de Scorsese, podría acortarse si apelara a mi derecho como ciudadano a ver las Actas de una institución pública como la CPM. Ahora bien, si tomara esa decisión: ¿cómo se materializa ese pedido? ¿Debo ir con un escribano a la CPM? ¿Debo ir con la Policía (justamente a una institución que, entre otras actividades, guarda y administra el archivo de la ex Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires??

El absurdo de estas preguntas no hace más que resaltar una dificultad que tiene la investigación: acceder de un modo más descarnado y técnicamente legal a las Actas redundaría en las dificultades posteriores que pueda tener en mi trabajo de campo. Apelar a mis derechos como ciudadano e investigador puede suponer que luego se me cierre el resto del trabajo de campo (por ejemplo, algunas entrevistas que aún no hice). Al mismo tiempo surge otro interrogante ¿será esta reticencia algo exclusivo de mi objeto de estudio o por el contrario un lugar común en las instituciones estatales? ¿Debo aceptar estas restricciones como parte de mi recorrido de investigación e

---

<sup>10</sup> Ese fue el término que utilizó, en tono humorístico y de relativa complicidad conmigo, tal vez a falta de otro que definiera mejor y seriamente cuál sería su rol.

incorporarlo al texto final, al modo de los antropólogos? ¿Podré transformar lo que hasta ahora parece una falta en una potencia de la investigación?

Pero hay otra dificultad que trasciende al “problemas de las actas”: me refiero a que los integrantes de la CPM comparten con el investigador aquello que Visacovsky, citando a Malinowsky concibió como “historias sagradas<sup>11</sup>”, esto es: (2005: 278).

“historias en las que efectivamente se creía y que bajo ningún punto de vista podían ser sometidas al imperio de la duda; y, al mismo tiempo, útiles para el presente, para definir identidades, para dirimir posiciones, para legitimar puntos de vista, a personas o instituciones en detrimento de otras, para proyectar líneas concretas de acción, para luchar o para resistir. Ahora bien, ¿qué sucede cuando las historias sagradas de los Otros están fundadas en un orden moral que es también constitutivo de Nosotros? ¿Qué sucede cuando constatamos que ese orden moral es visto por Nosotros como verdadero e indiscutible, puesto que los practicamos cotidianamente? ¿Qué sucede cuando advertimos que constituye una precondition para ser considerados – ¡y considerar! ciudadanos aceptables? Si el punto de partida de nuestro oficio etnográfico consistiera en observar como extrañas estas –nuestras– historias sagradas, ¿no nos transformaría este mismo acto de producción de un punto de vista etnográfico, irremediamente, en extranjeros del mundo en el cual vivimos y quisiésemos seguir viviendo? Mi temor, pues, surgía de la convicción de que mi trabajo con sus “historias sagradas” las desacralizaría; y que este acto de secularización y desencantamiento podía ser leído más propiamente como un cuestionamiento a sus vidas, sus trayectorias o sus instituciones” (2005: 278-279)

Este temor que plantea Visacovsky es, de algún modo, algo que también se hace presente en mi recorrido. Cómo hablar de los Otros de modo distanciado y desencantado si, al menos en algún sentido, estamos hablando al mismo tiempo de Nosotros.

Ahora bien, esta dificultad que el autor plantea bajo una forma moral, también puede leerse en clave metodológica: ¿Cómo elaborar una mirada crítica y distanciado a

---

<sup>11</sup> Su investigación era acerca de la historia del servicio de psiquiatría del Hospital Lanús.

cerca de una institución tan próxima en términos morales y políticos a nuestro propio modo de vincularnos con el pasado reciente? ¿Cómo advertir la extrañeza de aquello que nos resulta obvio? ¿Cómo desnaturalizar lo que para los Otros –y para Nosotros– está naturalizado? Esa, podría afirmar, es la dificultad más grande que tiene esta investigación.

## **Bibliografía**

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (editores). 2010. Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad). UNGS. Buenos Aires.

Guber, Rosana. 2004. El salvaje metropolitano, Buenos Aires, Paidós, 2004

Soprano , Germán. 2007, “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, Cuestiones de Sociología. La Plata.

Vezzetti, Hugo. 2009. Sobre la guerra revolucionaria. Memorias y olvidos. Siglo veintiuno editores Argentina. Buenos Aires.

Visacovsky, Sergio. 2005. “El temor a escribir sobre historia sagradas. Memoria social, moralidad política, y audiencias nativas en Argentina”. En Frederic Sabrina y Soprano Germán (comps.) *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires; pp. 271-313.

## **I Jornadas IDES de Investigadores en Formación.**

**Nombre y Apellido:** Noelia Fernández

**Afiliación institucional:** Becaria doctoral de CONICET / Universidad Nacional de Quilmes

**Correo electrónico:** noefernandez.16@gmail.com

**Eje propuesto:** Estado y políticas públicas.

**Título de la ponencia:** “Temas y problemas: obras públicas y política en el gobierno de Fresco, 1936 – 1940”

1.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia<sup>1</sup> que se propone analizar, a partir del estudio de la programación de políticas de obras públicas, la acción del aparato estatal de la provincia de Buenos Aires entre 1930 y 1943. En el marco de la elaboración de la tesis de maestría, se ha realizado un recorte temporal y temático. En esta primera etapa, nos centramos en el gobierno de Manuel Fresco (1936 – 1940) el cual, en el contexto más general de ampliación de las funciones del Estado que comenzaban a consolidarse tanto en el ámbito nacional e internacional, produjo relevantes innovaciones en materia de legislación y programación de políticas de obras públicas.

Como punto de partida, se tuvo en cuenta el proceso de expansión del Estado nacional en los años treinta, el incremento de la ejecución de obras públicas bajo el gobierno de Agustín Justo y las iniciativas de los equipos de gobierno que ensayaron diversas medidas - muchas de ellas tomadas de experiencias externas - con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y racionalidad en la administración pública. La consideración de los cambios operados en el Estado nacional y en sus agencias burocráticas nos sirvieron para preguntarnos de qué manera dichas transformaciones se trasladaron a la provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta las singularidades de cada caso.

Como hipótesis inicial proponemos que la ejecución de obras públicas en el territorio provincial no cumplió sólo el rol de estímulo estatal a ciertas actividades económicas o sociales (a través de la provisión de la base material que permite su ejecución) ni se constituyó como un mero instrumento para contrarrestar los efectos adversos de la crisis

---

1 Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Historia Social, Universidad Nacional de Luján. Directora: Patricia Berrotarán / Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Humanidades, Universidad Nacional de Quilmes. Directora: Anahí Ballent – Codirector: Luciano de Privitellio.

económica y atenuar el desempleo (tópicos que se reiteran en el debate político y económico del período del estudio), sino que, esta práctica, operó como representación política de la acción del Estado, llevada a cabo a través de formas visibles. Esto es importante en cuanto uno de nuestros interrogantes es la dimensión política de la obra pública.

2.

A partir del recorte temporal y temático propuesto, establecimos como objetivo general el análisis de las herramientas y las estrategias de intervención del Estado provincial durante el período señalado, a fin de intentar comprender las transformaciones y continuidades en las modalidades de implementación de políticas de obras públicas. En efecto, uno de los tópicos más mencionados en los estudios sobre la política provincial del período es el incremento de trabajos públicos llevados adelante por la gestión fresquista. Esta apreciación nos sirvió para intentar establecer a través de qué modos o mecanismos el gobierno provincial encaró este proceso.

A partir de una serie de objetivos específicos consideramos: en primer lugar, describir las características del Ministerio de Obras Públicas (MOP) de la provincia, identificar cuáles fueron los organismos y cuerpos técnicos que elaboraron e implementaron políticas de obra pública y detectar qué modificaciones o reconfiguraciones se produjeron en las reparticiones a partir de 1936. En segundo lugar, consideramos importante el análisis de la influencia del matiz político del gobernador Manuel Fresco, ya que desde el mismo se puede observar la orientación dada a la legislación y la programación de las obras proyectadas y/o ejecutadas durante su mandato. En tercer lugar, nuestro interés se centró en caracterizar las leyes y los planes de obras públicas<sup>3</sup>, teniendo en cuenta los límites, alcances, debates, rupturas y continuidades respecto de la legislación y planificación precedente. En cuarto lugar, nos centramos en las distintas formas de intervención y regulación propuestas por la ley orgánica de obras públicas de 1937 y en su posterior aplicación. Por último, y en estrecha vinculación con el objetivo anterior, focalizamos en las complejas relaciones entre el Estado y los actores involucrados en la ejecución de obras

---

2 En este sentido, prestamos especial atención a los procesos de conformación de los elencos técnico-políticos que elaboraron en 1937 la primer Ley Orgánica de Obras Públicas de la provincia, que reguló la construcción en la provincia.

3 Fueron tenidos en cuenta: el Plan de Trabajos Públicos para 1936, la Ley Orgánica de Obras Públicas, el Plan de Trabajos Públicos para el trienio 1937 – 1939 y el Plan Caminos para la provincia (éstos últimos sancionados correlativamente en abril de 1937). Sin embargo, otros planes de obras públicas como el Plan de Trabajos Públicos para 1936 (Ley 4406) y el Plan de Obras Públicas Municipales (ley 4017) no dejaron de ser tenidos, ya que los mismos nos brindan un marco general en el cual se inscriben nuestros objetos. A su vez, todos ellos fueron parte de una instancia mayor que proponía la intervención del Estado en diversas áreas como la salud, la educación, el trabajo y la minoridad.

públicas (empresas constructoras, profesionales de la ingeniería y la arquitectura y la mano de obra empleada). Cabe destacar que esta es una investigación en proceso, motivo por el cual en este momento nos encontramos trabajando en la Ley Orgánica de Obras Públicas que nos permite analizar actores, instituciones, procesos, debates y tensiones existentes.

3.

Entre las fuentes que consideramos imprescindibles para el armado preliminar de la investigación observamos las memorias oficiales a fin de obtener la información básica: cómo estaba conformado el MOP, qué reparticiones existían, cuáles fueron las dependencias que se incorporaron a partir de 1936, qué planes de obras públicas fueron proyectados e implementados bajo la gestión de Fresco, qué equipos técnicos o políticos se encargaron de la elaboración. Para ello, utilizamos las memorias del MOP (en el período comprendido entre 1937 y 1939) y la memoria oficial del gobierno de Fresco, “Cuatro años de gobierno” fundamentalmente los dos primeros tomos dedicados a las obras públicas. Este material nos dio una cantidad considerable de datos e información que, a su vez, nos remitía a otras fuentes: registros oficiales de diversos períodos, diario de sesiones de la legislatura, diarios locales, legislación sobre obras públicas vigente, boletines de asociaciones vinculadas a la actividad de la construcción, presupuestos y finanzas de la provincia, anales de la legislación argentina. A su vez, consideramos pertinente poner en relación el material obtenido con las recopilaciones de discursos del gobernador Manuel Fresco, con el objetivo de intentar desentrañar su influencia en la orientación de los planes y programas que el Ministerio puso en marcha bajo su gestión. Las fuentes que no logramos encontrar o aquellas a las que no pudimos tener acceso fueron planteadas como grandes interrogantes, que en este momento de la investigación no estamos en condiciones de responder.

Asimismo, nuestro trabajo se inscribe dentro de líneas de investigación más amplias. En efecto, diversos estudios han abordado la problemática del Estado, su rol planificador y sus transformaciones. Así, encontramos los trabajos de Boneo (1984), Berrotarán (2003), Campione (2003), Rougier (1999) éstos últimos si bien se centran en la etapa peronista, proponen un análisis de las condiciones previas a 1945. En tanto para nuestro período de estudio es relevante el estudio sobre las Juntas reguladoras del gobierno de Justo que realiza Persello (2003). En el mismo, la autora analiza un conjunto de instituciones estatales de la década del treinta vinculando representación política y burocracia. Otro texto que resulta importante es el de Theda Skocpol (1990) en el cual desde las ciencias sociales la autora plantea el regreso del Estado como actor y estructura. Las burocracias técnicas han sido

analizadas desde la estadigrafía (González Bollo: 2000 y 2007, Otero: 2004 y 2007, entre otros) como así también en el campo de la economía (Plotkin y Caravaca), de la ingeniería y las élites técnicas (Boneo: 1984, Regalsky: 2008 y 2011; Ballent: 2008a; Regalsky y Salerno: 2008 y 2009; Palermo: 2001 y 2005, Salerno: 2001 y 2006). En tanto, desde la arquitectura y el urbanismo estudios como los de Gorelik (1987 y 2001), Gorelik y Ballent (2001), Ballent (2003, 2005 y 2008b) y Novick (2008) contribuyen a la reinterpretación de la relación entre obra pública, modernidad y Estado. Asimismo, los trabajos de Plotkin (2004) y Zimmerman (1995) nos muestran que la cuestión de la legitimidad política tecnocrática (bajo la idea de un Estado que interviene cada vez más) existe al menos desde comienzos del siglo XX. En consonancia con esta idea, el trabajo de Caravaca (2011) nos ilumina respecto a los debates sobre el intervencionismo estatal existentes desde 1870 en adelante. Respecto a la relación entre fraude, procesos de modernización y legitimidad política, los textos de Sidicaro (1995) y Müller (2009) nos acercan a la comprensión de éste vínculo.

La historiografía de las últimas décadas se aleja cada vez más de la imagen de "Década infame" como hegemonizadora del período, dada la complejidad y fragmentación política que registra, tanto como a sus características, que no pueden reducirse al fraude, a la corrupción política o ser consideradas de manera reductiva, como introducción o antecedente para los estudios sobre el peronismo. Por un lado, trabajos pioneros en el plano de la historia social, como los de Romero y Gutierrez (1995) - "Sectores populares, cultura y política" y "Sociedades barriales, bibliotecas populares y cultura de los sectores populares 1920 - 1945" -, hicieron hincapié en fenómenos sociales, culturales y económicos que pueden analizarse en continuidad respecto del período precedente, matizando el carácter de corte atribuido tradicionalmente al año 1930 (Romero y Gutierrez: 1995, Cattaruzza: 2001, De Privitellio: 2001). Diversos trabajos recientes han mostrado la complejidad política del período y se han adentrado en algunos casos en el estudio de la acción estatal en políticas públicas (Béjar: 2005 y Fernández Irusta: 2007). La presente investigación intenta contribuir con este proceso de renovación al incorporar campos poco explorados como las políticas de obras públicas, utilizando para ello fuentes escasamente abordadas.

4.

Como señalamos anteriormente, de los cinco objetivos específicos mencionados, en este momento de la investigación nos encontramos trabajando la Ley Orgánica de Obras Públicas. El abordaje de la ley fue realizado a partir de los actores involucrados en el

proceso de regulación y ejecución de obras, que se desprenden de la lectura de la ley: el Estado, las empresas constructoras, los profesionales de la ingeniería y la mano de obra. En este sentido, podemos concluir que la Ley Orgánica de Obras Públicas:

1. Constituyó una importante operación de modernización en materia de legislación y supuso un fuerte avance del Estado en relación a las leyes previas. Para ello, en primer lugar, comparamos la ley con las leyes de obras públicas vigentes hasta ese momento: la ley nacional 775 de 1876 y la ley de la provincia de Córdoba (de 1903). Asimismo, la comparamos con las leyes nacional y provincial implementadas por el peronismo en 1947.
2. Implicó la concentración de tareas y la selección de los organismos y cuerpos estatales intervinientes en el proceso de asignación de obras. En este sentido, la ley estableció prescripciones para el propio Estado: concentró las tareas mencionadas en el MOP y, en paralelo, impuso un proceso de racionalización intraestatal que delimitó órbitas de competencia. En otros términos, constituyó una autoregulación del Estado, que propuso al Ministerio como único organismo facultado para determinar qué, cómo y dónde se construía en la provincia. Asimismo, la ley estableció las atribuciones, deberes y competencias de un cuerpo central del MOP, el Consejo de Obras Públicas (cuyo funcionamiento data de 1919)
3. Fue un impulso al proceso de homogeneización, racionalización y simplificación de trámites, procedimientos y documentación de la administración pública provincial. En efecto, hasta la sanción de la ley, cada repartición del ministerio aplicaba sus criterios para la licitación y adjudicación de una obra. La unificación del procedimiento evitó, entonces, la disparidad de criterios. Este proceso, a su vez, se encontraba en correspondencia con los procedimientos administrativos que en la década del treinta comenzaban a implementar diversas agencias burocráticas.
4. Reguló exhaustivamente la adjudicación de obras y proyectos y la ejecución de los mismos. En sus extensos apartados determinó con detalle los procedimientos de acceso a las obras: por licitación, por contratos, etc. Asimismo, creó un Registro de Licitadores, importante incorporación en tanto determinó que aquellas empresas que no estuvieran inscriptas allí (previa presentación de garantías financieras y técnicas) no podrían presentarse a licitar. El Consejo de Obras Públicas, a su vez, en base a las garantías determinaba a qué obras podían presentarse la empresa. Este Registro era una demanda que desde hacía algún tiempo las asociaciones de profesionales

dedicados a la construcción reclamaban al gobierno nacional.

5. Esta regulación alcanzó también al ejercicio de las profesiones vinculadas a la construcción (ingeniería y arquitectura) en donde se puede observar una fuerte intervención estatal. En este sentido, estableció cláusulas para el ejercicio profesional basadas en la legislación provincial ya existente. Asimismo, creó el Consejo profesional de la ingeniería, un cuerpo mixto integrado mayoritariamente por miembros del Consejo de Obras Públicas y en menor medida por miembros del Centro de Ingenieros de la provincia.
6. Reguló parcialmente aspectos relacionados a la mano de obra ocupada en ellas: fijó que el salario mínimo de los obreros debía estar incluido en el pliego de bases y licitaciones. Por un lado, esto se puede vincularse con la política obrera del fresquismo. Por el otro, fija los términos de competencia entre las empresas.

5.

A partir de estas conclusiones, consideramos que el estudio de la Ley Orgánica de Obras Públicas constituye un marco general que permite el análisis y comprensión de políticas de la década del treinta hasta ahora escasamente indagadas: las propuestas de transformaciones territoriales y urbanas para la provincia de Buenos Aires y su vinculación con la programación de obras públicas. Asimismo, en tanto esta ley conforma una caja de resonancia de los debates nacionales e internacionales sobre las formas de intervención estatal en la economía y la sociedad, puede introducir al estudio de los procesos de reestructuración del Estado provincial y al reacomodamiento de sus estructuras burocráticas.

En ese sentido, la ley inaugura una fase de los cambios operados en el Estado que incluyeron el incremento de la obra pública como instrumento de intervención en la economía y la sociedad pero, también, como emprendimientos capaces de identificar a la política que las promueve. En paralelo, estos objetos de estudio a su vez contribuyen a pensar otros tópicos como las relaciones del Estado con los sectores privados vinculados a la construcción (fundamentalmente profesionales y empresas) y la regulación de dichos vínculos. En síntesis, la ley indicada constituyó el nuevo marco normativo que reguló las intervenciones en obra pública propuestas por el gobierno de Fresco. El análisis de la ley permite aproximarnos a la comprensión de los mecanismos de intervención estatal y

reformulación de los roles estatales de la década del treinta, siguiendo una serie de trabajos que han revisado el estudio de la relación entre Estado y política en el período.

### **Referencias bibliográficas:**

- . Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián (2001), “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis” en Cattaruzza, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana
- . Ballent, Anahí (2005), “El rol del Ministerio de Obras Públicas de la Nación en la construcción del territorio nacional: coordenadas y problemas de una historia institucional”
- . Ballent, Anahí (2008), “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, en *História, Ciências y Saúde – Manguinhos*, Río de Janeiro, v. 15, N° 3, julio – septiembre.
- . Béjar, María Dolores (1997), “El gobierno de Manuel Fresco, entre la justicia social y el fraude patriótico” en *Cuadernos del CISH*, 2 (2-3), Universidad Nacional de La Plata.
- . Béjar, María Dolores (2005), *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI
- . Berrotarán, Patricia (2003), *Del Plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- . Boneo, Horacio (1984), “Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema” en Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Editorial Universidad de Belgrano.
- . Campione, Daniel (2007), *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- . Caravaca, Jimena (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo?. Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870 – 1935*, Buenos Aires, Sudamericana.
- . Cattaruzza, Alejandro (2001), “Introducción”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana.
- . De Privitellio, Luciano (2001), “La política bajo el signo de la crisis” en Cattaruzza, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana.

- Fernández, Irusta, Pablo (2007), “Alberto Barceló: Políticas públicas y caudillismo conservador en Avellaneda, 1909-1930”, Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Quilmes
- González Bollo, Hernán (2000), “Para medir el progreso de la Argentina moderna. Formación y consolidación de una burocracia estadística nacional en el Estado conservador”. Tesis de maestría, UTDT.
- Müller, Luis (2009), *Modernidades de provincia. Estado y arquitectura en la Ciudad de Santa Fe (1935-1943)*, ediciones UNL, Santa Fe, ISBN 978-987-657-048-0 (en prensa)
- Novick, Alicia (2008), “La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires” en *Registros*, año 5, n° 5, Mar del Plata.
- Otero, Hernán (2004), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Palermo, Silvana (2005), “Contribución a la historia de las empresas en la Argentina: La formación de una gerencia moderna de los Ferrocarriles del Estado (1870 – 1910)”
- Persello, Virginia, “Representación política y burocracia estatal: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943”, Buenos Aires, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/Persello1.pdf>>
- Plotkin, Mariano, y Neiburg, Federico. (2004), “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad Argentina” en Plotkin, M., y Neiburg, F. (comp.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, , Paidós
- Romero, Luis Alberto y Gutierrez, Leandro (1995), *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Salerno, Elena (2006), “La burocracia técnica de los ferrocarriles del Estado en Argentina (1910 – 1948)” en *IV Congreso de Historia Ferroviaria*, Málaga, septiembre de 2006.
- Salerno, Elena (2001), “Los ferrocarriles del Estado, conectividad y política en la Argentina” en *II Congreso de Historia Ferroviaria*, Aranjuez, febrero de 2001.
- Skocpol, Theda (1990), “El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la

investigación actual” en el cual la autora” en Torres Rivas (comp.), *Política y métodos*, San José de Costa Rica, EDICA – FLACSO.

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

. Walter, Richard (1985), *La provincia de Buenos Aires en la política argentina (1912-1943)*, Buenos Aires, Emecé.

. Zimmermann, Eduardo Alberto (1995). *Los liberales reformistas; la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Ed. Sudamericana.

### **Fuentes:**

. Anales de la Legislación Argentina, 1876

. Boletín de la Cámara de la Construcción, 1939 a 1944

. Cuatro años de gobierno (1936 – 1940)

. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Buenos Aires, período 1936 – 1940.

. Diario “El Argentino”

. Diario “El Día”

. Manuel Fresco, *Conversando con el Pueblo*, Tomos I, II y III

. Manuel Fresco, *Cómo se habla y se gobierna en la primer provincia argentina*, (1937)

. Manuel Fresco, *Cómo encaré la política obrera en mi gobierno: directivas del poder, nueva legislación del trabajo* (1940)

. Manuel Fresco, *Proyectos y discursos del candidato a gobernador del Dr. Manuel A. Fresco* (1935)

. *Memorias del Ministerio Obras Públicas*, (1936 – 1940)

. *Memorias del Gobierno* (1936 – 1940)

. *Mensajes de los gobernadores de la Provincia de Buenos Aires: Manuel A. Fresco*, Instituto Cultural de la Provincia – Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, La Plata, 2004

. *Presupuesto y finanzas de la provincia de Buenos Aires* (1937 – 1938 – 1939)

. Recopilación de disposiciones que rigen las Obras Públicas en la Provincia de Buenos Aires, 1938

. Registros Oficiales, 1919 – 1940

**1º Jornadas de Investigadores en Formación**  
**Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)**  
**16 y 17 de Noviembre de 2011.**

---

**Nombre y Apellido:** Fernando Gabriel Garrubba.

**Afiliación Institucional:** Universidad Nacional de Tres de Febrero.

**Correo Electrónico:** [fgarrubba@hotmail.com](mailto:fgarrubba@hotmail.com)

**Eje Propuesto:** Estado y Políticas Públicas.

**Título de la Ponencia:** “Relaciones y estrategias comerciales que se hicieron ‘carne’ en la acción del gobierno argentino”: El legado del Pacto Roca-Runciman frente a la salida de la gran depresión (1933-1940).

Resumen:

La presente ponencia tiene como objeto primordial el investigar e interpretar acerca de la convivencia que hubo en la economía argentina entre el proceso de incipiente industrialización, por un lado, y la relación comercial con Inglaterra, por el otro, durante la década de 1930. A su vez, lo dicho se busca que sirva de base para indagar sobre el impacto que generó el vínculo bilateral, de neto beneficio al sector agroexportador del país, en la evolución del conjunto de la economía nacional de cara a su posicionamiento mundial de los próximos años.

Las líneas de estudio al respecto se han focalizado, por un lado, en marcar los orígenes de industrialización de la economía argentina y en presentar las acciones que tomaba el estado con el fin de transitar los avatares económicos que traía la gran depresión mundial tras el colapso financiero de octubre de 1929. Por otro lado, hubo investigaciones que centraron sus objetivos en las deducciones de lo negociado en el Pacto Roca-Runciman de 1933 para evidenciar las consecuentes repercusiones que traería a la economía, el convenio firmado en la ciudad de Londres. Es así como partiendo de sendas corrientes de análisis se busca avanzar en un mayor conocimiento de los reales objetivos de la política económica argentina de aquellos años, para marcar entonces, con mayor exactitud, un diagnóstico de la economía nacional sobre sus características y proyecciones, que escapen a las tradicionales etiquetas históricas signadas por las visiones de carácter más superficial.

Se parte, entonces, de considerar que las consecuencias del tratado firmado por Roca y compañía pasaron lejos de ser un aliciente para el desarrollo económico argentino, en tanto que, por el contrario, resultaron perjudiciales para el encauce de la industrialización que por esos años se proyectaba. El carácter incompleto y desperejo del progreso industrial con el que contaba el país hacia fines de los años '30 confirmó lo expuesto, al tiempo que puso al descubierto las falencias en el posicionamiento exterior de la economía nacional frente al mediano y largo plazo. Bajo este escenario de estudio, se analizarán y discutirán diversas fuentes atinentes al período mencionado para lograr una mayor comprensión del mismo.

## **Marco de estudio.**

Este trabajo es parte de la investigación que estoy llevando a cabo en mi proyecto de tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Comerciales Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Desde el propio comienzo de mi labor, tuve el interés de realizar un estudio que aborde el complejo escenario de la política económica argentina de la década de 1930; no sólo para problematizar lo acontecido por aquellos años sino también por el hecho de extraer conclusiones de peso a la hora de comprender con exactitud los siguientes períodos que ubicarían al conjunto de la economía nacional en un grado de subdesarrollo casi constante.

Es por ello que comencé por recopilar toda aquella bibliografía que me resultara pertinente, para luego sí explorar nuevas fuentes que me acerquen aún más al tema planteado. Así fue como agudicé mis lecturas sobre artículos que trataban aspectos tocantes con la época trabajada, tales como el de Javier Villanueva sobre la génesis de la industrialización argentina, el de Arturo O'Connell que marca el tránsito de la economía nacional frente a los años de la depresión y el de Marcelo Diamand que propone una línea de análisis sobre la estructura productiva argentina y la falta de competitividad, entre otros. En otro plano, resalté estudios más emparentados con debates sobre hechos precisos del contexto temporal como fue el caso del trabajo de Juan Carlos Korol sobre el Pacto Roca-Runciman o el de Mario Rapoport acerca de las relaciones políticas y comerciales que el país mantenía con Gran Bretaña y los Estados Unidos, y cómo éstas influían en el accionar del estado y los sectores de la economía.

Continuando con las tareas de archivo e investigación, pude contar con diversos artículos de época de gran utilidad enmarcados tanto en la Revista de Economía Argentina como en la Revista de la Unión Industrial, en temas de gran variedad: desde repercusiones de la crisis económica del '30 sobre el país y el fortalecimiento de la relación política y comercial con Inglaterra, pasando por análisis sectoriales tanto del sector agrícola como del fabril e índices de coyuntura económica, hasta inclusive escritos y proyecciones sobre el estado de la economía ante el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el principal problema a la hora de abordar grados de relación más fuertes entre los sucesos, se encuentra en la carencia de artículos que relacionen en extenso el impacto negativo que para el sector industrial marcaba la puesta en práctica del acuerdo de las carnes.

Y consideramos que para ello, serviría no sólo una muestra de las propias declaraciones de los industriales (que más adelante se mostrarán en el trabajo presente); sino también un mayor relacionamiento de las variables económicas que impactaron directamente en los beneficios del sector fabril, como por caso los aranceles bajos (o en algunos casos, la inexistencia de ellos) con que entraban las manufacturas de origen británico en perjuicio neto a la competitividad del sector. Otra evidencia rescatada, resultado del trabajo de archivo, es la falta de un análisis pormenorizado del índice de los términos de intercambio comerciales del país desde la entrada en vigor del Pacto Roca-Runciman que permita apoyar con mayor firmeza el detrimento en que se incurrió para el posicionamiento y competitividad de la economía en general; sin tener que caer en tomar únicamente los resultados de la balanza comercial que por sí solos no son un reflejo preciso para entablar objetivamente si una determinada política o tipo de intercambio comercial generaría beneficios en el largo plazo (por el contrario, son un buen reflejo para el análisis pero del corto plazo).

Ahora bien, tomando como referencia por un lado las investigaciones sobre la economía interna en base al incipiente proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y aquellas más emparentadas con la economía exterior, por el otro, es que se busca armar un panorama más claro sobre el accionar económico del período. No sólo para marcar las disyuntivas del proceso sino para reflejar las posturas encontradas de quienes, lógicamente, no se verían favorecidos por las características del mismo.

Se entiende que el claro y directo impacto de la crisis de 1929 fue la disminución de los niveles de compra y venta de bienes a nivel internacional. Por supuesto que Argentina no fue la excepción y pese a que no se enmarcaba dentro de las naciones que en mayor medida sufrieron las consecuencias tales como EEUU y la región de Europa Occidental, “una economía abierta, tal como la de la Argentina, era muy vulnerable a la inestabilidad de la economía mundial” (O’Connell, 1984: 489). Una medida para evidenciarlo la marcó la caída en valor de los productos de exportación argentinos, haciendo que el saldo comercial fuera netamente deficitario si se comparan los primeros semestres de 1930 y 1931 (Tornquist, 1931: 444).

Ante ello, la respuesta nacional frente a la crisis económica que vivían prácticamente todos los países del mundo, se orientó en tres grandes planos, a saber: intervención estatal (que dio lugar a la creación de las “juntas reguladoras” de productos tales como los granos, las carnes, el algodón y el vino), cierre de la economía (base de la política

ISI) y refuerzo de la relación con Gran Bretaña en el marco de las políticas de tinte bilateral que pululaban internacionalmente. Hecho, este último, que se materializó tras la firma del Pacto Roca-Runciman de 1933.

Al respecto, el análisis que realiza Juan Carlos Korol sobre las negociaciones del tratado nos deja una primera y clara impresión: Gran Bretaña se comprometía a comprar carne Argentina a cambio de una serie de concesiones financieras y delegaciones administrativas de gran calibre. En términos del pacto, se convino recaudar sólo un 15% de las exportaciones de carne a Gran Bretaña (las cuales debían siempre colocarse en el mercado por medio de buques y agentes de comercio del país socio), dejando así al 85% restante en manos de frigoríficos ingleses que operaban en el país. Además, desde Londres se reservaban el derecho de restringir sus compras cuando lo creyeran conveniente (Korol, 2000: 53). Con ello, no hay dudas en que el Pacto Roca-Runciman de 1933 fue el emblema que marcó las relaciones comerciales bilaterales de la Argentina durante la década de 1930. Pero se trataba de unas relaciones muy particulares que descansaron bajo el lema de “comprar a quien nos compra”, en tanto el país ofrecía principalmente carnes a los británicos y adquiría de ellos productos industriales. En las recopilaciones de artículos realizadas al respecto, he encontrado que en el seno de los escritos de algunos investigadores se puso en discusión hasta qué punto el convenio no iba en detrimento de pactar mejores acuerdos en determinadas situaciones con algún otro país; por ejemplo se presumía investigar si en alguna oportunidad los sostenedores de este modelo bilateral al extremo se hicieron de maquinaria e implementos de fabricación inglesa pese a que se sabía que las similares norteamericanas eran más baratas (Pujals, 1933: 35).

En el trabajo ya mencionado de O`Connell sobre las repercusiones de la depresión en Argentina, el autor presenta una serie de etapas sobre la evolución económica del país atada a los vaivenes propios y ajenos: en primer lugar muestra un período de declive económico principalmente dado por la caída de los precios mundiales entre 1928 y 1932; en segundo lugar muestra una recuperación que en 1933-1937 pudo alcanzarse tras el resurgir de los precios agrícolas, la devaluación monetaria y las sequías en las cosechas de países directamente competidores como EEUU y Australia; por último hacia 1938 se evidencia una recaída tras las mejoras productivas de las naciones rivales y los bajos rendimientos de las propias con las que contaba la Argentina. Estos altibajos en el devenir de la economía que nos marca O`Connell a lo largo de la década no hicieron más que afectar su posicionamiento. Ahora bien, si entendemos que se

transitaba en los mismos años por un proceso de proyectar el desarrollo industrial, estos resultados no hacían más que poner a aquel en jaque frente a los próximos años. Desde este punto es que queremos profundizar lo expuesto por O'Connell y relacionar su trabajo con los vínculos comerciales del país: así, la orientación hacia el mercado único con Gran Bretaña tras el acuerdo de Londres, donde por ejemplo el país europeo concentraba el 99,9% de las exportaciones argentinas de carne vacuna enfriada en 1935 (Bunge, 1937: 46); dejó de lado la falta de concreción de vínculos con países como Alemania, Italia, el propio EEUU y hasta naciones sudamericanas (que contaban con las mismas falencias estructurales que la Argentina en cuanto a desarrollo de sus economías), y con ello, la mirada por el intercambio de insumos para desarrollar otro sector que no sea el agro pasaba más que lejos. Y más allá de las duras condiciones que marcaron el tratado, lo expuesto precedentemente nos hace ver que el convenio con los ingleses reflejó la búsqueda nacional de continuar insertándose en el exterior mediante las ventas de productos de origen agropecuario: es decir, el camino seguía siendo el tradicional y, no menos importante que ello, el exclusivo.

Otro punto desde el cual es interesante reconstruir el período lo marca el grado propio de la industrialización argentina. Para ello, el desglose que Villanueva hace sobre el punto angular desde el cual se proyectan los primeros pasos de la evolución industrial es crucial para el presente trabajo. Pues el autor nos ofrece claros indicios que muestran que el origen de la industrialización radica en los años '20 y no en los '30, más allá que en este último decenio haya habido una continuidad. Tanto las inversiones como las instalaciones fabriles lo demuestran. Lo que queremos recatar de esta premisa son dos grandes conclusiones: en primer lugar no hubo desde la política argentina de los '30 un neto programa de industrialización que se ampare en la articulación con la economía exterior sino que una proyección de los resultados de crecimiento de la década anterior y una batería de ajustes proteccionistas como consecuencia de la crisis mundial; y en segundo lugar, tras el lógico beneficio al sector agroexportador por los dividendos que traería el acuerdo con los ingleses, indirectamente se le puso un dique al natural proceso de crecimiento por el que atravesaba la industria, que además iba mostrando una mayor performance en la participación del Producto Nacional Bruto argentino que el sector agrícola hacia fines de década (Villanueva, 1972: 456).

Los análisis futuros sobre la falta de articulación, competitividad y desarrollo de la economía argentina para sortear las sucesivas crisis por las que ha atravesado no escasearon; lo que no hace más que instarnos a profundizar la investigación sobre una

época compleja como la de los '30 que marcó signos de crecimiento sectoriales y parciales pero falta de desarrollo general al compás de una evolución industrial despareja e incompleta hacia sus últimos años. Y ante una ecuación como esta, trazar conclusiones sobre la estrecha relación del marco de estudio con el subdesarrollo económico posterior.

### **Un sector en franco crecimiento pero una economía exterior sin desarrollo.**

Desde el mismísimo comienzo de la crisis ya se presumía que el país podría integrar el lote de aquellos que en primer término salgan de la depresión financiera-económica y muestre signos favorables, amén de tres grandes fundamentos, a saber:

1. Se tenía aún un gran mercado por conquistar para la colocación de productos en el exterior.
2. Se diagnosticaba estar en condiciones económicas para adaptar la economía y así diversificar la producción para no depender de las alzas y bajas de los precios mundiales del agro; y
3. La mejora constante que había en cuanto a la producción agropecuaria (Bunge, 1931: 466 y 467).

Sin embargo, al depender prácticamente de “un” producto (las carnes) y “un” mercado (el inglés) la oportunidad de aprovechar estas ventajas disminuía.

Esta alternativa de recuperación económica argentina también era corroborada en las más altas esferas del Consejo de la Cámara de Comercio Internacional<sup>1</sup> en una reunión celebrada en París en 1937, donde se estudió el caso del resurgimiento económico argentino. Entre las declaraciones más importantes exponemos aquí la de Lord Luke (diplomático británico que presidió el consejo): “Este año (1937) promete ser el más próspero en la Argentina desde la crisis mundial. Sólo durante el mes de enero, se embarcaron 2.250.000 toneladas de productos argentinos, cuyo valor es de 4 millones de libras esterlinas” y seguía, “Los productos argentinos van a todas partes, especialmente a Gran Bretaña y EEUU”. Y aquí lo más interesante de su relato: “Cuanto mayor sea la prosperidad Argentina, mayor será su capacidad adquisitiva para comprar en los países industriales” (Revista de la Unión Industrial, 1937: 30). Queda claro, entonces, que el eje estaba puesto en realzar la productividad agropecuaria a

---

<sup>1</sup> Ente compuesto por los grupos nacionales de comercio de las potencias mundiales más importantes.

expensas de tomar a la Argentina como un neto comprador de insumos industriales europeos y norteamericanos de mayor valor agregado. Misma ideología aplicada por los funcionarios nacionales, los cuales asistían frecuentemente a estas reuniones, fomentaban exposiciones de productos y seguramente veían con buenos ojos declaraciones del tipo de las de Luke. No primaban las propuestas de variantes en las ofertas exportables sino el mero asentimiento de aquellas palabras. Claro está que las cifras eclipsaban todo tipo de objeción y análisis posible en vistas a que los años que van de 1933 a 1937 trajeron consigo saldos comerciales favorables (los cuales a su vez crecían escalonadamente), amparados en un comercio que cada vez se consolidaba más con Gran Bretaña en el sector de las carnes.

En el ámbito industrial, el mayor flujo de inversiones con el que contó Argentina hasta mediados de los `40, fue el de la década de 1920. Pero esta idea de dotar de industrias al país debía ir de la mano con el acuerdo trabado con los ingleses, así lo manifestaba el por entonces ministro de economía Federico Pinedo: “desarrollemos la industria pero no la de bienes que importamos de Gran Bretaña, porque no nos comprarían nuestros productos” (Villanueva, 1972: 473).

Esto explica el por qué hacia mediados y fines de los `30, Argentina compraba bienes que podía producir localmente: para seguir exportando carnes hacia los británicos. Así se entiende el gran recelo que en el núcleo industrial había tras la firma del pacto, pues los aranceles a las manufacturas inglesas se encontraban por el suelo (si es que existían) en neto perjuicio para los productores locales.

Citamos al respecto, un pasaje de la manifestación pro-industria de 1933: “Poseedora (la Argentina) de las materias primas más esenciales, con tierras y climas para producir cuanto es necesario a la vida contemporánea, puede y debe desarrollar una intensa acción manufacturera, hasta alcanzar la exportación de artículos elaborados en vez de limitarse a exportar artículos primarios, cuyos precios están siempre sometidos a las conveniencias de los mercados (...)” (Memorial de la UIA, 1933: 27). Y las alternativas de exportar no eran una utopía ni mucho menos, pues en 1938 había fuertes intereses de países sudamericanos por adquirir bienes de diverso tipo de la industria argentina tales como neumáticos para autos, gomas de bicicleta, aceite de coco, glicerina, cacao en grano, etc. Es más, parecía ser que la tendencia en esa línea de pensamiento se iba afianzando más allá de la frontera argentina, ya que un boletín de la Unión Panamericana del año 1939 no vacilaba al decir que los países americanos deberían diversificar sus exportaciones (Anales de la Argentina Fabril, 1939: 28).

En síntesis, durante la etapa de recuperación económica mundial (1935-1940) la economía nacional evidenció mejoras en las balanzas comercial y de pagos, y las exportaciones fueron en un alza constante. Sin embargo, no hubo ni inversiones contundentes del gobierno ni grandes incentivos comerciales<sup>2</sup> que se apliquen a otros sectores de producción tras las ganancias derivadas del agro y las carnes. Con lo cual, entendemos que el pacto de Londres del '33 no tuvo efectos de “derrame” en otras áreas de la economía.

Siendo así el devenir de los hechos, se encontraba el sector industrial con tres grandes problemas al promediar la década: en primer lugar debía ser el responsable del desarrollo de la economía interna del país; en segundo lugar veía amenazados aquellos rubros que competían desventajosamente con los bienes británicos gracias al acuerdo firmado por Roca; y por último no tenía proyección alguna para el diseño de un plan de comercio exterior que proyecte las futuras exportaciones de sus bienes.

Ante las condiciones desfavorables en las que se pactó el acuerdo, se generó un alto costo de oportunidad no sólo en el desarrollo de la industria sino también en el conjunto de la economía argentina. Entonces, el proceso por el cual se atravesó en la segunda mitad de los '30 fue de “crecimiento” en el sector agroexportador al haber un aumento de la producción, las ventas y las recaudaciones de divisas en varios años consecutivos; pero no de “desarrollo”, pues no hubo integración de la economía de cara a vincular distintas actividades ni distribución del ingreso que sostenga aquel crecimiento para los años entrantes.

En otro orden, se ha investigado sobre el impacto del inicio de la Segunda Guerra Mundial en la economía argentina. Así tenemos que el que Inglaterra participe en la contienda mundial y sea el principal socio comercial del país debería haber sido un aliciente en tanto se siga la lógica de aumento de demanda de productos alimenticios. Y no es que esto haya dejado de suceder, ocurrió que ante las necesidades de dinero para financiar los gastos de guerra, sus compras quedaban acreditadas en “libras congeladas” y no se pagaban de inmediato (Rapoport, 2001: 141). Con esto, aquella ventaja inicial que se pudo haber planteado quedaba más que opacada y era vital salir a buscar nuevos mercados. Los comentarios no se hacían esperar por cuenta de los industriales: “Mientras se ha gastado tiempo y dinero en la formalización de contratos de comercio en Europa, muchos de los cuales han sido fatales para nuestras industrias, nada o muy

---

<sup>2</sup> Como por caso el “Draw-Back”.

poco se ha hecho para establecer acuerdos con los países vecinos destinados a intensificar el intercambio” (Anales de la Argentina Fabril, 1940: 4).

Es en este contexto donde tuvo lugar la conformación del plan de “Reactivación Económica” de 1940, a cargo del ministro de hacienda Federico Pinedo, el cual pregonaba una redirección capaz de escapar de la trampa de ser una economía mono-productora. Tal como lo exponen los autores Murmis y Portantiero, se proponía que el MAE sea una gran rueda sobre la que debería girar la economía nacional, sostenida por pequeñas ruedas industriales de soporte; el plan constituyó así una defensa del sector industrial que buscaba, además, controlar el dumping comercial y dar créditos a las industrias. Concluimos, entonces, que el proyecto intentó reconocer al sector agroexportador como el movilizador de la economía por su alta capacidad de producción y ventas, pero también buscó mostrar que no se podía conseguir un desarrollo completo si no había una industria que lo sustente por cuanto se diversifique la oferta al exterior y no se dependa de un solo bien que quede, además, a la merced constante de lo sucedido en el mercado internacional. La guerra junto a la incapacidad de pagos inglesa eran, pues, un ejemplo más a la lista. Ante el rechazo del Congreso, el plan Pinedo no entró en vigor, dejando a un lado prácticamente al único proyecto del período que contemplaba la articulación de la economía y el encauce de la industrialización con proyección al desarrollo futuro.

Para concluir, cabe referenciar el análisis que llevó adelante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los primeros años '50, al considerar el problema de las naciones subdesarrolladas en los “términos de intercambio” del comercio. Se entendía que casos de falta de desarrollo económico como el de la Argentina, se explicaban por exportar bienes de bajo valor agregado que, además, contaban con una alta dependencia de los precios internacionales; e importar productos de mayor cuantía dada su superior intensidad tecnológica. Es decir, lo que encontramos en la investigación como aporte directo del Pacto Roca-Runciman de 1933.

Las exportaciones no son sólo el negocio de unos pocos años, ni dependen de un único bien ni un exclusivo mercado; hay que complementarlas permanentemente. “Si un país quiere crecer, el financiamiento de este crecimiento en divisas, debe provenir de las exportaciones industriales” (Diamand, 1972: 20). Más sabiendo que en el largo plazo, el agro tiene proyección limitada a contramarcha de la industria que puede evolucionar a través de captación tecnológica y ensamble de rubros. Así lo piensan quienes usan como sinónimo de “país desarrollado”, el término “país industrializado”.

## **Bibliografía**

### **Artículos:**

- Bunge, Alejandro. *La argentina es uno de los países que más rápidamente ha de salir de la crisis mundial* en Revista de Economía Argentina, Tomo XXVI, junio de 1931.
- Bunge, Alejandro. *Las relaciones comerciales entre la Argentina y Gran Bretaña en los últimos cien años* en Revista de Economía Argentina, Tomo XXXVI, febrero de 1937.
- CEPAL, *Informe Económico de América Latina de 1949*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1950.
- Diamand, Marcelo. *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio* en Colección Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, volumen 12, N° 45, Buenos Aires, IDES, 1972.
- Korol, Juan Carlos. *El tratado Roca-Runciman* en *Historia Visual de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, fascículos de publicación del diario Clarín, Tomo IV, 2000.
- O'Connell, Arturo. *La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta* en Colección Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, volumen 23, N° 92. Buenos Aires, IDES, enero-marzo de 1984.
- Pujals, Emilio. *Nuestro intercambio con el Reino Unido* en Revista de la Unión Industrial Argentina, N° 769, enero de 1933.
- Rapoport, Mario. *La Argentina ante la guerra* en *Historia Visual de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, fascículos de publicación del diario Clarín, Tomo XI, 2001.
- Tornquist, Carlos. *La situación de la República Argentina ante la crisis mundial* en Revista de Economía Argentina, Tomo XXVII, diciembre de 1931.
- Villanueva, Javier. *El origen de la industrialización argentina* en Colección Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, volumen 12, N° 47, Buenos Aires, IDES, octubre-diciembre de 1972.

### **Libros:**

- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos. *Estudios sobre los orígenes del Peronismo*. Buenos Aires, Editorial siglo veintiuno, 2004.

### **Documentos:**

- Programa de Reactivación de la Economía Nacional (Plan Pinedo de 1940), extraído de Revista de Economía Argentina, Tomo XXXIX, diciembre de 1940.

### **Revistas:**

- *Anales de la Argentina Fabril*. Unión Industrial Argentina (UIA). Director Luis Colombo; volúmenes de marzo de 1939 y enero de 1940.
- Revista de la Unión Industrial Argentina. Unión Industrial Argentina (UIA). Director Luis Colombo; volúmenes de junio de 1933 y marzo de 1937.

**1ras jornadas de Investigadores en Formación- IDES  
16 y 17 de noviembre de 2011**

**Autora: Mg. Arq. Ana Gómez Pintos  
HITEPAC. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP.  
agomezpintos@hotmail.com**

**Eje: Estado y políticas públicas**

**Título: El Gran Buenos Aires: entre las tensiones políticas y el laberinto administrativo.  
1913-1948.**

“Que hasta la fecha no existe, Plan Regulador urbano y rural de conjunto que guíe el hipertrófico crecimiento de dicho conglomerado urbano (el Gran Buenos Aires) por lo que las condiciones del uso de la tierra son cada día más caóticas, creando serios problemas sociales, higiénicos, económicos y estéticos.

Que la actual legislación y sus disposiciones reglamentarias son inadecuadas, total o parcialmente, para evitar la desenfrenada especulación negativa con los valores de la tierra y para promover el encauzamiento de la iniciativa privada en un desarrollo positivo dentro de las normas que conduzcan a la creación de nuevos núcleos urbanos conforme al Plan o al remodelamiento de distritos urbanos actualmente deteriorados.”

Decreto n° 70/8 – Enero 1948, dictado por el Poder Ejecutivo Provincial creando la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires.

El Gran Buenos Aires (GBA) adquiere entidad legal a partir del decreto n° 70 dictado el 8 de enero de 1948. En este momento se reconoce la compleja dimensión que está adquiriendo la expansión y, consecuentemente, la necesidad de organizar una entidad legal que permita coordinar acciones entre los distintos municipios, entendiendo que, además de conformar entidades en sí mismas, forman parte de un conjunto más amplio en su calidad de áreas periféricas a la Capital. En cierta medida, la formación de una Comisión Asesora del Gran Buenos Aires, mediante ese mismo decreto, pone en evidencia una única cuestión: la creciente –y tardía- preocupación por el crecimiento desordenado que tomaba el conglomerado.

Tomando este hecho como punto de llegada buscamos analizar la relación entre lo que aquí se denuncia y las acciones del Estado en materia legislativa y en la creación de organismos destinados a controlar la expansión.

El interés concreto en esta problemática forma parte de una investigación de doctorado cuyo objetivo más amplio es analizar el proceso expansivo que atravesó, lo que se consolidaría a fines de nuestro período de estudio como, el GBA en relación a la incorporación de loteos de fin de semana y barrios parque.

En un principio, en base a los datos relevados en el Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del MOP, se han buscado establecer las dimensiones materiales del fenómeno, con la intención de responder de qué modo se incorporaron los nuevos loteos en el territorio?, ¿cómo se distribuyeron las nuevas formas de habitar residenciales?, o ¿cómo dialogaron con las pre-existencias? Sin embargo, un estudio más profundo sobre el proceso de expansión del GBA implica también considerar las problemáticas de los loteos que subyacían en relación a la acción del Estado –instituciones, organismos públicos, normativas- y los demás agentes involucrados en la formación del territorio.

Retomando una serie de estudios que a partir de la década del ochenta se han propuesto revisar el rol del Estado y su dinámica institucional (Skocpol: 1985), se ponen en duda las visiones más extendidas, provenientes de los propios actores y de parte de la historiografía –relacionada fundamentalmente al área de los estudios urbanos y territoriales- (Clichevsky: 1975, Yujnovsky: 1984, Torres: 1993) que desestiman la implicancia de las políticas públicas y las acciones legislativas del Estado en materia de ordenamiento territorial. En cambio, proponemos incorporar al debate algunos conceptos como los de autonomía y capacidad del Estado que nos permitan reconocer la complejidad de cuestiones que entran en juego al momento de elaborar e implementar políticas públicas; entendiendo que en esta dificultad podría residir una de las causas del crecimiento caótico del GBA.<sup>1</sup> Se reconoce, como señala Oszlak (1982), como rasgo característico de los procesos de expansión del Estado, su carácter conflictivo, como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación y enfrentamiento; de ahí que sugerimos que existió un quiebre entre las propuestas teóricas y la forma en que se llevó a cabo la expansión que puede reconocerse a través de las dificultades a las que se enfrentó el Estado –a través de sus diferentes reparticiones- a la hora de regular los loteos. En esta ocasión nos concentraremos en la falta de articulación que se lee entre los distintos ámbitos del poder

---

<sup>1</sup> Se entiende que un Estado puede ser denominado fuerte o autónomo en la medida en que puede formular y perseguir metas que no constituyan meramente el reflejo de las exigencias o intereses de los grupos o clases sociales dominantes. (1913) Ver, Sikkink, Katryn (1993).

público: desinteligencias en el interior del aparato estatal y falta de articulación entre instituciones.

Para ello, el análisis se centra en las memorias de Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires, en la formulación de la ley provincial de formación de pueblos y ejidos (1913), en sus sucesivas reglamentaciones, y en las memorias de la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires, focalizando, antes que en los propios contenidos, en las propuestas de gestión que se establecen y las tensiones que se generan entre los ámbitos provincial y municipal a partir de la coexistencia de políticas no del todo coordinadas.<sup>2</sup> El trabajo propone un análisis de la dinámica institucional donde se pongan de relieve el papel de funcionarios y estructuras organizativas como determinantes de los logros resultantes.<sup>3</sup>

## **El diagnóstico**

En la esfera metropolitana, los informes municipales y los debates que tuvieron lugar en las dos Reuniones de Municipios del GBA, celebradas el 8 de octubre de 1948 y el 2 de mayo de 1949, en el marco del plan en el que trabajaba la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires, pusieron de manifiesto el desordenado crecimiento al que se estaba asistiendo. El diagnóstico que se construye en vistas de la futura reforma es más o menos común para los representantes de todos los municipios. Puede resumirse en una diversidad de temas englobados, principalmente, en lo que la comisión entendía como resultado del *laissez-faire* operante en el área: el crecimiento “caótico y vertiginoso, impulsado por la iniciativa privada”, “el avance de las subdivisiones de tierras en zonas rurales”, “la forma desordenada, pegando saltos, dejando claros, que tomaba la expansión”<sup>4</sup>

Como se ve, desde aquellos agentes locales que estaban en contacto más directo con las problemáticas de la expansión se cargan las tintas sobre las resoluciones tomadas en una escala superior: “la legislación, o como ellos dicen “la falta de ella” está por detrás del desarrollo caótico del GBA. Si bien hay algo de verdad en este diagnóstico, y es posible reconocer que

---

<sup>2</sup> Ley provincial n° 3.487 de Creación de nuevos centros de población y ampliación de ejidos. (1913)

<sup>3</sup> Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (2010) delinear lo que se podría considerar un mapa historiográfico en relación a los estudios del Estado en la Argentina. En este contexto, los estudios sobre la administración pública y la organización de las instituciones del Estado están contenidos dentro de lo que los autores denominan los análisis del “Estado desde adentro”.

<sup>4</sup> Citado por José María Pastor y José Bonilla, *Estudio sobre el uso de la tierra*, Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires, 1958. pp.170-178.

muchos de los conflictos que se expresan en la materialización territorial provienen -como señala el decreto n° 70- de la falta de un plan que se adelante a las formas de crecimiento. Sumado a ello, hay que señalar que, muchos de estos problemas obedecen a dificultades en la gestión y la puesta en práctica de la normativa, como resultado de la tensión existente entre las atribuciones que les correspondían a las autoridades provinciales y municipales. Y al correlato de esta tensión en la materialización del territorio, reconocible en el desfasaje que se produce entre el “avance modernizador” (como entienden unos) que implicaría el trazado de nuevos barrios y loteos que, sin embargo, permanecen durante años, con un mínimo nivel de ocupación y, más tiempo aún, sin la provisión de servicios de infraestructura.<sup>5</sup>

La dinámica productora de la expansión lo hace posible cuando permite la superposición en los niveles de intervención. En teoría, es el Poder Ejecutivo de la Provincia – inicialmente, a través de la Secretaría de Gobierno, previo informe de la Oficina Técnica correspondiente, y a partir de 1944 a través de la Dirección de Geodesia del M.O.P- quien tiene jurisdicción sobre la aprobación de los loteos y subdivisiones de tierras de acuerdo a condiciones exigidas en la ley n° 3487 de 1913, mientras que a la municipalidad correspondiente se le concede un plazo de 15 días en los que debe verificar el cumplimiento de lo pactado ante las autoridades superiores y expedirse, acordando o no el loteo. En el plano discursivo, las municipalidades aducen la falta de medios legales y de control ante la que se encuentran, y por lo cual no tienen más remedio que aceptar la realización de los loteos aprobados por el P.E; mientras que, de hecho, se reconoce que muchos de los nuevos loteos se aprobaron mediante ordenanzas municipales sin previa consulta a los organismos provinciales.

### **Acusaciones cruzadas**

A causa de la delimitación confusa que se establece en relación a las funciones que deben asumir las diferentes reparticiones y a la dificultad de cada una de ellas para implementarlas se formulan

---

<sup>5</sup> En Argentina, la producción del espacio urbano en la periferia de las ciudades se produjo previo a la provisión de infraestructuras, que comenzaba a planificarse con posterioridad al asentamiento de la población. En el caso de Buenos Aires, las regulaciones establecieron restricciones relacionadas con la morfología, mientras que prácticamente no existieron durante este período restricciones para que la tierra rural sea transformada en urbana. Esto redundó en una enorme cantidad de áreas subdivididas y no loteadas, (en espera de un crecimiento de la demanda y de los valores) y de muchas otras, loteadas y vendidas sólo parcialmente, de manera que se generaron grandes vacíos urbanos. Ver, Nora Clichevsky (2002)

una cantidad de acusaciones cruzadas sobre las responsabilidades y la capacidad real de cada sector para incidir sobre el fenómeno de la expansión. [A raíz de esto nos preguntamos cómo dar cuenta de ciertas prácticas que podríamos denominar “ocultas”, es decir, que no siguen los procedimientos “normales”](#)

En el contexto de las reuniones de la comisión del GBA, y en medio de esta disputa, por una parte, los representantes municipales se reconocen presos de una situación en la que poseen pocas herramientas para actuar. En primer lugar esgrimen que, teniendo en cuenta, los gastos a que se ven abocados rematadores y especuladores cada vez que emprenden una de estas obras, quienes deben controlar y por el tiempo en que se tarda en llevar a cabo esos controles, muchas veces, cuando llegan al sitio se encuentran ante loteos consumados, puestos en marcha con la aprobación de Geodesia o del P.E y ante los cuales no les queda más que aceptar los trazados que ya son una realidad.<sup>6</sup> Esto los expone a su vez ante una nueva problemática, siendo que, como exterioriza el representante de General San Martín,

“son los gobiernos municipales quienes ante la extensión de los fraccionamientos en lotes, deben cumplir con la provisión de luz, limpieza, etc, que generan al erario público problemas de difícil solución, sobre todo si se tiene en cuenta que esta erogación está en desproporción con el número de familias a las que favorece”.<sup>7</sup>

Ante este debate, muchos municipios se declaran, directamente, contrarios a la aprobación de nuevos loteos en sus áreas. Al respecto, el intendente de Las Conchas, expresó,

“yo he tomado medidas drásticas; he suspendido los remates por no ajustarse los mismos a lo dispuesto en las ordenanzas municipales y por pasar por sobre las autoridades de la Municipalidad (...) yo, a los rematadores les he tenido que mandar la inspección municipal y pararlos con las bañaderas llenas de gente, con carpas... y con música.”<sup>8</sup>

Sin embargo, esta constituía una medida extrema que pocas veces pudo hacerse efectiva por la dificultad de su puesta en práctica. ¿Qué capacidad tenían las autoridades municipales para

---

<sup>6</sup> Discurso del Sr. Intendente de Moreno en la Segunda Reunión de Municipios del GBA, citado por José María Pastor y José Bonilla, *Estudio sobre el uso de la tierra*, Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires, 1958. p.177.

<sup>7</sup> Informe del Municipio de General San Martín entregado a la Comisión Asesora del GBA, citado por José María Pastor y José Bonilla, *Estudio sobre el uso de la tierra*, Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires, 1958. pp.171-172.

<sup>8</sup> Discurso del Sr. Intendente de Las Conchas en la Segunda Reunión de Municipios del GBA, citado por José María Pastor y José Bonilla, *Estudio sobre el uso de la tierra*, Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires, 1958. pp.177-178.

modificar una práctica cada vez más extendida? Como señaló Skocpol (1985), la respuesta no ha de buscarse sólo desde un análisis del Estado sino en el balance entre los recursos del mismo en comparación con el resto de los actores. Es decir que es necesario identificar, por un lado, quiénes encarnan al Estado en un determinado momento o lugar, pero también identificar aquellas instituciones, grupos o personas exteriores a aquel y con las que los agentes estatales generan infinidad de intercambios cotidianos capaces de determinar la concreción de ciertas políticas públicas.

En este caso, los gobiernos municipales se enfrentaban a dos tipos de trabas, por un lado, estaba siempre presente la imposibilidad de controlar la gran cantidad de loteos que tenían lugar en la periferia y por el otro, como ya se mencionó, la suspensión de un remate era una medida que, desde diferentes perspectivas, se oponía a los intereses de grupos contrapuestos: en primer lugar, iba en contra de fuertes intereses privados – inmobiliarias, especuladores-, a la vez que podía resultar sumamente antipopular, en cuanto privaba a las clases populares de obtener terrenos baratos. El representante de General Sarmiento, da cuenta de lo extendida que estaba esta vinculación entre nuevos loteos y acceso a la tierra por parte de los sectores populares, cuando en la misma Reunión de Municipios, se sintió obligado a justificar su posición antes de apoyar una medida semejante,

“la prohibición no es una medida antijurídica ni antisocial, desde el momento en que como bien se ha expresado, y es bien del conocimiento público, sobran terrenos en los fraccionamientos ya realizados como para poder absorber las demandas de la población...”<sup>9</sup>

Por último, y en la misma línea, el Sr Luis Tenorio, representante de Lomas de Zamora, señala la dificultad de los Concejos Deliberantes locales de dictar ordenanzas limitando los usos de la tierra, que corren el peligro de ser tachadas de inconstitucionales ante la falta de reglamentación al respecto que existe en la Provincia. Desde esta perspectiva, tanto los funcionarios, como los gobiernos municipales se presentan como víctimas de una situación consumada, dentro de la cual les quedan pocos medios de acción.

---

<sup>9</sup> Discurso del representante de General Sarmiento en la 2da Reunión de Municipios del GBA, citado por José María Pastor y José Bonilla, *Estudio sobre el uso de la tierra*, Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires, 1958. p.179.

El ocupamiento salteado y la permanencia de tierras vacantes, asociado a una baja densidad territorial y dentro de los propios núcleos urbanizados constituye una de las características fundamentales de la configuración de la expansión en Latinoamérica.

Ahora bien, si indagamos un poco más en profundidad, lo que muestran ciertas fuentes municipales, en contraposición con lo que los mismos agentes municipales declararon, es que muchos de los barrios y loteos que se registran en el GBA fueron aprobados mediante ordenanzas municipales (es por ejemplo el caso del Barrio Parque Manuel Aguirre en San Isidro<sup>10</sup>, o el plano de subdivisión de tierras de la sucesión a nombre de Antonia Mandia de García en Ituzaingo<sup>11</sup>), salteando la intervención de la Provincia y del Departamento Topográfico. Dos cuestiones confluyen para dar lugar a esta situación: por un lado, se presume que, agentes, loteadores e incluso dueños de la tierra que llevaban a cabo de forma particular las gestiones para las aprobaciones de los loteos preferían moverse en el ámbito local, donde la trama de relaciones personales y de favores hacía más fácil poner en marcha los mecanismos que resultaran en aprobaciones del ámbito municipal, que pasarían a cumplimentar los trámites de aprobación correspondientes a las autoridades provinciales luego de que los loteos se hubieran realizado, y las urbanizaciones contarán con ciertos niveles de ocupación y desarrollo que en la práctica imposibilitaban cualquier acción real sobre el territorio.<sup>12</sup>

Es de suponer que, comparativamente, los niveles de **autonomía** disminuyeran del ámbito provincial al municipal. Si bien el Estado provincial aún no tenía un aparato burocrático consolidado -proceso que recién comenzó a delinearse a principios de los años treinta-, por sus mismas dimensiones y por la cantidad de reparticiones que lo conformaban, se hacía más difícil beneficiar a un grupo o interés particular, especialmente cuando hablamos de pequeños propietarios o empresarios locales. En tanto en los ámbitos de acción municipal, que por sus dimensiones reducidas contribuían a producir un nivel superior de informalidad en los procedimientos para la aprobación de los loteos, y por sobre todo, por la amplia red de relaciones y vinculaciones políticas que ostentaban algunas familias de la elite local; se allanaban los caminos y se reducían los tiempos de acción para la aprobación de los loteos. En relación a este tema, frecuentemente se comprueba que en muchos de los cargos públicos, ámbitos de decisión o

---

<sup>10</sup> Ordenanza Municipal aprobando la formación del Barrio-Parque Manuel A. Aguirre. San Isidro, 25 de enero de 1913. Carpeta Barrio Parque Aguirre, Archivo y Museo Histórico de San Isidro.

<sup>11</sup> Partido Seis de Septiembre, Ordenanza n° 669, 11 de Junio de 1937. “El Concejo Deliberante del partido de Seis de Septiembre ha sancionado la ordenanza n° 669, aprobando el plano de subdivisión de tierras, trazado y apertura de calles en la localidad de Ituzaingo, presentado por los Sres Astoul Bonorino & Cía, en representación de la sucesión de Antonia Mandia de García. Instituto y Archivo Histórico Municipal de Morón.

<sup>12</sup> Son innumerables las denuncias sobre el reparto de puestos públicos y “favores” que dispensaban los caudillos locales y que convertían a los municipios en ámbitos para prácticas corruptas y fraudulentas. Ver, María Dolores Béjar, El Régimen Fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2005.

en los concejos deliberantes locales se repiten los apellidos de las familias de la elite local, que son las mismas dueñas de la tierra que se benefician con el negocio de la expansión.<sup>13</sup> De tal manera que no es difícil entender que, aunque en el discurso, los agentes municipales culparan a la falta de normativa o a la falta de recursos para explicar una actitud tolerante hacia el indiscriminado pasaje de tierras rurales a urbanas, en la práctica, eran muchos los grupos que se beneficiaban con las crecientes subdivisiones y con el incremento en los valores de la tierra. Por otra parte, además de los negocios que las subdivisiones promovían para algunos grupos particulares; y, como se mencionó en el apartado anterior, aunque a largo plazo los fraccionamientos se tradujeran en amplios gastos a cargo de las reparticiones locales, en lo inmediato muchos de los municipios alentaban los fraccionamientos y la compra-venta de tierras a las que gravaban con tasas de inspección, impuestos a las transacciones, etc.; lo cual se convertía en una importante fuente de ingresos para el gobierno de turno.

### **Algunas reflexiones**

En vistas de lo mencionado, estas dos imágenes que se revelan en apariencia contradictorias –la de los gobiernos municipales como víctimas subordinadas a las decisiones que se toman a nivel provincial y la de políticos y funcionarios locales que se movían con gran autonomía- fueron la

---

<sup>13</sup> Un caso ilustrativo puede ser el del Barrio Parque Manuel Aguirre en San Isidro. El loteo de las tierras fue aprobado por Ordenanza Municipal en el año 1913. Un año antes, el Presidente de la Nación Roque Saenz Peña le había propuesto a Manuel Aguirre alquilarle su chacra con el fin de pasar los meses de verano cerca de la Capital. Durante ese verano la hija de Manuel Aguirre, María Eugenia Aguirre de Ibarguren solía asistir al té que organizaba semanalmente la primera dama, doña Rosa González. En 1913, tras la muerte de Manuel Aguirre se loteó parte de la antigua chacra para dar lugar al barrio, según se aprobó por Ordenanza Municipal. Parte restante de las chacras se alquilaba al “Polo Club Argentino” por intermedio de Miguel Alfredo Martínez de Hoz, con quien Calos Ibarguren, yerno del ya fallecido Aguirre, compartía su actividad directiva en el Jockey Club de Buenos Aires. En 1924 se inauguró en la plaza principal del barrio una estatua del General Pueyrredon; al acto asistieron el Presidente de la República, Marcelo T. de Alvear y el Gobernador de Buenos Aires José Luis Cantilo. En 1937 los herederos de Aguirre tramitaron ante la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas la compra de la Quinta de Pueyrredon que formaba parte los bienes heredados y que según aducían los sucesores resultaba muy onerosa de mantener. Pasados unos años sin que el gobierno se pronunciara, Carlos Alberto Pueyrredón Lynch, primo de los Aguirre Lynch, al momento Intendente Municipal de Buenos Aires, sugirió a sus parientes la estratagema de llevar adelante el remate judicial de la finca, suponiendo que esto obligaría a las autoridades a tomar algún tipo de resolución. El hecho conmovió al pueblo de San Isidro y los herederos de Aguirre consiguieron que Rodolfo Gimenez Bustamante, Interventor en la Municipalidad de San Isidro, alentado por el intendente porteño, comprara la chacra a favor de la Comuna de San Isidro. Ver, Carlos Ibarguren (h); “Crónica de la Histórica Chacra de Aguirre en San Isidro”. Museo Brigadier Juan Martín Pueyrredón, mimeo. San Isidro, 1982.

expresión de una relación de equilibrio inestable entre el gobierno provincial y las autoridades locales. Desde esta óptica, si consideramos la promulgación de la ley de formación de pueblos por parte de la provincia, y en el otro extremo, los beneficios que con la expansión obtenían los miembros de la elite y de la clase dirigente local es difícil pensar que se trabajara mancomunadamente para la implementación de las políticas reguladoras.<sup>14</sup> A pesar de los sucesivos esfuerzos que se reconocen en la normativa de la ley por mantener bajo el dominio provincial -a través de la intervención del Ministerio de Obras Públicas y de sus oficinas técnicas- los principales asuntos relacionados a la expansión, otorgando a los municipios competencias menores, de control y supervisión, hay indicios para pensar que estos últimos incidieron en la configuración del territorio más allá de lo que estaban dispuestos a reconocer. Teniendo en cuenta que, aunque en teoría fuesen ajenos a las grandes decisiones de la expansión, en la práctica, eran los únicos capaces de ejercer el control directo sobre las acciones -loteos, remates, etc.- que día a día transformaban el espacio.

Retomando la visión del aparato estatal como arena de negociación y enfrentamiento, el recorrido que narramos puede entenderse como el reflejo de las constantes pujas que en relación al control sobre el territorio - y todo lo que ello implicaba- tenían el Estado provincial y los gobiernos municipales.

## **Bibliografía**

Béjar, María Dolores. (2005) *El Régimen Fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1943*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. (2010) Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina, en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (editores) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. UNGS y Prometeo, Buenos Aires. Pp. 9-55.

Clichevsky, Nora. (1975) *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires*. Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

---

<sup>14</sup> María Dolores Béjar (2005) reconoce que, por ejemplo, durante la experiencia conservadora de Buenos Aires en los años treinta, los enfrentamientos y conflictos entre las diferentes tendencias del partido, fueron una característica del período. De modo tal que, incluso cuando los dirigentes municipales pertenecieran al mismo partido que la dirigencia provincial, en más de una oportunidad se reconocieron fuertes tensiones internas.

- (2002) *Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas*, Nora CLichevsky Editora, Toronto.
- Ibarguren, Carlos (h), (1982) “Crónica de la Histórica Chacra de Aguirre en San Isidro”. Museo Brigadier Juan Martín Pueyrredón, mimeo. San Isidro.
- Oszlak, Oscar. (1982) *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Pastor, José María y Bonilla, José. (1958) *Estudio sobre el uso de la tierra*. Editado por el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, Buenos Aires.
- Sikkink, Katryn. (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista.”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires. Pp. 32-128.
- Skocpol, Theda. (1985) “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P.Evans, D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (editors) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K. pp.3-44.
- Torres, Horacio. (1993) *El Mapa Social de Buenos Aires. 1940-1990*, serie Difusión n° 3, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UBA, Buenos Aires.
- Yujnovsky, Oscar. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

## **I Jornada de Investigadores en Formación– IDES, 16 y 17 de noviembre de 2011.**

### **Eje Temático: *Estado y Políticas Públicas***

Coordinadores: Jimena Caravaca, Claudia Daniel, Valeria Grunschetsky, Martín Stawski.

Prof. Cecilia Marcela González (UNTREF)

cecimargonzalez@yahoo.com.ar

### **Antropólogos en el Estado: primeros interrogantes y cuestiones teórico-metodológicas, surgidas en una investigación sobre los cuerpos técnicos del Instituto Étnico Nacional, entre 1946 y 1955.**

El presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de los primeros interrogantes y cuestiones teórico-metodológicas, surgidas en los comienzos de una investigación sobre los cuerpos técnicos del Instituto Étnico Nacional (IEN), entre 1946 y 1955. Dicho Instituto, se creó en 1946 y vino a sumarse a otros organismos que participaron en la política poblacional del peronismo, en el contexto de reactivación de la inmigración de la segunda posguerra. Su objetivo principal, el estudio de las características, los problemas y las proyecciones de la población argentina, demuestra el interés del primer gobierno peronista de asumir como propia la investigación de la problemática poblacional, que venía siendo señalada desde el mundo académico como un tema acuciante (Congreso de Población, Museo Social Argentino, 1940). En este sentido, la investigación propone analizar la inclusión en dicha dependencia de antropólogos que se asumían como portadores de un conocimiento social que resultaba útil para la formulación de políticas públicas, para dar cuenta de los alcances y las formas de legitimación de una antropología, desde el estado.

Específicamente, en el presente trabajo se trata de presentar y problematizar, una serie de preguntas y cuestiones relacionadas con los momentos iniciales de la investigación mencionada más arriba: elección del tema, primeros interrogantes, recorte propuesto, elaboración del estado de la cuestión y relevamiento de las fuentes disponibles. En este sentido, al analizar los vínculos entre el desarrollo de una disciplina

como la antropología y su inserción en una dependencia estatal, como el Instituto Étnico Nacional, han surgido varias cuestiones relacionadas con: la elección de un período específico o no de actuación del Instituto Étnico Nacional, la reconstrucción del panorama de las ciencias antropológicas en Argentina en las décadas de 1940 y 1950, el acceso a bibliografía sobre la historia de la antropología, escrita desde la propia disciplina, la identificación, selección y balance de fuentes a utilizar y las posibles contribuciones para la problematización del Estado en el primer peronismo.

### Los primeros interrogantes y el recorte temporal

El tema de investigación, surgió a raíz de haber leído un trabajo de Axel Lazzari sobre el Instituto Étnico Nacional, que abarcaba todo el período de funcionamiento del instituto (1946-1955)<sup>1</sup>. En ese trabajo, Lazzari, desde el propio campo de la antropología, da cuenta del interés del estado peronista por la antropología como un saber experto, que podría brindar herramientas y asesorar sobre cuestiones de población, a través de dicho instituto. Asimismo, a través del análisis de las trayectorias de sus directores, Santiago Peralta y Salvador Canals Frau, Lazzari muestra cómo se dio paralelamente la constitución de un campo de conocimiento social y un espacio profesional, desde donde se buscaban definir ámbitos de validación. Sin embargo, hay cuestiones que merecerían un análisis pormenorizado y en ese espacio se insertaron los primeros interrogantes de mi trabajo: ¿cómo se articula el interés del estado peronista de crear una dependencia específica para asesorar acerca de la problemática poblacional (especialmente inmigratoria), con lo que aparece como un proyecto casi personal de creación del IEN, por parte de Santiago Peralta, su primer director?; ¿en qué se fundamenta la continuidad del instituto, luego de la destitución de Peralta, y a qué obedecen los cambios que impulsa el director interino, Salvador Canals Frau?; ¿cómo son las relaciones entre los cuerpos técnicos del instituto y el hombre fuerte de la Universidad durante el primer peronismo, José Imbelloni?; y por último, ¿la antropología desde el estado, que propone el IEN, es constitutiva del campo antropológico argentino?

Con la guía de estos primeros interrogantes, quedaba por resolver el marco temporal del trabajo. En un primer momento, se pensó que, para dar profundidad a la

---

<sup>1</sup> Axel Lazzari, “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comp., *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, 203-229.

investigación, resultaría interesante focalizar en el período de actuación del director general interino y luego subdirector general, Salvador Canals Frau (1948-1951), entendiendo que durante su gestión se procuró “revertir la impresión de falta de seriedad científica de la antropología del IEN (...) por medio de la construcción de signos académicos”<sup>2</sup>. En un segundo momento, y avanzando en la lectura de bibliografía específica<sup>3</sup>, resultó interesante ampliar el período de estudio e incorporar la gestión del primer director del IEN, Santiago Peralta (1946-1947). Esta ampliación del período de estudio, permitiría contrastar las gestiones y el perfil de dos antropólogos que poseían ideas políticas diferentes y que dentro del campo antropológico argentino de la época, fueron valorados de manera diferencial. Por último, y en virtud de haber iniciado el relevamiento de fuentes, se decidió ampliar el período hasta 1955, al haber tenido contacto con el *Boletín del Instituto Étnico Nacional*, que comenzó a editarse en 1954. Una lectura rápida de los tres números del *Boletín* (que abarcan el período marzo de 1954-diciembre de 1955) reveló cambios con la anterior publicación del IEN (*Anales del IEN*), ya que parece matizarse la impronta antropológica, en favor de la cuestión demográfica. En ese sentido, resultaba interesante analizar este cambio para identificar por qué la antropología en el IEN perdió injerencia como disciplina competente en los temas de población ante la demografía y si esto podría haber aportado a la consolidación y definición de los campos de la demografía y de la antropología.

De manera que, finalmente, el recorte temporal en el que se comenzó a trabajar, comprende el período completo de funcionamiento del IEN (1946-1955). Implica analizar la trayectoria de un instituto que fue concebido, en el marco del diseño del Primer Plan Quinquenal, en el contexto de reactivación de la inmigración de la posguerra y que luego, pareció volcarse hacia cuestiones vinculadas a lo poblacional en general. Analizar justamente ese viraje, en relación a las políticas públicas del peronismo y atendiendo a las complejidades de un campo académico en consolidación (las carreras universitarias de antropología se crean recién en 1957 en La Plata, y en 1958 en Buenos Aires), resulta uno de los desafíos más importantes de la investigación.

---

<sup>2</sup> Axel Lazzari, “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comp., *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pág. 213.

<sup>3</sup> Carolina Biernat, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2007 y Leonardo Senkman, “Etnicidad e inmigración durante el primer peronismo”, en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (E.I.A.L.)*, volumen 3, nro. 2, julio-diciembre de 1992.

### Complejidades del enfoque propuesto

Así planteado entonces, el tema de investigación propone por un lado, una contribución al estudio de la historia del estado, haciendo foco en una agencia específica (IEN) y por otro lado, el análisis de un campo de conocimiento en consolidación, como es el de las ciencias antropológicas, en las décadas de 1940 y 1950. El marco teórico del trabajo surge de las contribuciones de Neiburg y Plotkin<sup>4</sup> y de la compilación de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Thedda Skocpol<sup>5</sup> y abona a la idea de que la constitución de las ciencias sociales, y en este caso de la antropología, son procesos vinculados al desarrollo de necesidades y demandas de un estado que se moderniza y burocratiza rápidamente, entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. En esta perspectiva, el trabajo de investigación pretende analizar el contexto de creación del Instituto Étnico Nacional y la inclusión de antropólogos en su cuerpo técnico, para conocer a qué demandas del estado está obedeciendo y qué tipo de saber experto se puede brindar desde allí.

El cruce que propone el trabajo, condujo a revisar, para la construcción de un estado de la cuestión, dos líneas bibliográficas: una relacionada con el campo de las políticas públicas durante el primer peronismo y otra, relacionada con el campo de las ciencias antropológicas, en las décadas de 1940 y 1950, en la Argentina. La segunda línea bibliográfica, presentó algunas complejidades, que puede resultar interesante desarrollar en el presente trabajo. La historia de la antropología como campo de estudios específico, es un área que se ha venido expandiendo en las últimas décadas en la Argentina, en consonancia con la proliferación de esa serie de estudios a nivel mundial. En general, han sido los propios antropólogos argentinos quienes han reflexionado sobre su pasado disciplinar, con diversos resultados. Las primeras reflexiones (décadas de 1980 y principios de 1990), no pretendían constituirse en un cuerpo teórico que aportase a la historia de la disciplina, sino revisar el pasado reciente a la luz de un presente poco prometedor para la antropología. Ese presente, encontraba sus raíces en una fractura fundamental de la disciplina, ocurrida en el primer peronismo, con la consolidación del paradigma histórico-cultural germano<sup>6</sup>. Una segunda serie de

---

<sup>4</sup> Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comp., *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

<sup>5</sup> Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Thedda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

<sup>6</sup> Leopoldo J. Bartolomé, "Panorama y perspectivas de la Antropología Social en la Argentina", *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1982, vol. 22, N° 87, pp. 408-420; Guillermo Madrazo, "Determinantes y orientaciones en la antropología argentina", *Boletín del Instituto Interdisciplinario de*

reflexiones, que se consolidan en la década de 2000, propone analizar el pasado disciplinar pero desde una perspectiva historicista. La propuesta es historizar el pasado de la disciplina, analizar el desarrollo de la antropología en sus contextos específicos, procurando mantener cierta neutralidad respecto del objeto de estudio, teniendo en cuenta que ellos mismos son parte de esa historia. Dentro de esta serie de estudios, predominan los que ponen el foco en el desarrollo de la antropología en Buenos Aires, aunque se están incrementando los que aportan al campo desde los desarrollos del interior del país<sup>7</sup>.

Para alguien que proviene del campo de la historia, internarse en esa tradición de estudios sobre la historia de la disciplina, implica por un lado, reconstruir los relatos que construyeron los propios miembros de la academia antropológica y por otro lado, tener contacto con conceptos, paradigmas y discursos propios de un campo académico, distinto al propio. En ese sentido, el trabajo parece por momentos abrumador. El corpus bibliográfico sobre la historia de la antropología es realmente extenso y actualmente es un campo de estudios muy activo, que produce constantemente reflexiones en torno al pasado disciplinar. Por otro lado, al avanzar con la investigación, parece necesario nutrirse de conceptos, paradigmas y debates propios de la disciplina, para intentar comprender qué antropología era pensable en las décadas de 1940 y 1950 en la Argentina, qué referentes internacionales existían y qué particularidades (si es que las había) tenía la antropología de Argentina.

#### Las fuentes: el balance

El cruce que propone el tema de investigación, entre una historia del estado y una historia de un campo de conocimiento, presenta algunas complejidades con respecto a las fuentes. Por un lado, existen gran cantidad de publicaciones relacionadas con el campo de las ciencias antropológicas de la época y disciplinas relacionadas, que

---

Tilcara, 1985, N° 1, pp. 13-56 y Carlos Herrán, “Antropología Social en la Argentina: apuntes y perspectivas”, *Cuadernos de Antropología Social*, 1990, N° 2, pp. 108-115.

<sup>7</sup> Pablo Perazzi, *Hermenéutica de la barbarie. Una historia de la Antropología en Buenos Aires, 1935-1966*, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología, 2003; Leonardo Fígoli, “Origen y desarrollo de la Antropología en la Argentina: de la organización nacional hasta mediados del siglo XX”, *Anuario de estudios de Antropología Social*, 2004, pp. 71-80; Rosana Guber, “Política nacional, institucionalidad estatal y hegemonía socio-antropológica en las periodizaciones de la Antropología argentina”, *Cuadernos del IDES*, 2009, N° 16, 28 pág.; Rosana Guber y Sergio Visacovsky “Controversias filiales: la imposibilidad genealógica de la Antropología Social de Buenos Aires”, *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, 1997-1998, N° XXII-XXIII, pp. 25-53, entre otros.

circulaban en ese momento: *Revista del Instituto Nacional de Antropología de Tucumán*, *Revista Solar*, *Revista Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, *Anales del Instituto de Etnografía de Cuyo*, *Anales de Arqueología y Etnología* de la Universidad Nacional de Cuyo, *Anales de la Academia Argentina de Geografía* y *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, entre otras. Por otro lado, y desde el estado, están las fuentes que permiten reconstruir el entramado institucional del IEN: Memorias de los Ministerios de los cuales dependió el instituto y otras fuentes primarias disponibles en los fondos documentales del Departamento de Archivo Intermedio, del Archivo General de la Nación; así como las publicaciones del propio IEN (*Anales del IEN*, *Folletos de Divulgación* y *Boletín del IEN*). Por último, y teniendo en cuenta que el trabajo de investigación propone analizar los cuerpos técnicos del IEN, resulta necesario reconstruir las trayectorias de esos cuerpos técnicos, o por lo menos de sus referentes más relevantes.

La variedad de fuentes con las que se va a trabajar en la investigación presenta algunas particularidades, que requieren un tratamiento específico para cada una de ellas. En referencia a las publicaciones relacionadas con el campo de las ciencias antropológicas, los desafíos más importantes parecen ser: identificar la forma en que circulaban, a quiénes estaban dirigidas, cómo eran financiadas, qué lugar ocupaban en el campo antropológico de la época, quiénes escribían en ellas, cómo se conectaban con publicaciones similares del ámbito internacional, entre otros. En el caso de las publicaciones del IEN, resulta necesario reconstruir hacia quiénes estaban dirigidas y cómo se insertaban dentro del campo antropológico, para comprender si esa “antropología desde el estado” que proponía el instituto, era constitutiva o no de la disciplina en el período. Y por último, la reconstrucción de las trayectorias personales de los cuerpos técnicos del IEN, resulta bastante compleja, ya que requiere rastrear sus itinerarios (muchos de ellos son extranjeros) y trabajar con los legajos de las universidades e instituciones en las que se insertaron. En definitiva, el cruce que propone el trabajo de investigación requiere trabajar con fuentes variadas y muchas de las cuales es necesario rastrear en el interior del país. Además, es necesario procurar cierto balance en las fuentes, en el sentido de que se pueda ofrecer información valiosa desde el campo de las ciencias antropológicas en el período, así como desde el estado, para que el cruce que propone el tema de investigación resulte bien aprovechado.

A modo de cierre

El presente trabajo intentó dar cuenta de los primeros interrogantes y problemas metodológicos, relacionados con una investigación sobre los cuerpos técnicos del Instituto Étnico Nacional, entre 1946 y 1955. Se han identificado algunas cuestiones relacionadas con el trabajo cotidiano de investigación, como el planteo de los primeros interrogantes que guiaron el trabajo, la elección del marco teórico, el recorte temporal, el estado de la cuestión, el relevamiento de fuentes, entre otros posibles. En este sentido y, para contribuir al debate con el resto de los participantes, las cuestiones planteadas en este trabajo, están relacionadas con los inicios de una investigación que procura hacer un cruce entre una historia del estado y una historia de un campo de conocimiento específico. Los mayores desafíos que presenta la investigación justamente, están relacionados con ese cruce y con la forma de hacer interactuar dos líneas bibliográficas, las políticas públicas en el primer peronismo y la historia de la antropología, y un corpus documental muy abundante y variado.

## Bibliografía:

- Arenas, Patricia, “La Antropología en la Argentina a fines del siglo XIX y principios del XX”, *Runa*, 1989-1990, N° XIX, pp. 147-160.
- Bartolomé, Leopoldo J., “Panorama y perspectivas de la Antropología Social en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1982, vol. 22, N° 87, pp. 408-420.
- Bilbao, Santiago A., *Alfred Métraux en la Argentina. Infortunios de un antropólogo afortunado*, Caracas, Comala.com, 2002.
- Biernat, Carolina, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2007.
- Campione, Daniel, *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.
- Fígoli, Leonardo, “Origen y desarrollo de la Antropología en la Argentina: de la organización nacional hasta mediados del siglo XX”, *Anuario de estudios de Antropología Social*, 2004, pp. 71-80.
- Guber, Rosana, “Política nacional, institucionalidad estatal y hegemonía socio-antropológica en las periodizaciones de la Antropología argentina”, *Cuadernos del IDES*, 2009, N° 16, 28 pág.
- y Sergio Visacovsky, “Controversias filiales: la imposibilidad genealógica de la Antropología Social de Buenos Aires”, *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, 1997-1998, N° XXII-XXIII, pp. 25-53.
- Herrán, Carlos, “Antropología Social en la Argentina: apuntes y perspectivas”, *Cuadernos de Antropología Social*, 1990, N° 2, pp. 108-115.
- Hidalgo, Cecilia, “Antropología del mundo contemporáneo. El surgimiento de la Antropología de la ciencia”, *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, 1997-1998, N° XXII-XXIII, pp. 71-81.
- Lazzari, Axel, “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comp., *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, 203-229.
- ———, “El indio argentino y el discurso de cultura: del Instituto Nacional de la Tradición al Instituto Nacional de Antropología”, en Sergio Visacovsky y Rosana Guber, comp., *Historias y estilos de trabajo de campo en la Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia, 2002, 153-202.

- Madrazo, Guillermo, “Determinantes y orientaciones en la antropología argentina”, *Boletín del Instituto Interdisciplinario de Tilcara*, 1985, Nº 1, pp. 13-56.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin, “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comp., *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, 15-30.
- Ocampo, Beatriz, *La nación interior. Canal Feijóo, Di Lullo y los hermanos Wagner. El discurso culturalista de estos intelectuales en la provincia de Santiago del Estero*, 2ª edición, Buenos Aires, Antropofagia, 2007.
- Perazzi, Pablo, *Hermenéutica de la barbarie. Una historia de la Antropología en Buenos Aires, 1935-1966*, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología, 2003.
- Visacovsky, Sergio, Rosana Guber y Estela Gurevich, “Modernidad y tradición en el origen de la carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires”, *REDES*, octubre de 1997, vol, IV, Nº 10, pp. 213-257.

## **1º Jornadas de Investigadores en Formación**

**16 y 17 de noviembre del 2011**

**Instituto de Desarrollo Económico y Social**

**Nombre y Apellido:** María Paula Luciani

**Afiliación institucional:** IDAES/UNSAM

**Correo electrónico:** [mpluciani@gmail.com](mailto:mpluciani@gmail.com)

**Eje propuesto:** Estado y Políticas Públicas

**Título de la ponencia:** “Primeras indagaciones y nuevas preguntas en torno al Ministerio de Trabajo y Previsión y sus funcionarios: un análisis de la *Revista de Trabajo y Previsión* (1949-1955)”

### **Abstract**

*En esta ponencia se propone recapitular sobre los problemas encontrados durante los primeros tramos de una investigación histórica, cuyo punto de partida fue un proyecto de doctorado enfocado en el estudio de la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión (MTyP) y el papel de sus funcionarios hasta 1955. El Ministerio fue creado por el gobierno peronista en el marco de la Reforma Constitucional de 1949, sobre la base de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Si se considera que este fue el nicho en que Perón construyó su liderazgo, cabe pensar el Ministerio como una interesante vía de entrada a las conexiones entre las necesidades técnicas y la negociación política dentro del proceso de transformación estatal.*

*La intención inicial del proyecto era hacer pie en el rol de los expertos y funcionarios de esta agencia, desde una perspectiva que no los asumiera como meros ejecutores de una racionalidad superior o de decisiones e intereses de otros sectores. Se aspiraba, en cambio, a contemplar variables como sus intereses de carrera; sus diversas trayectorias académicas y políticas; sus perspectivas frente a problemas de gestión; sus vínculos con los debates del momento y con las exigencias gubernamentales; sus prácticas cotidianas y las relaciones de competencia con pares y con otras agencias estatales.*

*Con la expectativa de recuperar estos entramados, se consideró pertinente comenzar por un análisis de la publicación oficial del MTyP. En estas páginas, se delinean, entonces, algunas de las dificultades que aparecen al pasar de la concepción del proyecto al análisis de fuentes.*

*Ante las preguntas e intereses bosquejados originalmente, la *Revista de Trabajo y Previsión* se reveló poco elocuente. En función de la magra y desordenada información sobre los agentes del Ministerio, incluso en los niveles de Dirección, reconstruir el plantel de funcionarios parece una tarea compleja y, más aún, llegar a sondear los espacios por los que estos circulaban. No obstante, el corpus abre frentes de reflexión imprevistos al inicio de la investigación. Antes que dar a conocer a los agentes estatales y sus ideas, la publicación realiza una construcción discursiva de la imagen del MTyP como “casa de los trabajadores”. Además, exhibe la preocupación gubernamental por la “planificación” y el adoctrinamiento. Así, este relevamiento impone la necesidad de repensar el lugar de estos “expertos” en ese contexto específico.*

## Introducción.

Comenzaremos puntualizando algunas cuestiones sobre el proyecto de doctorado que dio pie a esta investigación, para luego explicitar en qué medida el proceso está obligándonos a reorientarlas. El punto de partida fue un proyecto enfocado en el estudio de la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión (MTyP) en el año 1949 y el papel de sus funcionarios hasta 1955. Su elaboración estuvo impulsada por la expectativa de recortar un objeto que mostraba potencial para pensar los entrecruzamientos entre las necesidades técnicas y los intereses políticos en un proceso de transformación estatal, que si bien no se inició con el peronismo, se profundizó desde 1943<sup>1</sup>. Nos atrajo también la peculiaridad de esa nueva agencia en tanto heredera del nicho en que Perón forjó los resortes de su liderazgo político: la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP).

El proyecto se encuadró a partir de la inquietud de buscar a los “expertos” del MTyP, como figuras ligadas a los procesos de expansión y especialización de las estructuras estatales desde la segunda posguerra<sup>2</sup>. Por otro lado, se remarcó la intención de que el MTyP funcionara como un mirador para repensar el Estado “al ras”, en su despliegue cotidiano, al mismo tiempo que nos permitiera comprender ciertos aspectos del funcionamiento del peronismo en el poder<sup>3</sup>. Al respecto, creemos que una mirada que tome en cuenta al Estado en sus desacoples, se impone si lo que queremos es evitar un tono prescriptivo tanto sobre el Estado como sobre el peronismo.

Asimismo, arriesgamos algunas hipótesis iniciales que aún funcionan como intuiciones para enfocar el tema, interpretar las fuentes y orientar las preguntas. En primer lugar, partimos de la asunción de que las agencias estatales vinculadas al área del trabajo, con anterioridad al año '43, produjeron avances en el conocimiento y caracterización de distintos grupos obreros, de sus organizaciones, necesidades y problemas, etc. No obstante, la famosa frase de Perón “*Mejor que decir, es hacer; mejor que prometer es realizar*” sirve para resaltar el hecho de que fue imprescindible la existencia de una voluntad política clara para que el Estado canalizara esos conocimientos en un conjunto decidido de políticas destinado a ese sector de la población. Esta idea tiene una implicancia última: plantea la necesidad de considerar hasta qué punto los objetivos políticos y la necesidad de mostrar un Estado dinámico y sensible a los intereses de la clase obrera,

---

<sup>1</sup> Campione reconoce la expansión de los organismos del Estado durante la década de 1930, pero como saldo directo de la crisis económica. Los organismos surgieron a la medida de los intereses económicos afectados por tal situación. A partir de 1943, se buscó construir un aparato de intervención más complejo y permanente, que contara con un mayor margen de acción para desarrollar sus funciones. Ver: Daniel Campione, *Los orígenes estatales del peronismo*, Bs. As., Miño y Dávila, 2007, Introducción.

<sup>2</sup> Neiburg y Plotkin distinguen la figura del ‘experto’ respecto de la del ‘intelectual’. El ‘intelectual’ despunta a fines del siglo XIX con el affaire Dreyfuss, vinculado a la capacidad de intervención en la esfera pública conforme a la defensa de valores supuestamente universales y se asocia con un tipo de formación general y no necesariamente académica, mientras que la figura del ‘experto’ se filia con la expansión del Estado, sobre todo luego de la segunda posguerra e implica una formación académica con tendencia a la especialización. Ver: Federico Neiburg y Mariano Plotkin (comps.), *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Bs. As., Paidós, 2004.

<sup>3</sup> Esta perspectiva en auge pone el acento en la complejidad de las agencias estatales. Los funcionarios tienen intereses de carrera y perspectivas propias frente a los problemas de gestión, a la vez que están cruzados por debates nacionales e internacionales y por cuestiones que hacen a la negociación política, así como a la competencia con sus pares y con otras agencias estatales. Ver: Germán Soprano, “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, 2007, n°4, pp.19-48 y del mismo autor en colaboración de edición con Ernesto Bohoslavsky: *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Bs. As., Prometeo, 2010.

desplazaron (o no) una pauta de intervención que había priorizado el conocimiento de la realidad como condición para operar sobre ella<sup>4</sup>. Se trataría de ver, entonces, cómo operó esto en el MTyP.

En segundo lugar, el énfasis en el adoctrinamiento que caracterizó al período posterior a la Reforma Constitucional de 1949, nos previene sobre una suspensión de los debates de ideas. En tal contexto, cabe suponer que el “experto”, - al menos como entendíamos esa figura en los primeros pasos de la investigación, en posesión de unos saberes que operaban legitimando la acción estatal- quedaría en un lugar incómodo. Sin embargo, pensamos que, en principio, el problema puede desgranarse en dos frentes: por un lado, debemos aceptar que un Estado en pleno proceso de fortalecimiento comprende una mayor especialización. En este aspecto, y vinculado con lo especificado en el párrafo previo, se podría considerar que el MTyP en sí pudo haber dejado de focalizar en la labor de investigación y elaboración de informes sobre el mundo del trabajo para pasar a enfocarse en la construcción y desarrollo de la relación directa con los sindicatos, entre otras tareas. Si así fuera, la premisa de la especialización seguiría funcionando a pesar de los cambios en su naturaleza operativa y, seguidamente, ello no alcanzaría para sentenciar que la pauta política desdibujó por completo los requerimientos técnicos a la hora de designar a ciertas figuras en los cargos institucionales. Que fueran otras las habilidades valoradas al elegirse personal calificado, no alcanza para postular un reclutamiento basado pura y exclusivamente en el favoritismo o la lealtad política, reduciendo al Estado a ser un mero elemento prebendario o a aparecer como un terreno sobre el que se desplegó, sin más, la más profunda politización autoritaria. El punto es que aún cuando, en retrospectiva, se reconozcan ciertos mecanismos autoritarios del gobierno peronista, se trata de una cuestión que debe historizarse y considerarse bajo las condiciones del período. El hecho de que el peronismo debiera afianzarse en el manejo del Estado ante el desgaste producido por varios años de gestión, tiene relevancia y ayuda a explicar antes que a tomar ciertos fenómenos como “dados” o autoevidentes.

En función de estos puntos rápidamente esbozados, consideramos pertinente comenzar la pesquisa de fuentes por la publicación oficial del MTyP entre 1949 y 1955. Era la fuente más sistemática con que contábamos para construir una imagen diacrónica de la organización, de las áreas en que se insertaban las tareas y del personal de la institución. Desprovistos como estábamos de nombres de funcionarios, organigramas y con escasa información sobre los itinerarios de los ministros José María Freire y Alejandro Giavarini, esperábamos encontrar respuestas para demasiados interrogantes: ¿Cómo se organizaba internamente el Ministerio? ¿Quiénes eran sus principales funcionarios? ¿De dónde provenían y qué formación tenían? ¿Cómo llevaban adelante

---

<sup>4</sup> Para Lobato, la tarea de los agentes del Departamento Nacional del Trabajo, estuvo marcada por el imperativo del ‘conocer para legislar’. El advenimiento del peronismo rompería con esta orientación y la primacía de los sindicatos como actores políticos convertiría a esta agencia en un ámbito barrido por las disputas políticas. Ver: Mirta Zaida Lobato, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, 2007, Año 3, n° 4, pp. 145-154 e “Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación”, *Revista de Trabajo*, 2010, Año 6, n° 8, pp. 105-116.

sus deberes cotidianos? ¿Con qué ideas sobre el mundo del trabajo interactuaban las acciones de la repartición? ¿Cuál era el perfil institucional que buscaba proyectarse allí?

La *Revista de Trabajo y Previsión (RTyP)* se reveló poco elocuente ante esas búsquedas. La información sobre los agentes del Ministerio, incluso en los niveles de Dirección, es magra y desordenada. Reconstruir las dependencias y el plantel de funcionarios con su ayuda fue una tarea compleja que arrojó resultados incompletos. Sondar los otros espacios por los que estos circulaban es inviable porque los datos son fragmentarios y escasísimos. Además, sus voces están prácticamente ausentes. Tampoco se trata de un material muy fructífero para analizar la circulación de ideas sobre el mundo del trabajo. Como es usual, sin embargo, el corpus abrió frentes de reflexión imprevistos.

### **La Revista de Trabajo y Previsión y los reajustes en la organización estatal (1949-1952).**

La publicación del MTyP presenta distintos formatos en el período. Los números de 1949 y 1950 son anuales y conforman una densa compilación de leyes, decretos y resoluciones, agrupados por áreas. Sin datos sobre los responsables, sin editoriales ni introducciones explicativas, no es una revista en sentido estricto, sino un grueso volumen de consulta. Cada ejemplar parece una instantánea de las medidas tomadas en el ámbito de las relaciones del trabajo, la protección del trabajador, la previsión, e incluso, en lo tocante a los cambios que estaba atravesando la administración pública en general. Si bien no hay una enunciación explícita respecto de sus destinatarios, dada la rigidez de la organización temática y los tecnicismos de la información que despliega, podemos inferir que era útil como obra de referencia para un público especializado.

Entre el océano de medidas que inunda sus páginas, puede intuirse una administración ansiosa por mostrar resultados. Si en los *Boletines del DNT*, los informes permitían obtener datos sobre el mundo obrero al mismo tiempo que podía observarse cómo ejercían su función los inspectores y otros empleados de la repartición, en estos números se puede vislumbrar la vorágine del “resolver” ante cada foco de problemas. El hecho de que sólo se compendien medidas “ya tomadas”, nos lleva a intuir un espacio institucional más rutinizado, con más recursos y peso, que reservaba para sí los entretelones de la función. No se accede al camino de la toma de decisiones y eso impide que esta fuente ayude a iluminar la trama cotidiana de la actividad de los funcionarios<sup>5</sup>.

De entre la variedad de temas que se abren de la lectura de estos ejemplares, queremos destacar un par de cuestiones en relación con los cambios que atravesaba el gobierno de Perón en plena crisis económica y en el marco de un proceso de reajuste institucional muy significativo.

El número de 1949 está encabezado por una reproducción de la Constitución reformada. Como es sabido, allí se incorporaron los Derechos del Trabajador, proclamados en 1947. De por sí, esto implicaba un nuevo estatus jurídico para las cuestiones con las que venía lidiando la hasta entonces

---

<sup>5</sup> En el *Boletín del DNT*, en cambio, hay una exhibición de las tareas del organismo. Se especifican sus propósitos y plan de trabajo; se reproducen informes puntuales sobre condiciones de trabajo y sobre conflictos concretos entre el capital y el trabajo; se dan a conocer los intercambios epistolares entre el DNT y el Ministerio del Interior o entre el primero y distintas asociaciones a las que pide colaboración; se publican estadísticas sobre huelgas, salarios, costo de vida, etc. Con estos datos, uno puede reconstruir cómo sus funcionarios ejercían las tareas cotidianas y los escollos que encontraban a su paso, al menos en parte y con cierta plausibilidad.

STyP, reforzando indirectamente la importancia de la agencia. Pero además, las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución establecían la necesidad de una nueva Ley Orgánica de Ministerios a la vez que determinaban que el despacho de la Nación estaría a cargo de una serie de nuevos departamentos. En julio del '49, la aprobación de dicha Ley confirmó la complejización de la estructura ministerial. Se estabilizó la elevación del número de ministerios a veinte y se determinaron las funciones específicas de todos, incluidas las del MTyP<sup>6</sup>. Pese al cambio en la jerarquía de la dependencia, Freire, al frente de la STyP desde 1946, continuó a cargo de los asuntos del Trabajo<sup>7</sup>. El momento no fue aprovechado para rediseñar la RTyP.

En ambos números se advierte la reiteración de un tópico caro al programa peronista: los esfuerzos para lograr una coordinación entre los organismos del Estado junto con la vocación planificadora. El Ministerio de Asuntos Técnicos (MAT) concentraba una serie de agencias encargadas de condensar información de distintas áreas de intervención y de elaborar mecanismos para acoplar las acciones del conjunto del P.E.N. conforme al rumbo marcado por el Primer Plan Quinquenal (1°PQ). La RTyP recoge estas tendencias mediante la publicación de los decretos que creaban, dentro de ese Ministerio, el Cuerpo Consultivo Técnico, en diciembre de 1949, y la Dirección Nacional de Planificación, en julio de 1950.

El Cuerpo Consultivo Técnico debía recoger información técnica acerca de las materias consideradas “problemas de gobierno”, entre ellas Trabajo y Previsión, y elaborarla a los fines de lograr una planificación racional y coordinada de la acción gubernamental. Por su parte, a la segunda entidad mencionada se la responsabilizaba de articular tareas de planificación, racionalización y coordinación para mejorar y simplificar la organización científica del gobierno y la administración<sup>8</sup>.

Tanto la multiplicación de los ministerios como la creación de distintos espacios especializados en centralizar data y articular las líneas maestras de la gestión, implicaban una ampliación de las competencias estatales que, al mismo tiempo, intentaba generar mecanismos para hilvanar las complicaciones que cabía esperar del crecimiento del Estado. La efervescencia de estos procesos está insinuada por las marchas y contramarchas observables en la creación, supresión, fusión y reorganización de distintas dependencias. Además, las sucesivas medidas iban delineando un ámbito donde las fronteras entre el ejercicio de la función pública y las exigencias políticas eran difusas. De este modo, por ejemplo, el Cuerpo Consultivo Técnico debía procesar la información que recogiera, teniendo en cuenta simultáneamente la “Doctrina de Gobierno”, la legislación nacional y extranjera

---

<sup>6</sup> La Ley 13.529 responsabilizaba al MTyP de todo lo inherente a las relaciones entre el capital y el trabajo y la protección legal e integral del trabajador, lo cual implicaba una serie de tareas que iban desde la promoción y supervisión de la legislación social, la intervención en la negociación de convenios colectivos y el amparo de los derechos del trabajo hasta la asistencia jurídica individual, el control del sistema de previsión social y de las personerías gremiales, entre otras.

<sup>7</sup> Freire había sido Secretario General del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio hasta 1946. Luego pasó a ser Director General de Asistencia Social de los Obreros y Empleados de la Industria del Vidrio, para ser designado Secretario de Trabajo y Previsión al asumir Perón ese mismo año. Junto con Bramuglia y Borlenghi, conformó el grupo de funcionarios que venían del ala sindical.

<sup>8</sup> Ver: Decreto n° 30.072/49. *Revista de Trabajo y Previsión* (de ahora en adelante RTyP), 1949, año VI, nros. 21-22-23-24, pp. 100-101 y Decreto n° 15.521/50. RTyP, 1950, año VII, nros.25-26-27-28, pp. 10-12.

vigente en la materia y la información técnica, periodística, estadística nacional y extranjera provista por organismos oficiales, instituciones o personas vinculadas al área.

Como señala Berrotarán, a partir de la sanción de la nueva Ley Fundamental, el peronismo entró en una etapa en que precisaba pasar de apoyarse en una articulación sociopolítica a construir un eje de sustentación basado en una articulación institucional. Con la crisis económica obligando a repensar la agenda, era preciso reemplazar la movilización social por una reactualización de la mística, sustentada en el reforzamiento del aparato de propaganda y en una mayor precisión del diseño institucional y de las políticas públicas. Se buscaba, así, poner freno a las expectativas que los actores sociales lanzaban sobre el oficialismo<sup>9</sup>.

En relación con ello, es interesante ver que mientras se revestía al MTyP de mayor jerarquía, se creaba una entidad como el Cuerpo Consultivo Técnico que, en el marco de otro ministerio, acumulaba información sobre temas de su competencia. Si volvemos al problema de si las acciones estatales iban precedidas o no de una tarea de investigación sobre los problemas que se buscaba resolver, ¿podríamos pensar que el conocimiento del mundo del trabajo se llevaba a cabo en otras dependencias? El MAT, en tanto organismo transversal, era uno de los encargados principales de otorgar “unidad de concepción” a toda la estructura. Para lograrlo, podría suponerse que era necesario reservar un control privilegiado del conocimiento de la sociedad en torno a la Presidencia, y filtrarlo a través de una articulación política que pudiera traducirse en acciones más o menos coherentes en múltiples y diferentes ámbitos<sup>10</sup>.

Durante los años 1951 y 1952, la *Revista* dejó de publicarse por razones que desconocemos, pero el formato que tuvo durante 1949 y 1950 se mantuvo en una publicación llamada *Anuario de Legislación Social Argentina*. Cabe pensar que ese cambio mostraba la intención de reestructurar los contenidos de la *RTyP*, lo cual no se concretó hasta 1953.

En sintonía con el tipo de medidas que venimos destacando, en el *Anuario* de 1951, se da a conocer la creación de la Dirección Nacional de Racionalización dentro del organigrama del MAT. Así, la planificación y la racionalización quedaban, cada una, a cargo de direcciones específicas. Aunque si nos detenemos en el detalle de las funciones de ambas, es difícil establecer categóricamente dónde estaba la línea de demarcación. En ambos casos, los artículos de los decretos vuelven sobre el lenguaje de la racionalización, la organización científica del gobierno y de la administración, la eficiencia y la simplificación de las tareas de manera indiferenciada<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver: Patricia Berrotarán, “Educar al funcionario: de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias. Argentina 1946-1952”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Debates, 2008. Puesto en línea el 16 de junio 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/36602>, p. 2

<sup>10</sup> Al respecto es sugestivo el Decreto n° 14.700/50 que levantaba la prohibición que pesaba sobre la publicación de series estadísticas elaboradas por la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado. Se argüía que a pesar de que la estadística oficial había seguido perfeccionándose, la defensa de la independencia económica había hecho necesaria la reserva de cifras oficiales. Publicado en: *RTyP*, 1950, Año VII, nros. 25-26-27-28, pp. 119-120.

<sup>11</sup> Decreto n° 13.849/51. *Anuario de Legislación Social Argentina*, 1951, N° 1, pp. 28-29

En 1952, las exigencias del Plan Económico, llevaron al P.E.N. a reforzar el control sobre los múltiples ministerios que había impulsado tres años antes. A través del Decreto n° 6.297/52 se establecía que las modificaciones de estructura y funciones que se introdujeran en los organismos de gobierno, debían ser aprobadas por decreto del Ejecutivo y refrendadas por el ministro del área que proponía los cambios y por el titular de Asuntos Técnicos<sup>12</sup>. Se recortaban así las facultades de los ministros, estrechándose los márgenes de acción en sus tareas y en el reclutamiento de grupos de confianza propios. El P.E.N. aparece repensándose a sí mismo a través de sus decretos, en una tensión entre el fortalecimiento de sus capacidades y el control de las mismas.

### **Una nueva Revista de Trabajo y Previsión para una “Nueva Argentina” (1953-1955).**

En febrero de 1953, aprobado el Segundo Plan Quinquenal (2° PQ), la RTyP fue relanzada. El primer número estuvo encabezado por una “Enunciación de Propósitos” firmada por Freire, manifestando que con la Revista: *“vamos al medio social y jurídico, no precisamente con un propósito formal y burocrático, sino con la intención de hacer una publicación que sirva de adoctrinamiento al personal de este organismo de Estado, lógicamente dentro de la tónica del peronismo y para divulgar la obra del justicialismo a través de sus páginas.”* Y continuaba: *“Queremos, en consecuencia, que esta revista vaya a las manos de todos –funcionarios, estudiantes, letrados, obreros o patronos-, para que en ella encuentren una enseñanza útil para la armonía social.”*<sup>13</sup>

Con ese amplio público en mente, y asumiéndose como una revista política antes que netamente institucional, el MTyP esperaba expresar y difundir su pensamiento con una intención clara: lograr una mayor agilidad y efectividad en la prevención y resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. Freire declaraba que se buscaba dar lugar a notas sobre Trabajo, Previsión, Asistencia y Seguridad Social, así como a aportes sobre la aplicación de convenios y la Doctrina Justicialista. También se concebía la publicación como un canal oficial para dar a conocer las nuevas medidas de legislación social junto con su correcta interpretación y las resoluciones, acuerdos y convenios suscriptos en el ministerio. Complementariamente, se aseguraba que la Revista concedería un lugar a cuestiones de cultura general, para poner al alcance del trabajador o del empleado información sobre artes plásticas, música, literatura, etc. en el afán de estimular nuevas inquietudes, más allá de las “actividades ordinarias”<sup>14</sup>.

La presentación de Freire tiene un efecto un tanto ambiguo. Tras leerla, uno espera que los distintos números sean un espacio donde florezcan las colaboraciones de distintos funcionarios de la agencia o de especialistas de variados ámbitos, pero paralelamente, detecta que el centro de gravedad de la

---

<sup>12</sup> Decreto n° 6.297/52, *Anuario de Legislación Social Argentina*, 1952, N° 2, pp. 21-22.

<sup>13</sup> En: J. M. Freire, “Enunciación de Propósitos”, RTyP, 1953, Año I, n° 1 (febrero), pp. 11-12.

<sup>14</sup> Es interesante la observación de Flavia Fiorucci sobre cómo parte de la política cultural del peronismo estaba apuntada a fomentar el arte como pasatiempo para las masas. La democratización se entendía en sentido amplio: se buscaba hacer llegar la cultura a ciertos sectores que normalmente no tenían acceso a ella, pero también brindar los medios para que aquellos con inquietudes artísticas pudieran efectivizarlas. No se buscaba la excelencia artística, y esto operaba reforzando el conflicto que el peronismo había desatado entre las que eran las figuras consagradas del campo cultural y las figuras ‘menores’. Ver: Flavia Fiorucci, *Intelectuales y peronismo. 1945-1955*, Bs. As., Biblos, 2011, p. 51.

renovación editorial radica en otra parte. El verdadero objetivo parece ser erradicar la circulación de “mala información” y cerrar la posibilidad a la libre interpretación de los marcos en que el peronismo pretendía continuar con la tarea de institucionalización de la relación capital-trabajo. Con la enunciación de una voz autorizada, se esperaba poner coto a los devaneos que realizaban ciertos sectores del capital para dilatar o evitar el cumplimiento de las disposiciones que protegían a los trabajadores. De este modo, se buscaba que obreros, patronos y funcionarios ajustaran sus conductas a los parámetros delineados allí. Esto si seguimos literalmente a Freire. Pero yendo más allá, parece subyacer una defensa del rol específico del MTyP en una etapa en que el peronismo buscaba controlar el conflicto social y desmarcar al Estado de la presión de las demandas sindicales sin dejar de recordarles también a los empresarios que, aún con dificultades, seguía siendo el árbitro en ese juego.

La *RTyP* inauguraba una etapa más prolífica, con una frecuencia mensual. En los primeros cinco números, la información sobre legislación y jurisprudencia, indicadora de un alto grado de institucionalización de las relaciones laborales, fue acompañada por una sección llamada “Colaboraciones”. Los autores de los artículos eran médicos y abogados<sup>15</sup>. De entre ellos, solamente Leopoldo Bard, por entonces a cargo de la Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo, ocupaba un cargo de alto rango dentro del organigrama del MTyP<sup>16</sup>.

De un contenido temático flexible, “Colaboraciones”, que encabezaba la *Revista*, es la única sección donde hay artículos a través de los cuales podemos acceder a algunos tópicos que despertaban interés o suscitaban intercambio entre especialistas, siempre dentro de los muros doctrinarios que ya condicionaban los puntos de vista. Consideramos que ese material permitiría el acceso a ciertos aportes realizados desde disciplinas reconocidas, aprovechados o recogidos por el Estado. Pero el formato de la *Revista* pronto reflejó nuevos cambios suscitados fuera de ella. Esta vez no anunciados en una declaración de propósitos ni en una editorial. En abril de 1953, Freire dejaba el cargo y era reemplazado por Alejandro Giavarini<sup>17</sup>. En ese número, la sección “Colaboraciones” queda reducida a un solo artículo. En julio, desaparece definitivamente. A partir de entonces y hasta agosto del '55, su lugar es ocupado por la sección “Doctrina Peronista”.

---

<sup>15</sup> A continuación, la lista de contribuciones en la sección “Colaboraciones” a través de los sucesivos números junto con sus autores: “La Asociación Profesional y las Nuevas Disposiciones Constitucionales Argentinas”, del Dr. Armando David Machera; “La fatiga del domingo”, del Dr. Leopoldo Bard; “Calificación del Trabajo”, del Dr. Máximo Alvarez; “Cuestiones que plantea la separación de hecho entre cónyuges frente al régimen del decreto ley 31.665/44”, de la Dra. Alicia Houbey; “Situación de los corredores y viajantes frente a la Ley de Jubilaciones para Empleados de Comercio”, del Dr. Alfonso O. Tomada; “La familia en el Segundo Plan Quinquenal”, del Sr. Emilio Pollak Ried.

<sup>16</sup> Bard era médico. Estuvo vinculado a los orígenes del Club River Plate y fue un importante radical yrigoyenista. El golpe de 1930, le valió encarcelamiento y procesamiento.

<sup>17</sup> El 7 de abril de 1953, los diarios publicaban el texto de la renuncia de Freire, internado en un sanatorio de la Capital. Al día siguiente, se daba a conocer la nota en que la CGT proponía a Perón que designara como sucesor a Alejandro Giavarini. Las razones que se aducían desde la cúpula de la Confederación, contemplaban sus antecedentes personales, su actuación como dirigente gremial y su lealtad y eficiente labor en cargos del propio MTyP –en ese orden-. El nombramiento de Giavarini fue inmediato, concretándose el día 9 de abril. Ver: *Clarín, La Nación*, 7, 8 y 9 de abril de 1953. Giavarini fue ferroviario de la UF en Rosario, asesor gremial del Departamento de Trabajo en esa provincia y más tarde, delegado regional de la STyP. Fue convencional por Santa Fe en 1949 y luego senador nacional, ejerciendo la presidencia del bloque. También fue Secretario General del Consejo Superior del Partido Peronista. A primera vista, parece una figura con mayor trayectoria dentro del peronismo que la de Freire, que incluso lideraba un sindicato muy nuevo al momento de su designación en la STyP.

Aquello de “*hacer una publicación que sirva para adoctrinamiento*”, expresado por Freire hacía pocos meses, adquiriría toda su dimensión. Aunque las “Colaboraciones” tenían “los pies en el plato”, la etapa de la polifonía relativa parecía agotarse, evidenciando no sólo el peso de la Doctrina -ya elevada a “Doctrina Nacional”-, sino también el hecho de que Perón era el único decodificador, articulador y expositor de la misma. La sección reproduce, así, discursos del presidente en actos o eventos de distinto tipo, o bien, brinda extractos selectivos y didácticos de los conceptos proclamados en tales circunstancias. Esto, que fue desalentador inicialmente, nos obligó a repensar cómo aprovechar la fuente. Con o sin especialistas mediante, la diversa información desperdigada en la revista y las palabras de Perón en algunas alocuciones clave, tenían algo para decirnos sobre la administración en general y sobre el MTyP, en particular.

El 2º PQ, reproducido en el primer número de 1953 y evocado constantemente, redoblabla la preocupación por la planificación y la racionalización que ya saltaba a la vista en la etapa previa. En el capítulo XVIII, dedicado especialmente a la Racionalización Administrativa, se dice: “*Los agentes de la Administración Pública tienen más que ningún otro trabajador del país una fundamental función social que cumplir (...). A tales fines el Estado creará en sus servidores una plena conciencia de la responsabilidad social que tienen con relación al pueblo.*”<sup>18</sup> Se buscaba adoctrinar, capacitar y establecer normas generales sobre las vías de ingreso y los derechos y obligaciones del funcionario, para lo que se consideraba vital que el personal técnico, administrativo y de servicio conociera y comprendiera la nueva Constitución, los objetivos del 2º PQ y los contenidos de la Doctrina. En el MTyP, se inició de inmediato un ciclo de difusión de estos objetivos, auspiciado por el titular de la cartera<sup>19</sup>. Además, los funcionarios y empleados debieron asistir, semanalmente, a charlas de adoctrinamiento a cargo de directores o agentes jerárquicos, que debían versar sobre temas establecidos por la Escuela Superior Peronista<sup>20</sup>.

La vocación adoctrinadora del peronismo no es ninguna novedad, pero queremos iluminarla a partir de la imagen que Perón construyó del MTyP desde el discurso y de la cual la *Revista* supo hacerse eco en algunas oportunidades. En ocasión de su visita al organismo en junio de 1953, el presidente manifestaba que la misión indeclinable de la institución era la de ser la “casa de los trabajadores”, tal como se había estipulado en 1944. Y agregaba: “*Lo que nosotros queremos es que la técnica no vaya matando el sentido humanista con que esta casa comenzó a funcionar y comenzó a triunfar desde su creación.*”<sup>21</sup>

Acorde a esta mirada, la técnica aparece como la antesala de la burocratización, de la rutinización de las funciones. Perón insistía en la necesidad de revitalizar la repartición, recordando los orígenes

---

<sup>18</sup> En: “Segundo Plan Quinquenal”, cap. XVIII, *RTyP*, 1953, Año I, n° 1..., p. 50.

<sup>19</sup> Anunciado en la sección “Informaciones”, *ibídem*, pp. 129-130.

<sup>20</sup> Resolución M. n° 62/53 Gral. “Reglas para realizar el objetivo XXVIII G.13 (Adoctrinamiento del Personal) del 2º Plan Quinquenal”. *RTyP*, 1953, Año I, n° 6 (julio), pp. 18-20.

<sup>21</sup> En: “Discurso pronunciado por el Excmo. Señor Presidente de la Nación, Gral. Juan Perón, el 26 de junio de 1953 ante el Personal del Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación”, *RTyP*, 1953, Año I, n° 5 (junio), p. 8.

de la Secretaría para evitar el anquilosamiento. Quitándole relevancia al DNT, la STyP era considerada la cuna del peronismo. De sus realizaciones creativas había nacido la Doctrina que hoy volvía al Ministerio a insuflarle una creatividad con márgenes y a imponer agenda. En esta etapa, la motivación para cada empleado debía ser la de recordar su papel en la defensa de los trabajadores, cumpliendo sus tareas rápido y bien: “...las cosas hay que hacerlas lo más técnicamente perfectas posibles, siempre que esa técnica no esté en perjuicio de la propia función, porque si uno cumple mal por hacerlo técnicamente, es mejor que lo hagan menos técnicamente, pero que lo hagan bien y rápidamente.”<sup>22</sup>

En la misma medida, se daba importancia a la necesidad de que cada uno de los trabajadores del MTyP internalizara el objetivo de la racionalización. Según Perón, los comienzos de la gestión habían sido desordenados e hiperactivos por la urgencia de los problemas. La tarea de organización se había comenzado más recientemente y de manera un tanto empírica. Con el 2º PQ se pretendía, en cambio, inaugurar una etapa decisiva de “revisión de lo actuado” paralelamente a la continuación de las tareas ejecutivas. Decodificar legalmente mecanismos que venían operando de hecho, reorganizar oficinas, maximizar los servicios que ofrecía la agencia era el imperativo de la hora. Para eso, era preciso convencer a todos de que esa finalidad elevada era más importante que el cuidado del puesto de trabajo. Tal vez por eso, Perón dedicó un buen rato a insistir en la perfección del Estado como meta. Lo contrario era permitir el triunfo de la burocracia, entendida como un producto negativo de la falta de espíritu de perfeccionamiento y celo en el empleado público. El derroche de recursos era algo que el peronismo no podía permitirse, en medio del “cambio de rumbo” disparado por la crisis económica de fines del primer período presidencial. De fondo, estaba el argumento del “toma y daca”. Los trabajadores, ya beneficiados por el justicialismo con un nuevo edificio legal y social, debían ahora hacer sus sacrificios para cooperar con esa obra.

### **A modo de cierre.**

Si bien por nuestras intenciones iniciales, nos acercamos a la RTyP en busca de figuras importantes del MTyP e ideas sobre el mundo del trabajo, nos dimos de bruces con dos realidades: primero, había un proceso de transformación estatal global en marcha inspirado en la planificación, que trascendía al propio ministerio y que penetraba el trasfondo de su creación. Luego, la voz con nombre propio en la publicación no fue otra que la del mismo Perón, que desplazó a las de los especialistas e incluso, a la del ministro de turno. Estos quedaban en el lugar de herederos obedientes de un legado articulado por el conductor del movimiento. La posibilidad de estudiar el modo en que la repartición desplegó sus funciones, no puede soslayar su inclusión en estos procesos mayores.

Como ha apuntado Elena, la planificación se transformó en un *locus* clave del discurso del peronismo. Pero, lejos de permitir el fortalecimiento de un núcleo tecnocrático independiente y apolítico dentro del Estado, encargado de orquestarla, fue perdiendo su asociación con lo técnico

---

<sup>22</sup> En: *ibidem*, p. 16.

para pasar a ocupar un lugar central en la propaganda oficial y el reforzamiento del personalismo. Lo interesante era cómo Perón lograba instalar la necesidad del fortalecimiento del Estado junto con la idea de que era su poder personal la vía más rápida para alcanzarlo. Eso podría explicar que mientras en el 1º PQ, flotaba aún el tema de la producción del conocimiento social aunque ésta se concentrara en organismos de la Presidencia, en el 2º PQ fuera el adoctrinamiento el que ocupaba el centro de la escena<sup>23</sup>.

Durante los últimos años del peronismo en el poder, la reorganización administrativa confluyó con la lucha por la productividad y por poner en caja las demandas obreras, intentando equilibrarlas mediante una renovada convocatoria a los empresarios para que cooperaran en la construcción de la “Nueva Argentina”<sup>24</sup>. El peronismo, después de un período en que había atendido activamente varios frentes sociales, señalaba que había llegado la hora de invocar responsabilidades “más elevadas” de los distintos actores, en detrimento de los intereses inmediatos. Para eso había que uniformar las prefiguraciones sobre lo que el movimiento podía ofrecer a cada uno. Había que asegurarse de que cuando cualquiera pensara en el peronismo, evocara los mismos alcances y límites.

Esta interpelación para la medida de las demandas, para la cooperación en la reorganización de lo actuado, podía ser efectiva siempre y cuando existiera un compromiso político. Creemos que el adoctrinamiento no era sólo “bajada de línea” sino que estaba concebido como una vía para involucrar a cada individuo y suturar de alguna manera, la brecha con los intereses cotidianos. Además, la burocratización perfilaba como el fantasma de la abulia en la función pública. No era compatible con un movimiento que necesitaba reactualizar permanentemente la movilización inicial que lo llevó a la primera fila de la política nacional. La mística continuaba, pero ahora se creía cooptar acatando los lineamientos del P.E.N. Sin desconocer las implicancias autoritarias que pudo tener la llamada “peronización”, nos parece que esta es una perspectiva más interesante para abordar el problema. De otro modo, se corre el riesgo de reducir un fenómeno con repercusiones complejas para la sociedad y el Estado a la voluntad caprichosa de un solo protagonista. La técnica era indeseable si ocluía los objetivos políticos. Pero al mismo tiempo, la política era usada para viabilizar la consecución de una racionalización que, en definitiva, no dejaba de tener aspectos técnicos.

La *RTyP* nos ha advertido sobre estas tensiones y sobre la pertinencia de la figura del “experto”. Deberíamos pensar más bien en “hombres de Estado” que poseían saberes útiles pero insertos en un proceso en que la politización pasaba a ser una pieza central del armado estatal. Finalmente, se ha hecho evidente que nuestro principal desafío es cómo construir un corpus de fuentes adecuado para llegar hasta estos sujetos, atravesando el bloque de la voz monocorde de Perón.

---

<sup>23</sup> Ver: Eduardo Elena, “The promise of planning: technocracy and populism in the making of Peronist Argentina”, en García Sebastiani, Marcela (ed.), *Fascismo y Antifascismo. Peronismo y Antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid, Iberoamericana, 2006, pp. 133-159.

<sup>24</sup> Para un panorama detallado sobre lo que Doyon llama el ‘giro conservador’ del peronismo y su contexto, ver: Louise Doyon, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista (1943-1955)*, Bs. As., Siglo XXI, 2006.

## La intervención del Estado durante la sustitución compleja de importaciones:

### Un ensayo de interpretación

Juan Odisio\*

#### **Propuesta metodológica**

En este trabajo pretendemos repasar algunos aspectos de la intervención estatal en Argentina durante la posguerra. Nos interesa recuperar el concepto de “complejo estatal-privado” para referirnos a la creciente articulación entre Estado y capital privado verificada en torno a la reproducción ampliada del capital industrial<sup>1</sup>. Al contrario de lo que podría verse *a priori* como una contradicción de intereses, el campo de negocios inaugurado por la oferta y demanda y el apoyo público estampó una alta complementariedad entre intereses públicos y privados.

Es posible afirmar en consecuencia que el diseño de gran parte del perfil productivo e industrial argentino se debió menos a la iniciativa privada que al empuje del Estado<sup>2</sup>. En igual sentido, análisis más amplios sobre las estrategias “desarrollistas” de posguerra han señalado que –aún con sus innegables particularidades- la industrialización tardía de los países periféricos (de Brasil a Taiwán) estuvo en todos los casos dirigida por el Estado, en tanto los elementos centrales de los regímenes macroeconómicos (tipo de cambio, política monetaria y fiscal, etc.) se hallaban subordinados al objetivo central de avance manufacturero<sup>3</sup>.

Las razones y circunstancias que guiaron la creciente intervención estatal en el espectro manufacturero se debieron a situaciones muy diversas (no necesariamente producto de posturas pro-estatistas): fallas de mercado, exigua predisposición del capital privado a realizar inversiones de riesgo o a largo plazo, el retiro de algunas empresas extranjeras o el resguardo frente a una presencia abusiva de las mismas, imposiciones estratégicas y de defensa, intento de control de condiciones monopólicas, etcétera<sup>4</sup>. Un conjunto de elementos de orden histórico, coyuntural, estratégico-militar, económico, institucional, socio-político, e ideológico pueden hallarse por detrás del impulso estatal en la Argentina de posguerra.

Desde el primigenio argumento de protección de la “industria incipiente” a la necesidad de avanzar hacia los sectores manufactureros pesados, el accionar público se imbricó en una relación compleja y recíproca con el patrón de acumulación local y sus problemas. La profundización de la lógica de industrialización (se esperaba) permitiría superar el problema de escasez de divisas que había caracterizado a la economía argentina de la época y que constituía el principal limitante del

---

\* CONICET y AESIAL-CEEED (FCE-UBA).

<sup>1</sup> Dicho concepto fue propuesto por Schvarzer en 1979 (pp. 57 y ss). Desde otra vertiente Ana Castellani ha intentado retomarlo también, reformulándolo en el tratamiento de lo que denomina los “ámbitos privilegiados de acumulación” (2009, p. 46). En su caso la atención está puesta primordialmente en el manejo del gasto y la inversión pública, la implementación de regímenes de promoción de la inversión y el poder de compra de las empresas públicas.

<sup>2</sup> Schvarzer, 1979, p. 61.

<sup>3</sup> Aguiar de Medeiros, 2011, pp. 45 y ss.

<sup>4</sup> Puede verse también la enumeración ensayada por Kaplan (1965, pp. 46-49) o en el Anexo de Rougier, 2009.

crecimiento económico argentino. Es por ello que el Estado asumió “la doble función de defensa exterior y de sostén interior del capitalismo nacional”<sup>5</sup>.

Ahora bien, dada la multiplicidad de formas (superpuestas) de intervención aplicadas, es necesario desarrollar conceptos que permitan incluir la totalidad de las experiencias. Por caso, estudiosos españoles han señalado la ventaja de emplear una noción amplia de “empresa pública” para incorporar cualquier organismo, compañía o servicio que fuese, total o parcialmente, propiedad pública o bien que estuviese controlada por el Estado<sup>6</sup>. Siguiendo el argumento, Belini y Rougier consideran que recurrir al mote de “empresas públicas”, por más amplia que sea su significación, no abarca la magnitud y complejidad de las formas de intervención estatal<sup>7</sup>. Por ende plantean utilizar el concepto de “Estado empresario” (2008, p. 18) para referirse a un Estado con capacidades para impulsar o sostener no sólo las propias actividades empresariales sino también para influir en las de naturaleza privada, en las que puede hasta participar directamente en su capital y dirección<sup>8</sup>.

Como aproximación general, puede estipularse que el Estado tiene cuatro esferas de acción (creciente) sobre el terreno económico<sup>9</sup>. En primer lugar, se encuentran las actividades “estratégicas”, asociadas a sus funciones mínimas (el mantenimiento de la ley y el orden imperante, las tareas de defensa, etc.). Luego aparecen las actividades “exclusivas”, que son aquellos servicios que únicamente el Estado puede brindar (los llamados “bienes públicos”<sup>10</sup>); las “competitivas”, donde el Estado entra a mercados donde ya hay presencia de actores privados (como puede ser en salud, educación o investigación) y finalmente las actividades “de mercado”, donde el Estado va en búsqueda de beneficios a través de la competencia o para regular algún sector específico.

Sin entrar en la discusión acerca de la naturaleza del Estado capitalista (que nos llevaría demasiado lejos), creemos con Altvater que el Estado-nación no debe interpretarse como el “instrumento de los monopolios” sino que expresa más bien el interés general de las “unidades de capital” de un determinado territorio. Justamente, tiene a su cargo funciones que esos capitales no pueden realizar (por no perseguir como fin último la obtención de beneficios económicos), que demandan su “autonomización” pero que a pesar de ella no puede llevar a cabo libre de contradicciones y sin afectar a ciertas unidades de capital. Así, la intervención estatal debe ubicarse en otro nivel que el

---

<sup>5</sup> Frondizi, 1973, p. 145.

<sup>6</sup> Aceña y Comín, 1990.

<sup>7</sup> Un antecedente que aborda críticamente distintos problemas (organizativos, de gestión, financieros, comerciales, de personal, etc.) de las empresas públicas de los países subdesarrollados puede hallarse en Kaplan, 1965 (especialmente, páginas 53-74).

<sup>8</sup> El argumento que el “criterio de demarcación” debería trascender la mera naturaleza jurídica de las empresas públicas para concentrarse en las características de sus actividades ya había sido señalado también por Ugalde “ya que aún en casos de minoría, o sin ella, el estado puede tener un rol dominante en la creación o dirección de una entidad empresaria y en tal caso hay fundamentos para asimilarla a un cierto carácter de «pública»” (1983, p. 2).

<sup>9</sup> Tomamos aquí algunos puntos de Ayala Espino, capítulo 1.

<sup>10</sup> Para los que el consumo es no rival y no hay posibilidad de exclusión.

mercado, ya que la manifestación del “capital en general” no coincide directamente con la acción (mercantil) de las “unidades de capital”<sup>11</sup>.

Con estas ideas en mente, examinaremos (someramente) las principales formas mediante las que el Estado intervino a favor de la industrialización argentina en la posguerra. Dado el profundo quiebre que implicó la última dictadura militar, nuestro espectro temporal abarcará aproximadamente las tres décadas anteriores a 1975, con algún énfasis puesto en la última etapa, iniciada en 1964<sup>12</sup>.

### **La experiencia argentina de posguerra**

La intervención estatal en nuestro país durante la segunda mitad del siglo pasado no se conformó en base a un sistema “puro” de economía mixta, sino que fue la resultante de un proceso histórico poco lineal, en el que se desarrolló mayormente bajo gobiernos anti-estatistas<sup>13</sup>. De hecho esa cuestión demostraba para Schvarzer que el proceso respondía a determinantes más profundos de la estructura económica nacional, que excedían la ideología de los gobiernos de turno.

Desde principios de los años cincuenta (marcado con el “giro ortodoxo” del peronismo en 1952), el camino a seguir por los distintos gobiernos estaría marcado por la profundización de la sustitución de importaciones y la mayor integración de la matriz manufacturera local, de forma de poder incrementar el ahorro de divisas<sup>14</sup>. Esa tendencia involucraba una lógica de concentración de empresas, que quizá respondía a las tensiones de los países económicamente más atrasados a establecer unidades productivas de gran tamaño y la manifestación de mayores exigencias para que el Estado se estableciera como guía del proceso de desarrollo<sup>15</sup>.

Por otro lado, la política e ideología pro-desarrollo de posguerra, basada en la búsqueda de una rápida industrialización, una distribución más equitativa del ingreso y la tecnificación agrícola y una reforma agraria moderada, además de proponerse como la manera de alcanzar un crecimiento económico sólido, pretendía igualmente garantizar el orden social vigente, transformando al Estado,

---

<sup>11</sup> Marx y Engels lo postularon de la siguiente manera: “mediante la emancipación de la propiedad privada con respecto a la comunidad, *el Estado cobra una existencia propia junto a la sociedad civil y al margen de ella*, pero no es tampoco más que la forma de organización a que necesariamente se someten los burgueses, tanto en lo interior como en lo exterior, para la mutua garantía de su propiedad y de sus intereses” (2004: 78-79, pp. énfasis propio).

<sup>12</sup> Que abarca el subperíodo más “exitoso” del crecimiento industrializador por sustitución de importaciones, tanto desde el punto de vista cuantitativo (cfr. por ejemplo, Heymann, 1980: 30-31), como cualitativo, referido por ejemplo a la aparición de exportaciones industriales complejas o de plantas “llave en mano” y la inversión directa de capitales manufactureros argentinos en el exterior (cfr. Katz y Kosacoff, 1989 o Basualdo, 2006).

<sup>13</sup> Schvarzer, 1979, p. 45.

<sup>14</sup> En los años previos primaba en cambio el argumento de favorecimiento de la “incipiente” industria nacional (Simonato, 1985 y Katz y Kosacoff, 1989: 40) o las consideraciones “estratégicas” de los sectores castrenses, que *mutatis mutandis* continuarían apenas transfiguradas en el primer peronismo (Altamirano, 2001, p. 24-25).

<sup>15</sup> Gerschenkron (1970 (1952), p. 74 y ss.) postulaba que los países desarrollados pudieron industrializarse tempranamente de manera “autónoma”, mientras que en los países de desarrollo medio tuvieron un rol preponderante los bancos de inversión en la dirección del proceso y finalmente que, en los países más atrasados, el Estado fue (tenía que ser) el principal proveedor de capital y el orientador empresarial de las firmas.

la economía y al sector manufacturero en un complejo espacio de intereses cruzados que redefinía el lugar de cada uno de ellos<sup>16</sup>.

Con todo, a pesar de la expansión que alcanzó el discurso pro-industrializador y los esfuerzos oficiales, debe decirse que difícilmente pueda encontrarse en los años considerados, una política industrial coherente y estable<sup>17</sup>. Sin embargo trataremos de resumir algunos de los distintos instrumentos más relevantes que, desde el accionar estatal, enmarcaron el devenir manufacturero del país, tales como la política arancelaria, los esquemas promocionales, el papel de las empresas estatales, el financiamiento público y el salvataje de empresas<sup>18</sup>.

En primer lugar no puede obviarse que en el período bajo consideración el sector industrial fue el de mayor dinamismo. Desde el Estado su evolución fue favorecida por los distintos instrumentos de promoción como por la estructura de precios establecida. Mediante la redistribución de ingresos desde asalariados y otros sectores productores (agropecuarios y de servicios), los precios de las manufacturas fueron los que más crecieron<sup>19</sup>. Pero además sus niveles de producción crecieron muy por encima del salario y el nivel de empleo en el sector, de modo que el capital industrial logró acaparar ingresos por encima del crecimiento de la productividad<sup>20</sup>.

En relación a la protección arancelaria, su historia y discusión es tan antigua como la del país, resurgiendo como una constante en los distintos períodos (post-independencia, rosismo, modelo agro-exportador, entreguerras, etc.). Hasta el cierre de los mercados posterior al *crack* neoyorkino de 1929 claramente su objetivo no era de protección a la producción industrial nacional, sino que obedecía a cuestiones eminentemente fiscales<sup>21</sup>. Luego, su efecto se modificó siendo predominantes las razones externas y distributivas: se buscaba proteger el resultado del balance de divisas, como redistribuir ingresos desde los consumidores a los productores locales de aquellos bienes (manufactureros) protegidos.

Sin embargo, no debe asumirse con ello que la política arancelaria resultó racional (en estricto sentido económico), sino que fue sumamente errática, compleja y poco expedita, al tratarse de un conjunto de medidas superpuestas implementadas desde distintos niveles de gobierno. Además, resulta muy arduo aseverar el impacto real que pudieron haber tenido, dadas las dificultades teóricas y técnicas implícitas en los cálculos sobre la estructura arancelaria<sup>22</sup>. Ello no obsta para que se

<sup>16</sup> Plotkin y Neiburg, 2002-2003.

<sup>17</sup> Katz y Kosacoff, 1989: 21.

<sup>18</sup> Hay infinidad trabajos que abordan estos puntos, con mayor o menor amplitud. El punto de inicio casi obligado para el análisis de los instrumentos promocionales de posguerra sigue siendo la serie de artículos de Altimir, Santamaría y Sourrouille aparecidos en "Desarrollo Económico" entre 1966 y 1967.

<sup>19</sup> Peralta Ramos, 2007, p. 109-135 y Ferrucci, 1986, Apéndice 1.

<sup>20</sup> Ferrucci, 1986, p. 34. Este punto no es unánime en la literatura: Altimir (1973) encontró que entre 1954 y 1965 los empresarios habrían captado la totalidad de los frutos de la mayor productividad (sobre todo hasta 1961), mientras que en los años posteriores habrían tenido que resignar ingresos frente a los salarios y el crecimiento de los precios. Por otra parte, Peralta Ramos describe el movimiento casi contrario (2007, pp. 145-146).

<sup>21</sup> Cfr. Schvarzer, 1993.

<sup>22</sup> Katz y Kosacoff, 1989, pp. 23-25.

pueda afirmar que permitió que se operase un avance de la eficiencia del tejido industrial, expresado en una caída del nivel medio absoluto del arancel y una menor dispersión entre las distintas tasas sectoriales<sup>23</sup>.

Ello se produjo a pesar de que el sistema arancelario no fue realmente una herramienta de promoción, pensada para la priorización de desenvolvimiento de determinados sectores en el largo plazo. Por el contrario, dado el mayor peso relativo de la protección hacia los bienes de consumo frente a los intermedios y de capital, como hacia los sectores que ya producían internamente, el esquema tendió a incentivar “la producción doméstica de bienes finales y el uso intensivo del factor capital, limitando la producción local de maquinarias y equipos”<sup>24</sup>. Más aún, gracias a la política cambiaria y comercial establecida, los precios de los bienes de capital (importados) resultaron claramente subsidiados, como se ha notado al verificarse que el incremento de sus precios se ubicó permanentemente por debajo del correspondiente al nivel general de la economía y aún de los precios industriales<sup>25</sup>.

En lo tocante al financiamiento de las empresas, el Estado jugó nuevamente un papel de primer orden ya que el sistema financiero privado (bancario, financiero y de valores accionarios) mostraba numerosas limitaciones para establecerse como un mecanismo idóneo de fondeo de actividades productivas. Sin embargo, la falta de una política amplia y estable al respecto configuró (una vez más) una traba y una fuente de inestabilidad también en este sentido.

El análisis de la posición financiera neta de las empresas industriales, indica que recibieron subsidios y transferencias de ingresos desde los demás sectores<sup>26</sup>. Desde el punto de vista de la maduración crediticia, la enorme mayoría de las operaciones eran a muy corto plazo (menos de un año) indicando que el rubro que recibía financiamiento era el de capital de trabajo de las empresas, más que nuevas inversiones productivas. Así, ganó lugar el autofinanciamiento empresario (menor distribución de utilidades con destino a la reinversión) y el notorio incremento de otro tipo de deudas con el Estado para obtener recursos; sobre todo el incumplimiento de obligaciones impositivas y previsionales.

Específicamente en torno la banca pública, la creación del Banco Industrial de 1944 y la reforma financiera de 1946 pretendieron dar una primera respuesta a la falta de crédito a largo plazo para las industrias del país<sup>27</sup>. Durante sus primeros años, el “discurso oficial” del Banco proponía destinar importantes recursos a pequeñas y medianas industrias (aunque sin establecer un perfil de largo plazo), aunque –como sería corriente también luego de la caída del gobierno peronista- su rol se

---

<sup>23</sup> Sourrouille y Lucangeli, 1980 y Lucángeli, 1989.

<sup>24</sup> Katz y Kosacoff, 1989: 25.

<sup>25</sup> Cuando más se amplifica dicha situación es entre 1951 y 1955, de 1960 a 1964 y entre 1968 y 1971 (Coremberg, Goldszier, Heymann y Ramos, 2007).

<sup>26</sup> Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966/1967.

<sup>27</sup> Rougier, 2001.

focalizó fundamentalmente sobre el financiamiento de las empresas más concentradas y funcionando crecientemente como el intermediario entre esas firmas y los organismos internacionales de capitales. En su devenir, la institución respondió en definitiva al rumbo más general de la industrialización argentina y de la política promocional de cada período<sup>28</sup>.

La promoción industrial por su parte, encontró su primera materialización en 1944<sup>29</sup>, forjada por las ideas industrialistas de la dictadura militar entonces en el poder<sup>30</sup>. Las cuarenta industrias declaradas de interés nacional recibieron un amplio conjunto de beneficios, que comprendían por ejemplo la protección aduanera, la prioridad crediticia y de subsidios y la desgravación impositiva, como también beneficios para la importación de insumos y bienes de capital<sup>31</sup>.

Este esquema fue luego reemplazado por las leyes de “promoción industrial” y de “inversiones extranjeras” del desarrollismo<sup>32</sup>. En rigor, el modelo subyacente y las medidas de promoción no variaron sustancialmente más allá de la incorporación del tratamiento preferencial en las compras del Estado y la declaración de que se perseguía un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, el alivio de la situación de la balanza de pagos y un avance hacia la industrialización más pesada<sup>33</sup>. Así, se restringieron en su reglamentación los sectores alcanzados (principalmente, siderurgia, petroquímica y celulosa). El mismo esquema fue reordenado en los años sesenta, exteriorizando por un lado el interés de beneficiar a las pequeñas y medianas empresas, como a las regiones menos desarrolladas del país (que era una preocupación casi constante de los sucesivos gobiernos desde los años treinta<sup>34</sup>) a la vez que profundizaba las medidas favorables al gran capital, fundamentalmente mediante desgravaciones impositivas y arancelarias.

El gobierno peronista de 1973 estableció un nuevo marco promocional para la industria<sup>35</sup>, profundizando la orientación hacia las firmas de capital nacional (especialmente pequeñas y medianas), propendiendo a la “independencia tecnológica” y buscando al mismo tiempo favorecer el objetivo del pleno empleo y la profundización del proceso sustitutivo. El elemento que se incorporó a las medidas promocionales era la posibilidad de que el Estado realizara aportes directos de capital a las empresas. Más allá de las intenciones del gobierno, las principales beneficiarias fueron proyectos y empresas de gran tamaño, productoras de insumos de uso difundido, que tendieron a conformar estructuras de mercado fuertemente oligopólicas<sup>36</sup>. Ello puso en estrecho

<sup>28</sup> Al respecto puede consultarse el vasto trabajo de Rougier, 2004

<sup>29</sup> Decreto Ley 14.630/44.

<sup>30</sup> Belini, 2006.

<sup>31</sup> Un amplísimo análisis del “Sistema de Promoción Industrial Argentino” y sus resultados entre 1944 y 1981 es el trabajo de Ferrucci, 1986 (véanse especialmente las págs. 225-234 por sus críticas conclusiones). La otra obra relevante a que hemos recurrido para redactar los párrafos que siguen es Schvarzer, 1987.

<sup>32</sup> Respectivamente, Leyes 14.781 y 14.780.

<sup>33</sup> Schvarzer, 1987.

<sup>34</sup> En Rofman (1981) puede hallarse una profunda lectura crítica del proceso argentino de planificación del desarrollo regional y sus consecuencias (consúltese especialmente, pp. 115-150).

<sup>35</sup> Ley 20.560.

<sup>36</sup> Azpiazu, 1986.

contacto la promoción industrial del tercer peronismo con la existente previamente, tanto como con las practicadas en lustros posteriores<sup>37</sup>.

Otro elemento relevante lo constituyeron los mecanismos de fomento a las exportaciones “no tradicionales”. A tal fin desde 1962 se estableció una amplia estructura de incentivos –fiscales, impositivos, arancelarios, cambiarios, crediticios- que vio ampliada en lo sucesivo<sup>38</sup>. Los principales mecanismos utilizados fueron los reintegros a la exportación (devolución de impuestos y beneficios sobre el tipo de cambio) y el régimen de *draw-back* (restitución de tributos pagados sobre componentes importados), que tendieron a beneficiar las ventas al exterior de manufacturas de mayor valor agregado. También se concedieron reintegros adicionales para determinados productos o destinos de exportación, como para las exportaciones de plantas llave en mano<sup>39</sup>. Ese abanico de beneficios permitió un avance perceptible de las exportaciones industriales, que fueron el rubro de mayor crecimiento dentro del total vendido por el país al resto del mundo y alcanzaron su máxima participación -alrededor del 30%- hacia 1972-1975<sup>40</sup>.

Un aspecto menos explorado y más complejo lo constituyó la acción del “Estado empresario” de posguerra<sup>41</sup>. Su punto de inicio en los años cuarenta se caracterizó por la nacionalización de empresas de transporte y comunicaciones, como por la decisión estatal de participar directamente en algunas ramas industriales<sup>42</sup>. Al contrario, los diez años siguientes al golpe contra Perón vieron una retracción del accionar de las empresas del Estado y un mayor énfasis en la promoción de la iniciativa privada; sin embargo la tendencia se revirtió con el onganiato y sobre todo, en 1970 con el “giro nacionalista” que inauguró Ferrer como ministro<sup>43</sup>, y que se expandiría hasta la implementación de la política económica de Martínez de Hoz.

Históricamente, este Estado empresario (propio del capitalismo de posguerra) tuvo su origen en un creciente nacionalismo económico y el dominio del paradigma del Estado de bienestar. En esa época, y de acuerdo a estudios comparativos, en Argentina el Estado habría pasado de un patrón de intervención concentrado en la provisión de infraestructura y servicios básicos (como el imperante en Alemania, Holanda o Colombia) a otro en donde se identifica la presencia de una mayor diversificación de la actividad estatal (más cercano a la experiencia de Italia, España, Francia o

---

<sup>37</sup> Azpiazu y Basualdo, 1989 y Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004.

<sup>38</sup> Un resumen de disposiciones legales y resoluciones al respecto puede hallarse en Peralta Ramos, 2007, pp. 138-141.

<sup>39</sup> CEPAL, 1985.

<sup>40</sup> Basualdo, 2006, pp. 63-68.

<sup>41</sup> La ausencia de trabajos conduce a que todavía el peso económico de las empresas del Estado permanezca indescifrado. La dificultad para determinar siquiera el número de firmas públicas creadas durante los años de posguerra en la Argentina se origina en la diversidad de formatos legales y estatutarios que recibieron y al galimatías derivado de la existencia de establecimientos dependientes de organismos centralizados y descentralizados, como de los distintos niveles de gobierno (Rougier, 2009).

<sup>42</sup> En esta época surgieron SOMISA, la Dirección General de Fabricaciones Militares, la Dirección Nacional de Industrias del Estado como las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (Belini y Rougier, 2008, pp. 49-137).

<sup>43</sup> Rougier y Odisio, en prensa.

Brasil), con fuerte presencia en el sector manufacturero<sup>44</sup>. En definitiva, el Estado empresario estaría llamado a jugar un papel de primer orden en el desarrollo de capacidades locales en sectores básicos de la industria nacional<sup>45</sup>.

La esfera de influencia del Estado se vio amplificada también por otros mecanismos, como la adquisición de valores y obligaciones privadas a través de inversores institucionales (que dejaron en manos del Estado porciones sustanciales del capital de las principales firmas del país)<sup>46</sup>. En igual sentido operó el socorro de empresas en problemas financieros mediante la “Rehabilitación de Empresas” por la que las deudas fiscales y provisionales de las empresas se podían canjear por capitalización y apoyo crediticio de excepción<sup>47</sup>. Pero como en más de un caso la posición financiera de varias de estas firmas no mejoró, el Estado (al ganar participación como accionista ordinario) pasó a ocupar espacios en sus órganos directivos e incluso algunas quedaron bajo control estatal directo, entre las que se destacaba SIAM. Más aún, móviles político-sociales condujeron a que en 1970, por “razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social”<sup>48</sup>, se decidiera mantener en actividad empresas en quiebra, administradas y solventadas por el Estado<sup>49</sup>. El convulsionado contexto político y social motivaba que -a pesar de no ser económicamente viables- prevaleciera la necesidad de proteger las fuentes de trabajo<sup>50</sup>.

En sentido opuesto, el Estado actuó como promotor de nuevos emprendimientos mediante el aporte de capital o favoreciendo el establecimiento de empresas mixtas. Surgieron de ese modo numerosos proyectos industriales básicos, como en hierro y acero, pasta celulósica, papel para diarios, química básica y petroquímica y aluminio<sup>51</sup>. A ese importante conjunto de empresas se les debería añadir otras grandes firmas en la química, siderurgia, neumáticos o metalmecánica<sup>52</sup>; beneficiadas indirectamente por el reacomodamiento del papel estratégico del Estado en el proceso de acumulación hacia la primera mitad de los años setenta.

<sup>44</sup> Casar y Peres, 1988, p. 77.

<sup>45</sup> Schvarzer, 1979 y Belini y Rougier, 2008.

<sup>46</sup> Los principales organismos públicos actuantes en el mercado de valores fueron el Banco Industrial (más tarde, Banco Nacional de Desarrollo), la Caja Nacional de Ahorro Postal (luego Caja Nacional de Ahorro y Seguro) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, (cfr. Belini y Rougier, 2008, pp. 169-199).

<sup>47</sup> Ley 17.505 de 1967.

<sup>48</sup> Ley 18.832.

<sup>49</sup> Los empresarios en quiebra extraían los máximos beneficios líquidos que podían antes de abandonar la empresa en manos de sus acreedores. En el período “el Estado asumió un rol de hospital de empresas en mal estado; se hizo cargo de ellas y las mantuvo en marcha exhibiendo notable incapacidad para salir luego de esa trampa. Los interventores cambiaban a ritmo vertiginoso, debido a los avatares políticos, con escasa supervisión de sus actividades; las condiciones difíciles de funcionamiento comercial y productivo, agravadas por la heterogeneidad del conjunto, se traducían en un continuo deterioro de sus bases económicas y fabriles” (Schvarzer, 1996, p. 235).

<sup>50</sup> Consúltense Belini y Rougier 2008, pp. 201-263 por un estudio en detalle de la política de “rehabilitación” de empresas.

<sup>51</sup> Algunas de las firmas más relevantes fueron (respectivamente) Hipasam y Propulsora Siderúrgica, Alto Paraná y Celulosa Puerto Piray, Papel Prensa y Papel Tucumán, las Petroquímicas Bahía Blanca y General Mosconi y Aluar.

<sup>52</sup> Como Laboratorios Bagó, Techint y Acindar, Fate o Pescarmona.

## A modo de conclusión

Una primera mirada a las múltiples formas de intervención sobre el sistema económico quizá pueda ofrecer una imagen caótica (más aún en una exposición tan apretada como la aquí ensayada), en el que se confunden los distintos mecanismos. Sin embargo pretendemos avanzar con una visión más compleja del fenómeno que permita comprender la “lógica” por detrás de cada medida implementada. En otros términos: es necesario dar cuenta de la *unidad* de dicha *multiplicidad*.

El concepto de “complejo estatal-privado” fue propuesto por Schvarzer para examinar el papel promotor del Estado en el desarrollo de capacidades manufactureras locales. Nuestro interés aquí es comenzar a comprobar su alcance para dar cuenta de la profusión de medidas de salvaguarda, protección e impulso del sector industrial establecidas por el Estado argentino en la posguerra. Creemos que su determinación medular debe ubicarse en el marco de la recíproca dependencia entre intervención estatal y trayectoria de la acumulación manufacturera en Argentina.

Entonces el sostén estatal puede pensarse –con Altvater- en articulación con dos grandes objetivos (superpuestos): a) “por arriba” del sistema, profundizando la industrialización sustitutiva y el desarrollo de nuevas capacidades del capital manufacturero radicado en el país y “por debajo”, mediante el sostén de las empresas menos productivas y la mano de obra (en riesgo de ser expulsada del mercado de trabajo). En dicha clave, los distintos instrumentos considerados (protección arancelaria, promoción industrial y de exportaciones, la oferta y demanda derivada de las empresas estatales, el financiamiento y subsidio de actividades privadas, la asistencia a empresas en problemas, etcétera) deben ubicarse alternativamente en uno u otro extremo.

En suma, creemos que cualquier visión unilateral obtura la lectura del proceso histórico concreto: es evidente que el Estado no desplazó al capital privado de la producción manufacturera, ni fue directamente utilizado por la burguesía industrial en función de sus intereses. Mediante la reformulación del “complejo estatal-privado” es posible avanzar en la identificación del sentido de las medidas tomadas; mientras el impulso (“por arriba”) a la acumulación ampliada en la rama manufacturera obedeció a los requerimientos del capital “en general” presente en la Argentina, mientras que el socorro (“por debajo”) de las firmas en problemas y los subsidios destinados al sector respondieron a necesidades y presiones de las “unidades de capital” establecidas en el ámbito fabril local.

## Bibliografía citada

Aceña, Martín y Comín, Francisco (eds.) 1990 *Empresa pública e industrialización en España* (Madrid: Alianza Editorial).

Aguiar de Medeiros, Carlos 2001 “The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States” en *Panoeconomicus* (Novi Sad: Economists Association of Vojvodina), Vol. 58, N° 1, marzo.

- Altamirano, Carlos 2001 *Bajo el signo de las masas (1943-1973)* (Buenos Aires: Ariel).
- Altimir, Oscar 1973 “La distribución del ingreso y el empleo en el sector manufacturero argentino” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES), Vol. 13, N° 51, octubre-diciembre.
- Altimir, Oscar, Santamaria, Horacio y Sourrouille Juan 1966/1967 “Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES), Vols. 6 y 7, N° 21 a 27.
- Altvater, Elmar 1972 “Notes on Some Problems of State Interventionism” en <[www.marxists.org/subject/economy/authors/altvater/1972/probsstate.htm](http://www.marxists.org/subject/economy/authors/altvater/1972/probsstate.htm)> acceso 20 de mayo de 2011.
- Ayala Espino, José 2005 *Economía del sector público mexicano*, (Ciudad de México: Esfinge Grupo Editorial).
- Azpiazu, Daniel 1986 *La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales*, Documento de trabajo N° 19 (Buenos Aires: CEPAL Buenos Aires).
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo 1989 *Cara y contracara de los grupos económicos: crisis del Estado y promoción industrial* (Buenos Aires: Editorial Cántaro).
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel 2004 *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, edición definitiva (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Basualdo, Eduardo 2006 *Estudios de historia económica argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Belini, Claudio 2006 “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943–1952”, en *Latin American Research Review* (Pittsburgh: Latin American Studies Association), Vol. 41, N° 1.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo 2008 *El Estado empresario en la industria argentina* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Canak, William 1984 “The Peripheral State Debate: State Capitalist and Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Latin America”, en *Latin American Research Review* (Pittsburgh: Latin American Studies Association), Vol. 19, N° 1.
- Casar, María Amparo y Peres, Wilson 1988 *El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* (Ciudad de México: Siglo XXI).
- Castellani, Ana 2009 *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989* (Buenos Aires: Prometeo libros).
- CEPAL 1985 *Políticas de promoción a las exportaciones en algunos países de América Latina*, Estudios e Informes N° 55 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Coremberg, Ariel, Goldszier, Patricia, Heymann, Daniel y Ramos, Adrián 2007 *Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 63 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ferrucci, Ricardo 1986 *La promoción industrial en Argentina* (Buenos Aires. EUDEBA).
- Fronzizi, Silvio 1973 *La realidad argentina. Ensayo de interpretación sociológica. El sistema capitalista* (Buenos Aires: Editorial Ciencias Políticas).
- Heymann, Daniel 1980 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978* (Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL/ILPES).
- Kaplan, Marcos 1965 *Desarrollo económico y empresa pública* (Buenos Aires: Ediciones Macchi).
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo 1989 *El proceso de industrialización en Argentina; evolución, retroceso y prospectiva* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL).

Krugman, Paul 1994 “The Fall and Rise of Development Economics”, en Rodwin, Lloyd y Schon, Donald (eds.), *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert Hirschman* (Washington DC: The Brookings Institution).

Lucángeli, Jorge 1989 “Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos cuarenta años” en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires: Organización Techint), N° 259, septiembre-octubre.

Marx, Karl y Engels, Federico 2004 *La ideología alemana* (Buenos Aires: Nuestra América).

Peralta Ramos, Mónica 2007 *La Economía Política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica).

Plotkin, Mariano y Neiburg, Federico 2002-2003 “Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía” en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (Tel Aviv: Universidad de Tel Aviv), Vol. 14, N° 1. En [www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com\\_content&task=view&id=561&Itemid=223](http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=561&Itemid=223) acceso 15 de junio de 2011.

Rofman, Alejandro 1981 *La política económica y el desarrollo regional* (Bogotá: Universidad Simón Bolívar).

Rougier, Marcelo 2001 *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo* (Buenos Aires: CEEED/Facultad de Ciencias Económicas de la UBA).

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

Rougier, Marcelo 2009 “¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la «edad de oro» de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina”, en Müller, Alberto (comp.) *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* (Buenos Aires: CESPFA/Facultad de Ciencias Económicas de la UBA).

Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (en prensa) “Del dicho al hecho. El «modelo integrado y abierto» de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra” en *América Latina en la Historia Económica* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José M. Luis Mora).

Schvarzer, Jorge 1979 “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina” en *Economía de América Latina* (Ciudad de México: CIDE) N° 3, septiembre.

Schvarzer, Jorge 1987 *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*, Documentos N° 90 (Buenos Aires: CISEA).

Schvarzer, Jorge 1993 “Política industrial y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX” en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires: Organización Techint) N° 275, julio-septiembre.

Schvarzer, Jorge 1996 *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina* (Buenos Aires: Editorial Planeta).

Simonato, Rogelio 1985 “El argumento de la industria incipiente y las políticas de estabilización selectivas” en *Económica* (La Plata: UNLP) Año XXXI, N° 2-3, mayo-diciembre.

Sourrouille, Juan y Lucangeli, Jorge 1980 “Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina. Los resultados del censo industrial de 1974” en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires: Organización Techint), N° 219, julio-septiembre.

Ugalde, Alberto 1983 *Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen*, Documento de Trabajo N° 3 (Buenos Aires: CEPAL).

**Nombres y Apellido: María Florencia Osuna**

**Afiliación institucional: UNGS-IDES/CONICET**

**Correo electrónico: florenciaosuna@gmail.com**

**Eje problemático: Estado y Políticas públicas**

**Seguridad Social y dictadura: derroteros de un problema de investigación**

En el año 2008, obtuve una beca PICTO en un proyecto radicado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, dirigido por Eduardo Rinesi, a partir de la cual, comencé a acercarme a la problemática del sistema de previsión social durante la última dictadura militar argentina (1976-1983).

En un primer momento, las preguntas que me formulaba se asimilaban al enfoque adoptado por los pocos trabajos existentes que abordan los problemas ligados a la seguridad social en esos años<sup>1</sup>. Me resulta interesante señalar esto, porque a partir de mi parcial distanciamiento de ese tipo de miradas y de ese conjunto de preguntas, pude comenzar a pensar en qué tipo de enfoque me interesaba construir para abordar estas problemáticas. De todos modos, es importante considerar que los trabajos disponibles constituyen aportes interesantes para pensar estos problemas de investigación. En estas producciones académicas se da cuenta de las principales leyes desarrolladas en el área de la seguridad

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, contamos con los siguientes trabajos: Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; las obras sociales*, serie Documentos e informes de Investigación, 28, Buenos Aires, FLACSO, 1985; Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*, serie Documentos e informes de Investigación, 43, Buenos Aires, FLACSO, 1986; Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1988; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988.

social y, fundamentalmente, se intentan señalar los cambios en la financiación de sus distintos subsistemas (previsión social y obras sociales, básicamente) y las transformaciones en la relación entre la cantidad de aportantes y beneficiarios. La reconstrucción de estas variables ligadas a los subsistemas de seguridad social me parecía que constituía una dimensión fundamental e ineludible para pensar y estudiar estas problemáticas. Sin embargo, a mí me interesaba intentar analizar la política social y la seguridad social desde un enfoque fundamentalmente historiográfico<sup>2</sup>, y explorar otras dimensiones que considero que atraviesan a este conjunto de políticas, **¿Cuáles son esas otras dimensiones y de qué manera fui advirtiendo que podían formar parte de la construcción del objeto de estudio?**

A medida que avanzaba con el trabajo de archivo y el análisis de fuentes (principalmente, periódicos de tirada nacional, legislación y distintas revistas de seguridad social) me fui encontrando con que los actores estatales involucrados con el sistema de seguridad social presentaban ciertas particularidades. Estos agentes estatales que se nucleaban en torno al Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social defendían enérgicamente los principios de la Doctrina social de la iglesia. A su vez, hallé que para desarrollar las políticas del área tenían en cuenta los “Principios de la Seguridad Social” que, al mismo tiempo, estaban inspirados en los principios de la Doctrina social de la iglesia. Este corpus estaba integrado por los conceptos de: Solidaridad, Universalidad, Responsabilidad, Integralidad, Unidad de acción, Inmediatez, Subsidiaridad, Igualdad protectora, Compensación relativa, Solidaridad financiera y Participación. Lo que me resultó más interesante fue observar que muchas de las políticas desarrolladas por esta cartera (materializadas en distintos decretos, leyes, acciones y diversas iniciativas) se fundamentaban en este corpus doctrinario. Entonces, empecé a interesarme por estos funcionarios y a hacerme distintas preguntas que, a medida que voy avanzando con la investigación, van expandiéndose, aunque también, modificándose. Fundamentalmente, me pregunto **¿Quiénes eran estos funcionarios y cuáles eran sus redes de pertenencia?**

---

<sup>2</sup> Entre los trabajos de referencia para pensar la política social y la seguridad social en Argentina desde un enfoque historiográfico, encontramos: Daniel Lvovich y Juan Suriano, (orgs.), *La política social en perspectiva histórica. Argentina 1870-1950*, Buenos Aires, UNGS – Prometeo, 2006; Belmartino, Susana, *Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40*”, en Mirta Lobato, (org.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1996.

Me parecía que la pregunta era fundamental para mi investigación, ante todo, porque me encontré con distintos actores estatales. Por esto, se volvía necesario comprender las particularidades de cada uno, principalmente, las lógicas subyacentes que llevaban a cada actor a formular distintos tipos de políticas. De todas las variables que pueden llegar a condicionar a las políticas estatales (una pregunta válida también sería ¿Cuáles son esos condicionantes?), intuía que las redes en las que esos actores se inscribían me podían dar pistas para comenzar a arrojar luz sobre las preguntas que comenzaba a hacerme. Además de los funcionarios de Bienestar Social, existían otros actores que también impulsaban políticas ligadas al área de Seguridad Social. En relación con esto, esos otros actores importantes ligados a la formulación de proyectos y políticas estaban nucleados en torno al Ministerio de Economía. En los años en los que Martínez de Hoz lideró esa cartera, las iniciativas se inscribían en la lógica neoliberal de muchas otras políticas. Las propuestas más significativas para el área de mi interés consistían, por ejemplo, en reemplazar el régimen previsional de reparto por uno de capitalización y seguro, privatizar las obras sociales; y, en todos los casos, eliminar los aportes patronales destinados al sistema de seguridad social, por considerar que eran “impuestos” que distorsionaban el “libre” funcionamiento de la economía. Sin embargo, el proyecto del Ministerio de Economía no era el único, ni siquiera fue el más exitoso en cuanto a la implementación efectiva de sus propuestas. A pesar de esto, existe mucha más bibliografía sobre el proyecto neoliberal de la cartera de Economía que sobre el que defendían los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social. A partir de esta constatación, es que me pareció un desafío estimulante, reconstruir los distintos idearios (y los consecuentes conflictos) que subyacían en cada política que se impulsaba. De esta manera, comencé a reflexionar sobre la pregunta: **¿En qué consistía ese otro ideario, el que defendían distintos funcionarios del Ministerio de Bienestar Social y que, en distintas oportunidades, funcionó como contrapeso de las iniciativas de Economía?**

Esa es una compleja pregunta que estoy intentando responder en el marco del desarrollo de mi tesis de doctorado. Releyendo distintos libros sobre el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, fundamentalmente *El Estado Burocrático Autoritario* de Guillermo O'Donnell, encontré algunas pistas para comenzar a responder esa pregunta. Los funcionarios que defendían un ideario social-cristiano y corporativista desde el Ministerio

de Bienestar Social, en el periodo 1976-1983, ya habían formado parte del primer gobierno de la “Revolución Argentina” (1966-1970). Inclusive, una de las figuras centrales, el Secretario de Seguridad Social Santiago de Estrada, también había ocupado la misma secretaría en los años del Onganiato. Según la definición de O’Donnell, este grupo de funcionarios centralmente católicos y defensores de un ideario *corporativista* que estaban ligados al Opus Dei y cuyo líder era el mismo Juan Carlos Onganía, pueden ser ubicados entre los “paternalistas”<sup>3</sup>, que se diferencian de los “nacionalistas” y los “liberales” existentes en el gobierno que se inició en el año 1966. Esta constatación habilitó cuantiosos interrogantes que hoy en día estoy tratando de organizar y explorar. Por un lado, esta serie de hallazgos me llevó a cuestionar el recorte temporal que yo había realizado. Porque, a partir de que encontré a estos funcionarios en el gobierno de Onganía, reemprendí el trabajo de archivo y advertí que, en el año 1966, el gobierno de la denominada “Revolución Argentina” fue quien impulsó la creación del Ministerio de Bienestar Social. Este ministerio no había existido nunca con esa denominación y características en la historia del país, y Onganía lo creó porque consideraba que era una pieza fundamental de su proyecto político. A los objetivos de la nueva cartera se les imprimiría, en ese entonces, el carácter corporativo y católico que encontramos nuevamente en los años de la última dictadura militar. Además, muchos funcionarios del gobierno se reclutaban en el Ateneo de la República, grupo político e ideológico nacionalista-católico, creado en el año 1962 por Mario Amadeo y Santiago de Estrada, sobre el que casi no hay bibliografía, salvo algunas referencias en trabajos sobre la historia de la iglesia católica. A su vez, también empiezo a ver que algunos funcionarios de Bienestar Social, que se reclutaban en el Ateneo de la

---

<sup>3</sup> La sociedad imaginada por los “paternalistas” estaba conformada por “cuerpos intermedios” ordenados funcional y jerárquicamente. Cada “organización intermedia” debía aceptar el lugar asignado en la jerarquía social y se relacionaba con las otras organizaciones a partir de dos principios rectores: el de la “solidaridad” y la búsqueda del Bien Común. En esta sociedad, el estado ocupa un lugar subsidiario, es decir, no debe intervenir más que cuando se vuelve necesario, ya que se considera que lo más importante es la iniciativa espontánea de las “organizaciones intermedias” de la comunidad. El estado, en esta concepción, puede llegar a anular la iniciativa del hombre al suplantarlo. A su vez, el ideario paternalista rechaza la política partidaria y el conflicto social en general, por considerar que producían faccionalismo en la comunidad. Creían necesario erradicar el conflicto y la división, y buscar el “bien común”, aceptando el lugar que cada individuo y sector ocupa en la comunidad para lograr su “cohesión espiritual”, la integración y la “solidaridad” entre las partes. Las “organizaciones básicas de la comunidad” debían tener una “participación” sumamente importante pero desligada de lo “político”. Debido a la importancia que adquirirían el orden, la autoridad y la despolitización en el ideario defendido por esta corriente, la fundamental participación de la comunidad debía adquirir un sentido “técnico”.

República, formaban parte del plantel docente y de las autoridades de la Universidad Católica Argentina (UCA). Por lo cual, de esta manera, estoy tratando de comprender cuáles eran las instituciones y lugares de pertenencia y circulación de estos funcionarios. Estas nuevas preguntas, a su vez, exigen incorporar otro tipo de fuentes primarias. Por ejemplo, comencé a revisar las distintas revistas publicadas por la UCA, que eran dirigidas por algunos de estos funcionarios y en las cuales escribían distintos teóricos y abogados que, además de ser católicos, también eran expertos en la problemática de la seguridad social. También incorporé al corpus bibliográfico distintos libros publicados por estos teóricos, juristas y funcionarios. De la misma manera, resulta interesante revisar los programas de las materias dictadas por estos actores en distintas casas de estudio, porque pueden darnos información sobre las problemáticas abordadas y la bibliografía utilizada.

Este derrotero de la investigación que, en parte, me llevó a prestar atención a la composición del gobierno del Onganía, indica, a mi modo de ver, que un proyecto de investigación es un producto fundamental para organizar el proceso de investigación, pero siempre se va modificando al hacer dialogar nuestras primeras preguntas e hipótesis exploratorias con el posterior trabajo de análisis de las fuentes primarias y secundarias que vamos hallando. Esto siempre nos obliga a revisar nuestras preguntas y, muchas veces, a modificarlas.

En este sentido, yo había partido de ciertas preguntas que giraban en torno a la seguridad social en el periodo 1976-1983. Sin embargo, como decía, terminé encontrando que el Ministerio de Bienestar Social era una parte fundamental del programa político-institucional del gobierno de Juan Carlos Onganía y debido a eso fue creado en septiembre de 1966. Si en esos años tuvo una centralidad indudable, me parece que en los años de la última dictadura militar, en relación al proyecto de Economía liderado por Martínez de Hoz, era una propuesta que debía hacerse lugar con mucha dificultad. Un desafío interesante que sumé a los objetivos de investigación, consiste en analizar el lugar de las políticas sociales (sobre todo, ligadas a la seguridad social) en diferentes contextos histórico-políticos. Por lo cual, me encontré con la necesidad de realizar varias modificaciones en el proyecto original: en primer lugar, el recorte temporal.

A partir de estos elementos que fui encontrando, decidí extender el recorte y estudiar esta problemática en el periodo 1966-1983. Creo que debido al enfoque que estoy tratando de construir es necesario analizar lo ocurrido en el onganiato para reconstruir los rasgos de un proyecto (el del Bienestar Social) que en ese momento histórico encontró un lugar entre los objetivos institucionales de un régimen y un gobierno que intentaba promover políticas basadas en un ideario *corporativista* y católico.

Además de los cambios que me parece importante introducir en relación con el período, también me veo en la necesidad de ampliar mis preguntas de investigación, para indagar en otros aspectos del problema del “bienestar social” y la seguridad social en esos años. Debido a la importancia que empecé a otorgarle al ideario y las prácticas de los funcionarios, y teniendo en cuenta la fuerte relación de los mismos con la iglesia católica y el Opus Dei, me parece pertinente empezar a tener en cuenta las discusiones y la bibliografía existente sobre las derechas argentinas<sup>4</sup>, fundamentalmente, las indagaciones existentes sobre los grupos católicos<sup>5</sup>.

A su vez, se sabe, aunque casi no se ha investigado, que muchos de los rasgos del proyecto corporativista-católico del onganiato estaban relacionados con las características

---

<sup>4</sup> Existen algunas discusiones sobre la pertinencia del uso del concepto de “derecha”. Por lo cual, se suele hacer referencia a los distintos lineamientos ideológicos internos: nacionalistas, integristas, neoliberales, conservadores, liberal-conservadores, entre otros.

<sup>5</sup> No hay mucha bibliografía, pero contamos, sobre el nacionalismo en general, con el trabajo de Beraza, Luis Fernando, *Nacionalistas: la trayectoria política de un grupo polémico, 1927-1983*, Buenos Aires, Cántaro, 2005. Sobre la derecha católica encontramos referencias en los siguientes trabajos: Zanatta, Loris, *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2002; Zanca, José, *Los intelectuales católicos y el fin de la cristiandad (1955-1966)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006; Touris, Claudia, “Neo-integrismo, denuncia profética y revolución”. *Prismas, Revista de Historia Intelectual*, Año 9, N°9, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Obregón, Martín, *Entra la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del "Proceso"*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2005; Mallimaci, Fortunato, *El catolicismo integral en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1988; Ghio, José María, *La Iglesia Católica en la política argentina*. Buenos Aires, Prometeo, 2007; Di Stefano, Roberto y Zanatta, Loris, *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

del ideario del franquismo español. Esto me lleva a preguntarme por las posibles relaciones entre los dos regímenes, sobre todo, en los aspectos ligados al “bienestar social”, que es el tema que me interesa específicamente. La advertencia del origen del ideario de los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social en los años del onganiato y su vinculación con el catolicismo, el corporativismo y también con el franquismo, me permitió comprender algunas cuestiones del período original de mi investigación (1976-1983), que sin esta información era difícil desentrañar. Por ejemplo, los Principios de la Seguridad Social inspirados en la Doctrina social de la iglesia a partir de los cuales los funcionarios de Bienestar Social de la última dictadura militar diseñaban varias de sus políticas, habían sido, a su vez, aprobados en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Panamá en el año 1976. Estos congresos que reunían a representantes de España y de distintos países de Latinoamérica, tenían una clara impronta social cristiana y se realizaban desde la década del '50. A la luz de las nuevas preguntas y dimensiones que voy incorporando a mi objeto de estudio, puedo otorgar otros sentidos y densidad a este tipo de fuentes con las que me había ido encontrando en otro momento.

Con respecto a esta dimensión internacional del problema, también se van abriendo nuevos interrogantes. Además de la similitud entre el modelo de sociedad imaginado por el onganiato y el proyecto político-ideológico del franquismo, y de la importancia de los congresos internacionales, también existen amplias coincidencias entre la matriz ideológica corporativista del onganiato y el gobierno de Augusto Pinochet en Chile. Evidentemente, se vuelve necesario reconstruir ciertas variables contextuales vinculadas con un clima de época al que recientemente me estoy acercando, pero que es importante tener en cuenta para explicar distintos elementos constitutivos de mi problema de mi investigación.

A su vez, la extensión del recorte temporal implicará dar cuenta de lo ocurrido en los años del último gobierno peronista (1973-1976). Como sabemos, en el Ministerio de Bienestar Social se centralizaban las actividades represivas de un grupo paramilitar de derecha como la Triple A. La reconstrucción de las particularidades de los distintos contextos en los que se llevaban a cabo las políticas de Seguridad Social, constituye una tarea sumamente importante. Quizás también se volverá necesario pensar en preguntas específicas para cada contexto, debido a que se sucedieron distintos tipos de gobiernos y

regímenes políticos. Es decir, pensar en este problema de investigación en un período más extenso, obliga a considerar la relación entre el conjunto de intervenciones estatales de mi interés y el contexto histórico-político más general. En consecuencia, también es importante prestar atención a los cambios y las continuidades que puedan detectarse. Un primer y llamativo indicio de las transformaciones que pudieron llegar a acontecer lo expresan las distintas maneras de referir al Ministerio de Bienestar Social: si en un principio lo llamaban “El Ministerio de Onganía”; en el período 1973-1976 sería conocido como “El Ministerio del Pueblo”. Esto nos invita a reflexionar sobre las transformaciones que acontecen en las agencias y en la formulación de las políticas sustantivas cuando se producen cambios de gobiernos. Quizás el estudio del desarrollo de un conjunto de políticas públicas desde una agencia estatal también permita realizar un aporte a la comprensión de ciertos aspectos del proceso histórico más amplio en el que se inscribe.

### **Conclusión sobre (aunque no de) este zigzagueante derrotero**

Para concluir, me interesa retomar las principales transformaciones que fui introduciendo en mis preguntas de investigación para plantear los principales interrogantes a los que arribé.

En un primer momento, las preguntas que me realizaba se vinculaban con las características “internas” del sistema de previsión social en los años de la última dictadura militar argentina. Principalmente, me interesaba rastrear los principales cambios en la legislación, las causas de las transformaciones en los montos de los haberes, las modalidades de administración y financiación del sistema previsional. Para llevar a cabo estos objetivos, analizaba, fundamentalmente, la legislación y las notas existentes en periódicos de tirada nacional.

Luego, me encontré con la existencia de diferentes proyectos en el nivel estatal. Por lo cual, comencé a preguntarme por las características de cada proyecto (el de Economía y el de Bienestar Social). A partir de esta constatación, comencé a indagar en los actores que defendían esas propuestas. En relación con esto, encontré que estos funcionarios y el ideario que defendían habían tenido una gran centralidad durante el gobierno de Juan Carlos Onganía. Por lo cual, introduje importantes modificaciones en el proyecto original.

Por un lado, extendí el recorte temporal, con el fin de dar cuenta del origen del proyecto del “Bienestar Social” en el año 1966. Esto implicará dar cuenta de los diversos contextos (nacionales e internacionales) en los que se impulsaban las políticas de seguridad social, señalando continuidades y rupturas (en las iniciativas, instituciones, funcionarios, etc.). Por otro lado, al proponerme prestar atención a un tipo particular de funcionarios (católicos conservadores, ligados al Opus Dei), introduje en el proceso de construcción de mi enfoque la consideración de las redes de pertenencia de estos actores.

Es decir, por un lado, me propongo pensar estos problemas sin perder de vista el lugar que el proyecto de la agencia estatal tiene en el marco de un proyecto institucional más amplio. Por otro lado, pretendo tener en cuenta las particularidades de los funcionarios que participaban en la formulación de las políticas del área.

## 1º Jornadas de Investigadores en Formación

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Eje: Estado y políticas públicas. Problematicando al Estado: Actores, Instituciones, saberes, acciones.

### **Reflexiones de investigación. Análisis de las políticas de vivienda en la Quebrada de Humahuaca.**

Alejandra Potocko ANPCyT / UNGS [apotocko@gmail.com](mailto:apotocko@gmail.com)

#### **Introducción**

El trabajo expone el abordaje metodológico y discute los desafíos de la investigación de un proyecto de tesis doctoral orientado al análisis de las políticas de vivienda en la Quebrada de Humahuaca. En particular, se centra en el análisis de los Programas Federales que se pusieron en marcha entre 2003 y 2011 en la periferia de las ciudades de Humahuaca y Tilcara, considerando las transformaciones del paisaje y del territorio, y los actores que intervienen en esos procesos.

La investigación supone el análisis de las políticas públicas, los actores y de las transformaciones del territorio. Presenta complejidades relacionadas directamente con el objeto de estudio puesto que se trata de políticas públicas en ejecución o de reciente ejecución, con información poco procesada o incompleta, y de transformaciones territoriales no registradas oficialmente. Además, la distancia física que separa nuestro lugar de residencia con el territorio de estudio impone una complejidad adicional al trabajo de campo, en tanto debe realizarse durante algunos días pocas veces al año, con poco tiempo para realizar trabajo de gabinete, escritura o de procesamiento de datos *in situ*.

La investigación, que se encuentra en curso y en el marco de una tesis doctoral, debe servirse así de un sólido trabajo de campo, con el uso de las entrevistas y cartografía interpretativa como instrumentos primordiales, pero además incorpora relevamientos físicos y trabajo de archivo. La estrategia de investigación adoptada es el estudio de caso, en la medida en que nos proponemos responder preguntas respecto de *cómo* se ejecutan las políticas públicas y *cómo* éstas transforman el territorio de la Quebrada.

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre las cuestiones metodológicas y los desafíos de la investigación presentada para poner en diálogo con otras experiencias.

### **El proyecto de investigación**

Como apuntamos precedentemente, el proyecto analiza los Programas Federales de vivienda en la construcción del territorio de la Quebrada de Humahuaca. Para ello, estudia las transformaciones del paisaje y del territorio, y los actores que intervienen en las transformaciones que derivan de la ejecución de las políticas.

La Quebrada de Humahuaca es un valle por el cual corre el río Grande en la Provincia de Jujuy, al norte de la capital provincial. Fue declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 2003, lo cual ha generado procesos de valorización y turistificación (Troncoso, 2009a), con transformaciones contradictorias respecto de lo que se pretende preservar (Belli y Slavutsky, 2006). Tiene aproximadamente 34.000 habitantes (datos definitivos por departamento INDEC, 2010) concentrados en más de once asentamientos urbanos de distinta jerarquía (ciudades, pueblos y parajes) ubicados en el fondo del valle, donde además encontramos una multitud de parcelas dedicadas a la agricultura. Los centros urbanos más poblados son las ciudades de Humahuaca (cerca de 8.000 habitantes según INDEC, 2001) y Tilcara (poco más de 4.000 según INDEC, 2001).

Si bien en la Quebrada de Humahuaca se venían ejecutando políticas de vivienda desde la década de 1970, adquieren relevancia los Programas Federales que entre 2003 y 2011 dieron como resultado la construcción de más de 500 viviendas de interés social, la expansión de las ciudades de Humahuaca y Tilcara, y la transformación de su configuración urbana. Además de modificar el territorio, éstos muestran en general los variados conflictos de formulación-ejecución-recepción propios de los programas habitacionales y en particular, una serie de cuestiones específicas ligadas al patrimonio y a la contraposición de posturas acerca de cómo se construye el lugar.

Existen en la Quebrada dos barrios que surgieron de forma particular, con lógicas diferentes a cómo se venían expandiendo las ciudades antes de 2003, donde se ha concentrado la ejecución de políticas de vivienda, con consecuencias directas en la reconfiguración del paisaje, de las periferias de las ciudades y, en general, del territorio

quebradeño. Se trata de los barrios 2 de Abril en Humahuaca y Sumay Pacha en Tilcara. Consideramos que estos casos dan cuenta de los “cómo” que guían la investigación.

2 de Abril es un barrio que surgió a partir de un loteo fiscal en una zona discontinuada de la trama urbana de Humahuaca, aunque está conectada a ésta por la RN N°9, al norte del área urbanizada, más allá de la Quebrada de Cachacito (Figura 1). Se produjo en el entorno de un predio de EJESA, empresa de distribución de energía eléctrica, en un área de uso rural no agrícola. La ocupación del suelo posterior al loteo fiscal consistió exclusivamente en la ejecución de Programas Federales de vivienda, a excepción de cinco manzanas de loteo espontáneo y viviendas autoconstruidas. Tiene un total de 34 manzanas y 438 viviendas de interés social.

Sumay Pacha es un Paraje que surgió a partir de una toma de tierras de población tilcareña. Se encuentra entre las localidades de Tilcara y Maimará, discontinuada de sus áreas urbanas, sobre la RN N°9 pasando la Quebrada de Huichaira en una zona que hasta entonces era dedicada al pastoreo de altura (Figura 2). El Paraje o barrio se divide en dos sectores: Norte y Sur, el primero perteneciente a la jurisdicción de Tilcara y el segundo a la de Maimará. En Sumay Pacha Norte se ejecutaron 3 etapas del Programa Federal de Emergencia Habitacional (72 viviendas en total) y en Sumay Pacha Sur se construyeron 50 viviendas del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Las demás manzanas corresponden a viviendas autoconstruidas. El Paraje tiene aproximadamente 1.300 habitantes y 25 ha ocupadas.

En ambos casos vemos que las políticas de vivienda ejecutadas cumplen un papel preponderante en la consolidación de estas nuevas ocupaciones periféricas y de tipo enclave. Redefinen la estructura espacial de distribución de la población y de los bienes, con consecuencias sobre el paisaje, el crecimiento urbano, el mercado del suelo, la articulación de espacios, la circulación de personas, etc. Las transformaciones del paisaje fueron lo que disparó una serie de cuestionamientos desde el saber patrimonial (Troncoso, 2009b) y la lógica turística sobre la forma de construir el lugar y la ejecución de las políticas de vivienda, por el emplazamiento de los nuevos conjuntos habitacionales (visibles al turismo y que restan valor al patrimonio cultural) y la utilización de materiales y técnicas constructivas modernas que atentan contra prácticas locales tradicionales (Paterlini et al, 2005). Además, ese espacio físico en constante

transformación da lugar a procesos de diferenciación, valorización y apropiación de la ciudad.

De forma particular, el estudio del caso del barrio 2 de Abril ilumina procesos de territorialización de políticas públicas, en los cuales intervienen organizaciones barriales demandando viviendas y construyendo políticamente el territorio, en una relación de conflicto y cooperación con el Estado. En este sentido, la organización Tupac Amaru tiene una participación decisiva en la construcción del barrio a través de los Programas Federales, por la cantidad de viviendas construidas y las decisiones tomadas en cuanto al diseño urbano y arquitectónico de los conjuntos, además de los impactos sobre la apertura de calles, cambios en los usos del suelo y la generación de empleo en el ámbito local (Potocko, 2011a).

Por otra parte, el estudio del caso de Sumay Pacha pone de relieve que la llegada de los Programas Federales contribuyó a la legitimación de la ocupación, tanto como justificación previa en el discurso del municipio (quien la dirigió), como en la toma de posición posterior de los ocupantes en reclamo de servicios urbanos, infraestructura y equipamiento (Potocko, 2011b). En este sentido, vemos que la autoconstrucción y la construcción de viviendas de interés social urbanizaron el barrio, pero también lo hicieron la demanda social y las respuestas (en todos sus tipos: por falta de intervención, soluciones parciales, soluciones completas, planificación de obras, confrontaciones políticas) que emanaron desde los distintos niveles de gobierno.

Una mirada cruzada de los estudios de caso está mostrando algunas tendencias en cuanto a la ocupación del suelo, la expansión urbana periférica a través de enclaves y el proceso de urbanización de porciones del territorio de fuerte impronta natural (y valor paisajístico-cultural). Además, revela fuertes interacciones entre actores públicos y privados, y la articulación de distintas escalas de intervención.

### **Aspectos metodológicos**

La investigación se plantea entonces como un estudio de casos múltiple. Siguiendo a Yin (1994), la estrategia de investigación es apropiada pues consiste en describir y explicar cómo se construye el territorio de la Quebrada de Humahuaca desde las políticas de vivienda, es decir se trata de procesos sobre los cuales como investigadores

no tenemos control (no podemos modificar el contexto ni las variables que intervienen en esa construcción) y corresponden a eventos contemporáneos.

Según Yin, como estrategias de investigación los estudios de caso son indagaciones empíricas de fenómenos contemporáneos en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no suelen ser evidentes (Yin, 1994: 13). No consideramos que estos casos, los barrios 2 de Abril y Sumay Pacha, son muestras representativas de un universo, sino que pretendemos utilizarlos para generalizar proposiciones teóricas, en particular sobre la ejecución de políticas de vivienda, cómo contribuyen a transformar y construir el territorio. En los términos de Stake (2005), se trata de casos instrumentales pues iluminan dimensiones de la problemática que los trasciende.

Las investigaciones de este tipo deben enfrentarse con múltiples fuentes de información, y en ese sentido, nos hemos planteado trabajar con los discursos de los actores y las formas del territorio. Con lo cual la investigación se vale del análisis de fuentes secundarias (información de organismos públicos, normativa, documentos de investigación, notas periodísticas), de entrevistas, de la observación y el dibujo del territorio. A la fecha la investigación lleva un año de desarrollo: realizamos trabajo de gabinete en Jujuy y en Buenos Aires, y trabajo de campo en dos viajes, el primero en septiembre de 2010 y el segundo en mayo de 2011.

Las entrevistas son una fuente de información que provee la percepción de los actores seleccionados sobre sus vivencias. Acudimos a las entrevistas cualitativas como tipo de conversación guiada (Warren, 2001), en la cual nos interesa la descripción de los hechos que realizan los entrevistados, pero también qué papel juegan, cómo se posicionan frente a otros actores, con qué recursos actúan y qué estrategias ponen en práctica. En este sentido, los entrevistados son informantes en el verdadero sentido de la palabra pues actúan como nuestros observadores en el lugar y momento de los hechos (Taylor y Bogdan, 1987).

Para dar cuenta de las transformaciones del territorio quebradeño, recurrimos a las representaciones gráficas en varias escalas de aproximación (ciudad y entorno, ciudad y periferia, periferia y barrios, barrios y conjuntos). Se trata de “calcar y calcar, interpretar dibujando” (Sabaté Bel, 2010), seleccionando y valorando partes y elementos del conjunto (como el relieve, los cursos de agua, el viario, el parcelario, los usos del suelo,

el tejido construido y los límites antrópicos) para generar una nueva interpretación y una visión crítica del territorio (Solà Morales, 1981).

### **Los desafíos de la investigación**

El hecho de que se estudien fenómenos contemporáneos nos permite referirnos a estudios de caso, que esperamos puedan ser ricos en descripciones, con conclusiones superadoras y disparadores de reflexiones teóricas. Además, buscamos concretar el trabajo de investigación con algunas líneas propositivas orientadas a la gestión del territorio.

Ahora bien, al ser eventos actuales también se presenta la dificultad de la desactualización de los datos. Por ejemplo, la información oficial sobre la ejecución de los Programas Federales se encuentra poco procesada o incompleta. En este sentido, los datos oficiales de cantidad de viviendas construidas por Programa debieron ser contrastados con los datos suministrados por los entrevistados y por los relevamientos en campo. Acudimos así al recuento de viviendas *in situ*, al recuento a través de las imágenes del Google Earth, la comparación de diseños, materiales y detalles arquitectónicos, como herramientas para diferenciar los conjuntos de viviendas de interés social que figuran en el listado oficial.

No obstante, el Google Earth (GE) tampoco es una fuente actualizada. Si bien contamos con la ventaja de que la plataforma GE proporciona imágenes de una definición aceptable, que permite diferenciar espacios construidos, y lo hace en diferentes cortes temporales (2, 3 o 4 según de qué zona se trate), algunos sectores de la Quebrada están desactualizados. La imagen del barrio 2 de Abril, por ejemplo, tiene última actualización de fecha 5 de noviembre de 2010. A mayo de 2011, pudimos constatar que se encontraban en obra avanzada 8 manzanas más de viviendas de interés social que no figuraban en la imagen del GE.

En cuanto a la cartografía, vale aclarar que tampoco el catastro oficial se encuentra actualizado y para nuestra investigación es un hecho determinante dado que las políticas de vivienda se construyen en las periferias urbanas, en áreas de expansión de la ciudad o como nuevos enclaves. A ello se debe agregar que tanto 2 de Abril como Sumay Pacha son de creación reciente, posterior al año 2003, con lo cual no existen registros de

ocupación del suelo en esos sectores que se puedan levantar del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001. Los resultados definitivos del Censo 2010, dados a conocer el pasado 1 de septiembre, son de nivel departamento para la Provincia de Jujuy. Se prevé que en diciembre de 2011 podremos contar con la totalidad de los datos censados, donde estarán incluidos nuestros estudios de caso.

En otras palabras, si bien enriquecen la investigación, los estudios de caso nos plantean varios desafíos. La dificultad de contar con cartografía actual y datos cuantitativos actualizados sobre la cantidad de viviendas construidas, presupuesto ejecutado, cantidad de beneficiarios, ocupación del suelo, etc., y el hecho de que no hay otras investigaciones sobre nuestra temática y sobre estos barrios, nos condujo a apoyarnos más sobre las entrevistas.

Por otra parte, encontramos que la distancia física que separa nuestro lugar de residencia (Buenos Aires) con el territorio de estudio impone una complejidad adicional al trabajo de campo, en tanto debe realizarse durante algunos días pocas veces al año, con poco tiempo para realizar trabajo de gabinete, escritura o de procesamiento de datos *in situ*. Las entrevistas deben ser coordinadas con al menos dos semanas de anticipación desde Buenos Aires pues es común que la gente en la Quebrada viaje a otras ciudades de la región o incluso a Buenos Aires –más aún en los casos de funcionarios públicos- por motivos personales, laborales, de capacitación, etc.; en ocasiones repentinamente, cancelando la entrevista sobre la fecha acordada para su realización.

Otro desafío consiste en articular las temáticas abordadas en las entrevistas, ya que estas se realizan en uno o dos días. Por ejemplo, en una mañana entrevistamos al Secretario de Acción Social y a la Secretaria de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, ambos de la Municipalidad de Tilcara. Sin tiempo entre una entrevista y otra, no hubo oportunidad de repasar en profundidad la primera entrevista para repreguntar algunas cuestiones al segundo entrevistado. Aquello que “quedó en el tintero” y que se hizo visible ante nosotros luego de escuchar varias veces y desgravar las entrevistas, repasar y contrastar datos (realizado en Buenos Aires), quedará pendiente para nuestro próximo viaje a Jujuy.

## Reflexiones finales

En síntesis, los desafíos de investigación en nuestro proyecto se centran en las fuentes de información que se encuentran desactualizadas y la distancia que nos separa del territorio de estudio, de nuestros casos.

En cuanto a las fuentes, hemos optado por apoyarnos más en las entrevistas como una herramienta de indagación de los procesos de transformación de la Quebrada a partir de las políticas de vivienda.

Por otra parte, utilizamos el dibujo como herramienta de análisis e interpretación del territorio y sus transformaciones. En este sentido, la creación de cartografía interpretativa no sólo responde a un vacío de fuentes actualizadas para conocer la forma del territorio quebradeño, sino que es utilizado también como fuente para la investigación y como una vía para llegar a una instancia propositiva.

En cuanto a la distancia física, ha sido un factor de nuestro conocimiento desde el inicio de la investigación, con lo cual debimos adaptarnos a la situación y sobre la experiencia desarrollar estrategias de relevamiento y realización de entrevistas que nos permitieran optimizar el tiempo en la Quebrada y sacar el máximo provecho de cada viaje.

## Figuras

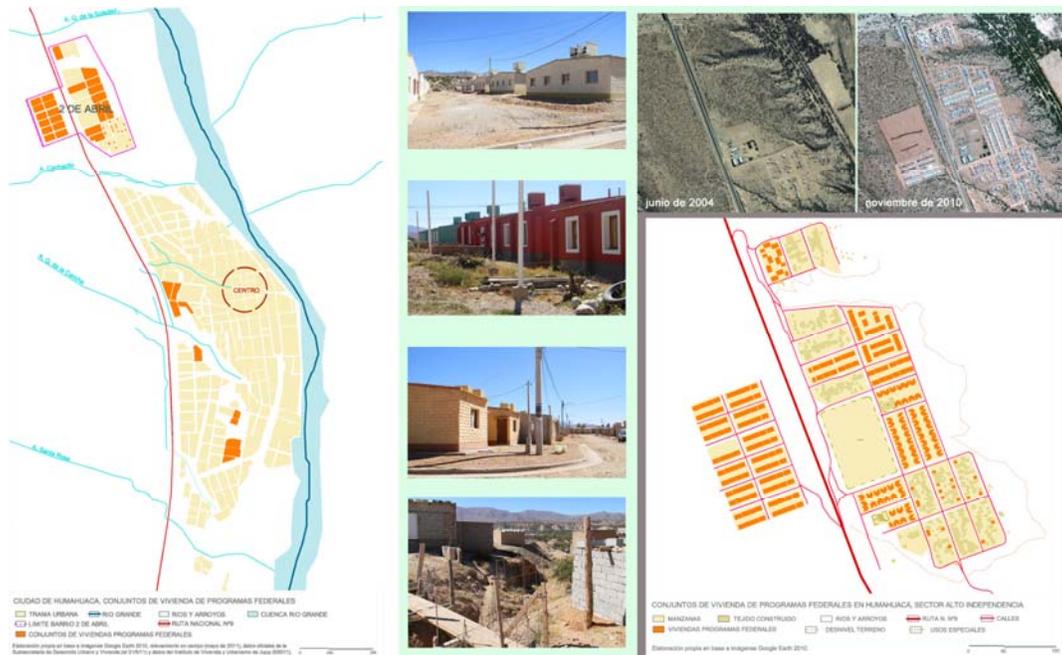


Figura 1: Ubicación del barrio 2 de Abril en Humahuaca. Dibujo del tejido y la forma del territorio.

Elaboración propia.

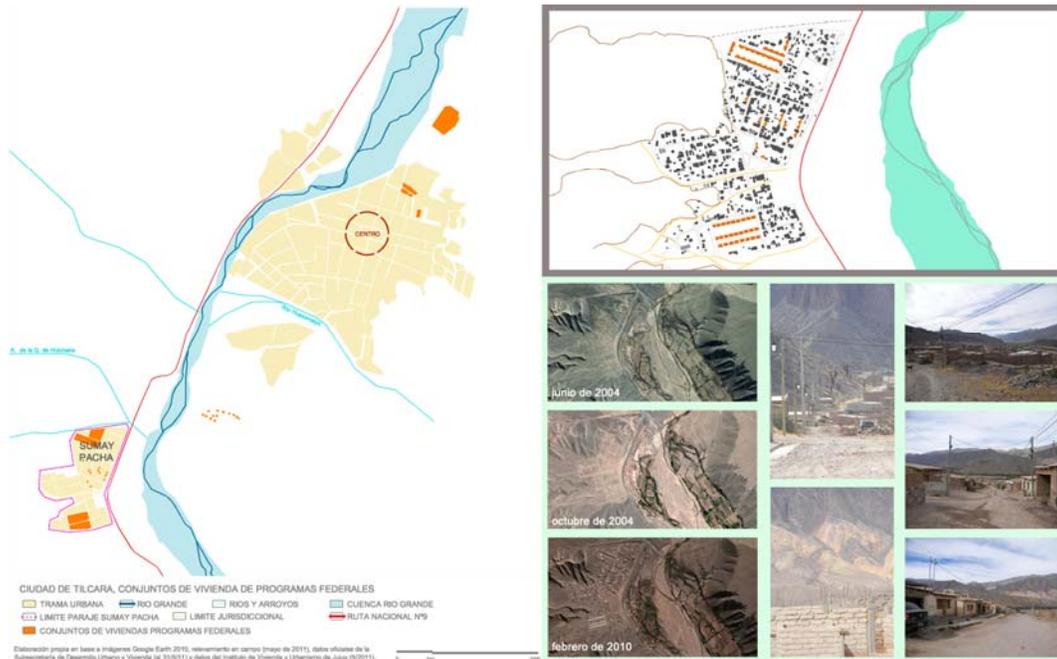


Figura 2: Ubicación del Paraje Sumay Pacha en el entorno de Tilcara y Maimará. Dibujo del tejido y la forma del territorio. Elaboración propia.

## Bibliografía

Belli, E. y Slavutsky, R. (2006). Consecuencias prácticas de la patrimonialización de la Quebrada. *ILHA Revista de Antropología*, V.8, N°1,2.

Paterlini, O., Villavicencio, S. y Rega, M.A. (2005). Arquitectura popular y “modernidad apropiada” en la Quebrada de Humahuaca, Argentina. *Paisaje Cultural de la Humanidad*. Ponencia presentada en Congreso Internacional sobre arquitectura vernácula, Sevilla, España.

Potocko, A. (2011a) “Políticas públicas en la construcción del territorio. Las políticas de vivienda en la Quebrada de Humahuaca, territorio patrimonial”. En *1er Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Pensar la ciudad, cambiar la ciudad. Los retos de la investigación en América Latina a comienzos del siglo XXI*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

- Potocko, A. (2011b) “Configuración de la Quebrada de Humahuaca a partir de la ejecución de políticas de vivienda”. En X Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires.
- Sabaté Bel, J. (2010), “De la cartografía urbana al proyecto territorial. Respuestas a Alicia Novick”. *Café de las Ciudades*, año 9, n° 93.
- Solà-Morales, M. (1981). “La identidad del territorio”, *Quaderns d’Arquitectura i Urbanisme Extra Comarcas*, Colegio Oficial de Arquitectos de Catalunya, vol.1, pp. 3.
- Stake, R. (2005). “Qualitative case studies”. En Denzin, N. & Lincoln, Y. (Eds.), 3ª Edición. *The SAGE handbook of qualitative research*. Sage Publications, Thousand Oaks (California).
- Taylor S.J. y Bogdan, R. (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós Básica, Barcelona.
- Troncoso, C. (2009a). Patrimonio y redefinición de un lugar turístico. La Quebrada de Humahuaca, provincia de Jujuy, Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18, 144-160.
- Troncoso, C. (2009b). En busca de un destino “andino”: turismo, patrimonio y transformaciones recientes en la Quebrada de Humahuaca (pcia. de Jujuy).
- Warren, C. (2001) “Qualitative interviewing”. En Gubrium, J. y Holstein, J. (Eds.) *Handbook of Interview Research: Context & Method*. Sage Publications, Thousand Oaks (California).
- Yin, R. (1994) *Case study research. Design and methods*. Sage Publications, Thousand Oaks (California).

## **1° Jornadas de Investigadores en Formación**

**16 y 17 de noviembre de 2011 – IDES**

**Eje: “Estado y Políticas públicas. Problematizando al Estado: Actores, Instituciones, saberes, acciones”.**

### **El rol de las organizaciones GLTB en las políticas públicas a través de los años**

*Fernando Rada Schultze*

#### **Resumen**

La sociedad civil se ha convertido en un actor clave tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas. En este sentido, el presente trabajo pretende problematizar sobre el lugar que ocupan las organizaciones de la sociedad civil en la conformación, gestión y planificación de las políticas estatales. Puntualmente se reflexionará en torno a las asociaciones que pelean por los derechos del colectivo compuesto por gays, lesbianas, transgénero y bisexuales de la Argentina (GLTB), donde se estudiará su relación con la política y los actores políticos clásicos y las diferentes estrategias que esbozan para lograr que sus demandas tengan eco en la agenda estatal.

Fernando Rada Schultze. Sociólogo UBA. Becario CONICET con sede de trabajo en FLACSO. Doctorando en Cs. Sociales UBA. Maestrando en Políticas Sociales UBA.

[fernandorada@hotmail.com](mailto:fernandorada@hotmail.com)

#### **I**

Este trabajo es un avance de la futura tesis de Maestría en Políticas Sociales de la UBA, donde se indaga en el rol desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil para la promoción de derechos de minorías sexuales; especialmente las que nuclean al colectivo compuesto por gays, lesbianas, transexuales y bisexuales (GLTB) de nuestro país. Dicho trabajo tiene como meta relevar el papel jugado por estos movimientos sociales en la demanda de políticas estatales: su relación con el Estado, en términos de juegos de fuerzas; y las estrategias que desarrollan para que sus reclamos tomen carácter público y logren depositarse en la agenda política. El análisis se realiza en el marco temporal 1980-2010.

En sintonía con el espíritu de estas jornadas, en este artículo se reflexiona sobre la instancia de producción, las categorías analíticas pensadas y los motivos de tal elección. Se persigue pensar el lugar de los movimientos sociales en diferentes períodos de la historia reciente de nuestro país y la relación que guardan las posibilidades de acción con los virajes coyunturales. Por lo tanto, aquí resumiremos el estado en el que se encuentra la investigación y el modo en que está siendo trabajada.

La intención de la futura tesis es lograr tipificar, categorizar, al movimiento político homosexual argentino y sus estrategias. Las prácticas que estas organizaciones realizan están siendo estudiadas principalmente a la luz del trabajo de Sidney Tarrow (1997), quien nos habla de un “repertorio de acciones” que los movimientos sociales poseen y ejecutan según sea el contexto correspondiente. Las acciones de los movimientos son pensados como un abanico de posibilidades y oportunidades que, a partir de la lectura que las organizaciones hagan de su poder y el de otros actores (sea el Estado u otros oponentes), pondrán en práctica según consideren. Inspirado en Tilly, Tarrow nos habla de acciones colectivas organizadas que presentan un repertorio de estrategias. Para Tilly la agitación popular se presenta de modo organizado, rutinario y como un proceso continuo (citado en Tarrow, 1997: 21). Tarrow toma esta idea y agrega la noción de “ciclos de protesta” para dar cuenta de la constancia de los procesos de lucha. Un ciclo de protesta puede iniciarse cuando existe una oportunidad política, por ejemplo un debilitamiento de las elites, y a su vez dar lugar a una oportunidad política nueva, entendida como la posibilidad de lograr filtrar una demanda. Los ciclos de protesta, señala el autor, pueden convertirse en un legado para las futuras acciones

Por lo tanto, si las acciones llevadas adelante por las organizaciones son “organizadas y rutinarias” presentándose en “ciclos de protesta” posibilitando un “legado”, se podrán: a) conocer y explicar, b) clasificar y organizar, c) considerar su impacto y eficacia, y d) observar el aprendizaje que dejan los períodos de acción y ver cómo se transmiten a las nuevas generaciones.

Cabe recordar que los movimientos sociales tienen la particularidad de no perseguir como fin último la toma del poder (Offe, 1992; Portantiero, 2000). Por el contrario se trata de grupos de presión que buscan torcer la voluntad político-estatal en favor de sus demandas (Meynaud, 1962).

Tomando esta teoría como punto de partida es que procuramos comprender el movimiento homosexual local. Cabe aclarar que si bien estaremos problematizando sobre una organización que tiene un discurso de género, la intención de esta

investigación es trascender los estudios propios de esa temática para pensarlo en relación a otros fenómenos políticos e históricos de nuestro país, con los cuales, supuesto del que partimos, se encuentra en íntima relación. Por lo tanto se priorizará su lugar como movimiento social en sí mismo, para luego sí, observarlo desde un enfoque de género.

Respecto a las técnicas de recolección de la información se utilizan entrevistas en profundidad e historias de vida de los activistas, las cuales son pensadas desde la teoría propuesta por la identidad narrativa (Ricoeur, 2006), ya que pretendemos conocer las representaciones de los actores en contextos disímiles e indagar los cambios en sus percepciones en esos diferentes marcos. Estos relevamientos están siendo complementados con trabajo de archivo, el cual consiste en análisis de documentos y otras publicaciones realizadas por las propias organizaciones GLTB, como así también diarios de la época, a fin de contextualizar el problema. Por último, para clarificar el trabajo se pensaron diferentes sub-períodos que no responden a una lógica intervalar, sino que han sido limitados por acontecimientos que consideramos relevantes.

En los próximos apartados sintetizaremos el modo en que se está reflexionando en torno a los dos interrogantes que signan este trabajo: a) Cómo se ha desarrollado la actividad política LGTB a lo largo del tiempo. Cuál ha sido su *modus operandi* y estrategias esbozadas, y b) Cómo ha sido su organización interna y su relación con otros actores. Para esto presentaremos el trabajo en dos partes, estructura que posiblemente acompañe a la tesis. Una primera dimensión de carácter teórico-conceptual, que es desde donde hemos estado problematizando este fenómeno. La misma consiste en reflexiones en torno al rol del Estado, la planificación, gestión y ejecución de las políticas estatales, y el lugar que allí juegan las organizaciones de la sociedad civil. La segunda parte en cambio consiste en un análisis de caso donde mostraremos algunos de los hallazgos de nuestra labor.

## II

### **Reflexión en torno al Estado y su relación con los movimientos sociales**

Aquí se hace un relevamiento de autores que hayan teorizado respecto al rol de las organizaciones de la sociedad civil, del Estado y la relación entre ambos. Entre estos encontramos escritos como el de Esping-Andersen (1993) quien ha clasificado a los Estados según su modo de absorber los “riesgos sociales”. Sobre riesgos sociales

también debemos incluir a Castel (1997) quien ha dedicado gran parte de su obra a esta temática.

A su vez, para dar cuenta de los movimientos sociales incluiríamos a los arriba mencionados Offe (1992) y Portantiero (2000) quienes han estudiado las organizaciones de la sociedad civil, su conformación y objetivos, como así también a Meynaud (1962) y Tarrow (1997) quienes han teorizado sobre los grupos de presión y sus repertorios de acciones, respectivamente

La inclusión de la sociedad civil como actor explicativo del curso que toman las acciones del Estado se debe a su creciente participación que esta ha ido adquiriendo en los últimos años, a tal punto que los gobiernos no pueden desconocer su lugar en la gestión, planificación y/o ejecución de las políticas estatales (Bernazza, 2006; Matus, 1987).

### **Conformación del grupo. Rol, status y representaciones**

Para conocer cómo se ha ido constituyendo la asociación y qué lugar han ido ocupando cada uno de los participantes, trabajos como el de Giddens (2000) serán útiles debido a que el autor aborda la temática del rol y el status, la implicancia de estos, y cómo son aprehendidos por los actores. Asimismo, para dar cuenta de cómo los sujetos interpretan los papeles asignados, como así también la realidad que desean transformar, se tendrá presente la noción de “representaciones sociales” como mecanismo cognitivo-emocional que permite volver familiar lo desconocido o problemático. Aquellos objetos que por novedosos o extravagantes nos presentan dificultad en su aprehensión y comprensión. Este concepto ha sido definido por Moscovici (1979) y luego trabajado por otras autoras como León (2002) y Umaña (2002), entre otros.

### **III**

La segunda dimensión pensada para la elaboración de la tesis busca organizar las distintas acciones llevadas adelante y considerar su éxito o fracaso en relación con los contextos, entre los que se buscará trazar cierta explicación. Para eso se distinguirá entre dos planos que estarán entrecruzados: el contenido de la protesta y las acciones-estrategias esbozadas: De la teoría a la práctica. Estos aspectos serán analizados en los siguientes períodos:

## **1980-1984**

Si bien bajo un gobierno dictatorial como el de principios de la década de 1980 es imposible pensar movimientos sociales homosexuales arrojando demandas al Estado y que recibieran una respuesta favorable, comenzar en ese año tiene diferentes motivos. En principio a comienzos de 1980 el gobierno militar experimenta la pérdida del consenso que lo acompañara (Quiroga, 2004), tienen lugar los primeros cuestionamientos sobre su legitimidad y surgen incipientes organizaciones de Derechos Humanos, entre las que se incluyen las de diversidad sexual (Belluci, 2010). Además, las consecuencias de la dictadura sobre este grupo poblacional deben ser tenidas en cuenta, ya que desde finales de 1960 en Argentina existían movimientos de homosexuales que, con el advenimiento de la dictadura militar, dejan de existir hasta la apertura democrática. La dictadura militar significaría no sólo la muerte de centenas de gays, lesbianas y trans, sino también el exilio de muchos de ellos y ellas que, años después, regresarían e implementarían estrategias aprendidas en el exterior. Este primer período se cierra en el año 1984 porque, además de la vuelta de la democracia, implicaría la aparición de la primera organización GLTB post dictadura, la Comunidad Homosexual Argentina (CHA).

## **1984-1992**

Este período es acompañado por los primeros pasos que dieran las primeras organizaciones LGTB, momentos que se podrían caracterizar como de “prueba y error”. Este lapso se caracteriza por el intento constante de vincular su reclamo al de otros organismos de DD.HH, aunque sin éxito. El clima de época aún no era el adecuado para aceptar las proclamas de las minorías sexuales o derogar leyes homofóbicas. A su vez, este capítulo termina en 1992 con la realización de la Primera Marcha del Orgullo Gay-Lésbico. En ese mismo año la CHA, luego de la presión de movimientos GLTB norteamericanos al presidente Menem en una visita a EE. UU, obtenía su personería jurídica, lo cual deja como enseñanza la importancia de las alianzas internacionales. Estos dos fenómenos se dan casi una década después del retorno democrático, lo que arroja como reflexión que los cambios políticos y culturales no parecen ir a la par.

## **1992-2002**

Este apartado se encuentra signado por diferentes momentos de notable consideración. Como dijéramos se inicia con la Primera Marcha, pero además se reconoce legalmente a

la CHA, al tiempo que empiezan a tomar participación otras organizaciones GLTB. También, durante los noventa fallecen referentes políticos de este colectivo como ser Néstor Perlongher y Carlos Jaúreguí. La causa, el VIH-SIDA. Algo que atormentara a la comunidad homosexual desde los años '80 y que haría estragos en aquellas generaciones. Este período se acaba en 2002 con la aprobación de la Unión Civil, bajo un contexto que lleva la impronta del retorno a las calles por parte de los movimientos sociales y su relegitimación en detrimento de los partidos políticos clásicos.

### **2002-Actualidad**

A la ley de Unión Civil en la Capital Federal le seguirían otras en el interior de nuestro país. A su vez, para 2006 se forma la Federación Argentina LGTB, organización que vendría a romper con la “hegemonía” de la CHA. Su crecimiento veloz es al mismo tiempo llamativo y sorprendente. Lo cierto es que en menos de media década de existencia la FALGTB sería asociada política y mediáticamente como la entidad gestora del Matrimonio Igualitario. Entre otros sucesos en 2008 encontramos el decreto presidencial que reconocía a las parejas viudas del mismo sexo en igualdad de condiciones para cobrar la pensión, lo cual serviría como antecedente para visibilizar la existencia de parejas del mismo sexo estables y de larga data. Por último, en 2010 ocurriría la aprobación del Matrimonio Igualitario. En la actualidad nos encontramos próximos al debate de la Ley de Identidad de Género, que posibilitaría a las personas transgénero ser reconocidas por su identidad genérica autopercebida.

## **IV**

Para finalizar esta presentación cabe señalar algunas reflexiones finales que acompañan esta producción. Cabe señalar que por ser un trabajo exploratorio-descriptivo y de diseño cualitativo se torna difícil y hasta un tanto forzado trazar una hipótesis (Vasilachis De Gialdino, 1992; 2006). En ese sentido es preferible hablar de supuestos que tenemos en cuenta.

Como supuesto inmediato, en lo que a la acción política refiere, como así también a las libertades individuales respecta, todo haría prever que en un contexto democrático este tipo de actividades gozarían de una mayor comodidad para realizarse. Sin embargo, si tenemos en cuenta que la primera Marcha del Orgullo LGTB fue en 1992, cuando ya la democracia había vuelto en 1984, este supuesto parecería derrumbarse. Por lo tanto, es importante poner en discusión la hipótesis de que los contextos democráticos

necesariamente promueven la participación ciudadana y política. Sino que por el contrario determinadas prácticas “conservadoras” son producidas y reproducidas en contextos democráticos, como por ejemplo razzias policiales, persistencia de edictos policiales que criminalizan a las travestis o la prohibición de que un homosexual done sangre, por citar algunos.

Otro pilar de este trabajo consiste en la trasmisión de experiencias políticas y por ende la participación política según la edad. A diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones sociales y políticas, donde vemos la presencia de adultos y adultos mayores (personas de 60 años y más) desempeñando alguna función, siendo esta muchas veces la de cargos jerárquicos o embestidos de autoridad, no sucede lo mismo en la política GLTB. Todo haría prever que en este tipo de asociaciones esta “tendencia” debiera repetirse; más si consideramos que la militancia gay-lésbico existe en la Argentina desde 1969 y que desde el discurso político tiende a hablarse de la existencia de una comunidad. No obstante, los adultos LGTB no desempeñan función alguna. Los viejos y viejas son invisibilizados en el propio movimiento. Por lo tanto, como problema emergente nos surge la imperiosa tarea de rastrear las trayectorias de los y las mayores para poder resolver el interrogante de dónde están los viejos y viejas LGTB, para así también trazar una suerte de historia política del movimiento homosexual local.

### **Bibliografía**

BELLUCI, M (2010): *Orgullo. Carlos Jáuregui, una biografía política*, Buenos Aires, Emecé.

BERNAZZA, C (2006): *La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*, Tesis Doctoral, FLACSO Buenos Aires.

CASTEL, R (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.

ESPING-ANDERSEN, G (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Alfons El Magnànim.

GRACIARENA, J (1985): “La democracia en la sociedad y la política. Apuntes sobre un caso concreto”, en VV.AA: *Los límites de la democracia*, Tomo 2, CLACSO, pp. 191-202.

- LEÓN, M (2002); Representaciones sociales: actitudes, creencias, comunicación y creencia social, en J. MORALES, D. PAÉZ, A. KORNBLIT, Y D. ASUN (Eds.); Psicología Social; Buenos Aires; Prentice Hall; Pp. 367-385.
- MATUS, C (1987): *Política, planificación y gobierno*, Washington, OPS ILPES.
- MEYNAUD, J (1962): *Los grupos de presión*, Buenos Aires, EUDEBA.
- MOSCOVICI, S (1979): *El psicoanálisis, su imagen y su público*; Buenos Aires; Huemul.
- OFFE, C (1992): “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”, en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Sistema.
- PERLONGHER, N (1996): *Prosa plebeya. Ensayos 1980-1992*, Buenos Aires, Colihue.
- PORTANTIERO, J. C (2000): *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- QUIROGA, H (2004): *El tiempo del proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*, Rosario, Homo Sapiens editores.
- RICOEUR, P (2006): *Tiempo y narración. Volumen III. El tiempo narrado*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1985.
- SÁNCHEZ, C; DURAN, J; ROJAS, T; BERKINS, L (2004): “Movimientos GLBTT y Procesos Revolucionarios en América Latina. Construyendo el nuevo sujeto histórico”, en VV.AA: *Allende vive 30 años*, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, Santiago de Chile.
- TARROW, S (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.
- UMAÑA, S. A. (2002); *Las Representaciones Sociales: Ejes teóricos para su discusión*, en Cuaderno de Ciencias Sociales 127, Costa Rica, FLACSO.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I (1992): *Métodos Cualitativos. Los problemas teórico-epistemológicos*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I (coord.) (2006): *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa.

Nombre y Apellido: Ramallo Francisco.

Afiliación institucional: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Correo electrónico: franarg@hotmail.com

Eje propuesto: Estado y políticas públicas

### **Estudiar al Estado y a la Sociedad Civil: una lectura desde las negociaciones en la Fundación del Colegio Nacional de Mar del Plata (1914-1919).**

El presente trabajo se enmarca en un proyecto de mayor alcance centrado en analizar la formación de elencos profesionales a partir de los colegios nacionales<sup>1</sup>. En particular se refiere al abordaje de los distintos procesos sociales que dieron paso a la creación de los primeros elencos profesionales en la ciudad de Mar del Plata en las primeras décadas del siglo XX. Tomando como referente empírico al Colegio Nacional de Mar del Plata, en este trabajo se pretende analizar los distintos proyectos que surgieron en las primeras décadas del siglo XX para la creación de dicha institución.

En ese sentido, buscamos analizar los acuerdos y los desacuerdos entre los representantes del Estado Nacional y la acción de un grupo de vecinos movilizados que representaban en buena medida los intereses del poder local. Para lo cual abordamos las tensiones de intereses entre el Estado nacional y la comunidad local dejando de lado un modelo dicotómico polarizado, y poniendo énfasis en los diferentes actores que intervienen en las negociaciones para crear una institución secundaria de carácter clave para ambos “grupos”<sup>2</sup>.

Con esta propuesta hemos buscado indagar las acciones de los diversos actores sociales que intervienen en este proceso, las figuras políticas, los vecinos públicos (notables por su función local), los funcionarios del Estado, las familias, entre otros. Entendemos al hecho puntual de la creación del Colegio Nacional de Mar del Plata como parte de un proceso de tensiones con vías tanto formales como informales<sup>3</sup>, en una coyuntura política particular signada por el ascenso del radicalismo, y por los cambios que se introducen en algunos aspectos de la sociedad de principios del siglo XX.

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación “*Un camino hacia la formación de elencos profesionales: Una mirada desde el Colegio Nacional de Mar del Plata, 1914-1929*”, realizado en el marco de los grupos de investigación “Historia y Memoria” y “Estudios Históricos-Antropológicos” del Centro de Estudios Históricos y el Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

<sup>2</sup> Comprendemos a los colegios nacionales, como instituciones públicas que representaron al Estado nacional en su propio territorio, en donde se desarrollaron un entramado de acciones y relaciones en una doble vía entre actores (públicos y privados, individuales y grupales) cuyas estrategias fueron orientadas a objetivos tales como la formación de un ser ciudadano y la construcción de élites profesionales o políticas.

<sup>3</sup> En el cual intervine vías legales tanto formales como informales (no por ello necesariamente ilegales) como ejemplo que el colegio comience a funcionar como tal antes de ser aprobado su ciclo lectivo por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación.

Como señalamos anteriormente el eje de nuestro trabajo estará concentrado en los distintos proyectos que se idearon para la creación de un colegio nacional en el escenario local. Para ello hemos examinado historias institucionales, libros burocráticos y actas del archivo de la institución analizada. Además resaltamos que en el año 1946 se publica un pequeño compendio titulado *Reseña educacional de Mar del Plata* escrito por el periodista marplatense Horacio Abasolo, donde se realiza una descripción de los distintos establecimientos educativos de la ciudad. De corte sumamente descriptivo la obra da cuenta de la proliferación de espacios de enseñanza, en buena medida inspirada en un espíritu positivista que remarca los *símbolos del progreso local en materia educativa*. Esta fuente de datos, a pesar de ser de índole secundaria, recupera cuestiones interesantes de la problemática analizada (como las actas internas de la comisión, cartas y notas de los proyectos, etc), no obstante hemos incluido otro tipo de fuentes como las editas y crónicas periodísticas, siguiendo los caminos de los proyectos en la prensa local.

Ensayamos algunas respuestas a interrogantes como ¿Cuáles fueron las distintas alternativas que surgieron en el momento de diagramar un colegio nacional en Mar del Plata? ¿Quiénes son sus impulsores? ¿Cuales son los perfiles sociales de los distintos impulsores? ¿Qué alternativa se llevó a cabo? ¿Por qué se eligió esa y no otra? ¿Qué tipo de colegio nacional finalmente se creó? y ¿Cuáles fueron sus principales características?.

Desde la historiografía referente a la educación media y específicamente a los colegios nacionales en el periodo analizado<sup>4</sup>, la construcción del sistema educativo se ha pensado como el avance del Estado nacional que se expande linealmente sobre el territorio nacional. En ese sentido, un ejemplo es el trabajo de Fernando Barba que al analizar el período destaca el impacto de la reforma de Saavedra Lamas como un primer proyecto programático de expansión de la educación secundaria por el extenso territorio argentino y hace hincapié en el importante crecimiento cuantitativo de los colegios nacionales dirigidos desde el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y básicamente desde la presidencia de Hipólito Yrigoyen. La creación de colegios nacionales fue central en el período analizado, teniendo en cuenta que entre 1916 y 1930 se crearon 22, frente a 14 creados entre 1900 y 1915 (Puiggrós: 1991; 111). El período aquí estudiado (1914-1919) coincide en gran parte con el desarrollo de la primera experiencia de democracia política en el país, iniciada en 1916 con el gobierno de Hipólito Yrigoyen.

Al analizar la expansión de los colegios nacionales debemos tener en cuenta que el Estado Nación se estaba consolidando simultáneamente al proceso de construcción del sistema educativo.

---

<sup>4</sup> La historiografía sobre la educación secundaria en las primeras décadas del siglo XX en Argentina constituye un campo poco explorado en la ciencia histórica aunque son notables los aportes desde el campo de la historia de la educación, el currículo y la pedagogía.

En este trabajo nos hemos propuesto analizar el rol del Estado, o mejor dicho, de sus representantes y sus marcos legales, desde el supuesto teórico y metodológico que evita ver al Estado como un actor que siempre va en una misma dirección y que plantea medidas desde arriba hacia abajo y de manera unívoca. En ese sentido un aporte significativo se constituye a partir de los trabajos que compilan Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano en *Un Estado con rostro humano*, considerando al Estado desde el “ras de suelo”, una mirada desde abajo y desde los actores sociales, para explorar su real funcionamiento y asumiendo una mirada que repara en las prácticas cotidianas, “*en la multiplicidad de contratos sociales en los que participan quienes son el 'Estado' y quienes son su 'rostro humano'*” (Bohoslavsky-Soprano: 2010; 39) <sup>5</sup>.

En esta propuesta buscamos analizar la creación de un colegio nacional centrando la mirada en la acción de los actores (públicos y privados e individuales y grupales) vinculados en este proceso, contemplando sus acciones y sus posicionamientos como sujetos sociales multiposicionales, e insertos en un complejo entramado en donde se amalgaman distintas escalas de poder<sup>6</sup>.

### **Mar del Plata, educación y vecinos con ideas.**

Los estudios realizados en las dos últimas décadas respecto al escenario local han insistido en la idea de la formación de una ciudad moderna, que fue complejizando sus esferas económica, social, política y cultural (Bartolucci:2009, Pastoriza- Da Orden: 1991, Lantieri: 2006). Este mundo urbano en formación y expansión atrajo una corriente de población que continuamente fluía hacia la ciudad, dándole una imagen de permanente movimiento. Así se fue perfilando una sociedad “permanente”, que habitaba la ciudad durante todo el año, y una Mar del Plata “temporaria”. En este sentido Pastoriza y Da Orden afirman que no se trata de un enfrentamiento entre “dos ciudades” distintas, sino de una diferenciación de actividades e intereses cuya intersección coincidía con los meses estivales. Durante el resto de año Mar del Plata tomaba otra fisonomía.

Es necesario recuperar que Mar del Plata entre fines del siglo XIX y principios del XX fue una “ciudad nueva”, que redefinió su esfera socioeconómica y su ordenación política. En un contexto signado por la injerencia de su autonomía política condicionada al poder provincial y nacional, ya que al mismo tiempo que se estaba construyendo un “poder municipal moderno” se

---

<sup>5</sup> Principalmente son sugerentes los temas referidos al desarrollo del cuerpo de funcionarios en el Estado y los conflictos por la delimitación de las competencias y funciones de las agencias estatales. Bohoslavsky, E- Soprano, G. *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Prometeo, 2010.

<sup>6</sup> Destacamos las propuestas para volver a estudiar el Estado presente en *Un Estado con rostro humano*, en cuanto a no personalizarlo como un actor unívoco, que son personas quienes producen sus prácticas cotidianas, con inscripción en su localización estatal, pensándolo como resultado de múltiples pretensiones, en contacto con diversos actores, con relaciones tensiones internas y decentarlo, mirarlo desde adentro (Bohoslavsky-Soprano: 2010; 23-28).

consolidaba el estado argentino. (Lanteri: 2006). La nueva dinámica de la localidad y su concordante fisonomía, que definirían el carácter distintivo de Mar del Plata, fueron el resultado de una ecuación compuesta por las favorables condiciones estructurales de una ciudad en vías de transformación, y la actitud esencialmente creativa de sujetos que imprimieron un cambio y dirección característica (Bartolucci, 2009;12). Los trabajos de Bartolucci nos permiten pensar y recuperar la idea que el crecimiento de la ciudad y la constitución de un nuevo escenario generaron nuevas posibilidades y con ello el desarrollo de nuevas aspiraciones y nuevos proyectos. En tal sentido, en este marco el colegio nacional aparece como una apuesta o un “mandato” nacional que encuentra un ámbito local propicio para su concreción. En resumen, la imagen que la historiografía nos brinda es la de una ciudad que ofrecía en el proceso de su propia formación, como ciudad moderna, crecientes posibilidades. Entre ellas la creación de nuevas instituciones, y específicamente de instituciones educativas ocupaba un lugar fundamental.

Las primeras ideas para la creación de un colegio nacional en la ciudad se visualizaron en 1914, en un contexto en el cual Mar del Plata tenía 32.940 habitantes<sup>7</sup>. En ese entonces un grupo de *vecinos-ciudadanos*<sup>8</sup>, se nuclearon con el objetivo específico y concreto de generar un proyecto para la creación de un colegio nacional.

Según la reconstrucción que realizamos podemos afirmar que el grupo de vecinos se caracterizó por estar formado por ciudadanos adultos medios que en su mayoría eran profesionales (médicos, abogados, ingenieros, escribanos, martilleros) que practicaban sus labores en distintos ámbitos. Además de ser profesionales, tenían la particularidad de ser funcionarios públicos. Al reconstruir su perfil social comprendemos que el hecho de ser funcionarios de escalafones menores del Estado (tanto nacional, como provincial y municipal) no es un dato menor, pensando que la totalidad de los impulsores ejercieron cargos y espacios de poder en el escenario local y poseían vinculaciones con actores de las distintas escalas de poder.

En las trayectorias de los vecinos analizados debemos destacar en cuanto a sus perfiles sociales un cruce entre el higienismo y la instrucción. En tanto el grupo muestra estrechas relaciones entre distintas instituciones estatales de la salud y la educación. Además notamos que muchos de los vecinos que formaron parte del primer grupo en gestionar la creación del colegio nacional, habían

---

<sup>7</sup> Según el Censo Nacional realizado en 1914.

<sup>8</sup> Según lo define De Privitellio quien nos presenta una propuesta interesante en su trabajo *Vecinos y Ciudadanos*, donde en la Buenos Aires de entreguerras nos permite ver a los vecinos una sociedad en expansión y en construcción de su propia hábitat (expresada en los nuevos barrios que lentamente van conformando y poblando los barrios del perímetro urbano). En un acertado análisis nos muestra a los ciudadanos y su acción, en un contexto de cambio local (institución del Consejo Deliberante en 1917, Ley municipal de sufragio, la apertura de las nuevas elecciones y los partidos políticos). A través de una institución barrial clave como la sociedad de fomento nos permite reconstruir como los actores sociales involucrados se comprometen por su progreso urbano y cultural, vislumbrando la figura del *vecino consciente*, y comprometido. (De Privitellio: 2003).

participado anteriormente en la comisión administrativa con motivo de la creación de la Escuela Normal Popular. Pensamos que este antecedente dio idea a un grupo de vecinos, de crear un proyecto para la fundación de un colegio nacional. Sabiendo que en este caso la gestión es diferente, ya que desde su naturaleza misma la Escuela Normal Popular fue un proyecto unificado de construcción de estos espacios en todo el ámbito provincial. No obstante esta instancia pudo haber contribuido a la generación de la propuesta vecinal.

### **Entre el internado de “vanguardia” y el proyecto oficial**

La comisión constituida por el grupo de vecinos anteriormente señalados interesó al Dr. Manuel María Oliver<sup>9</sup>, quien aportó un marco pedagógico centrado en ideas innovadoras, en buena medida vinculado al estilo del colegio que se plantearon embrionariamente los vecinos, además de aportarle el prestigio y aceptación de un hombre de su envergadura. Con su apoyo e intervención se constituía la primera propuesta escrita para discutir antes las autoridades nacionales, que en octubre de 1915 fue presentada en la Cámara de Diputados pero no fue aprobada, por lo que no se continuó con su labor en el Senado de la Nación. Pensamos que la raíz del no apoyar el proyecto estuvo vinculada a las cuestiones presupuestarias del momento en una coyuntura económica crítica signada por la primera guerra mundial, aunque no descartamos otras posibles líneas argumentativas. No obstante la no aprobación del proyecto fue el motor para repensar alternativas descartadas en la propuesta presentada, o pensar ideas nuevas para la que sería una nueva propuesta. Así emergen nuevas discusiones y se consensuan nuevas alternativas que nos muestran la contundente movilización de un grupo de vecinos. Los cuales participan de distintas negociaciones en un juego en donde, en consonancia con distintos funcionarios estatales se fueron gestando diferentes alternativas para la creación de un espacio de instrucción estatal.

Entre los distintos proyectos, con pequeñas variantes podemos identificar dos grupos o dos modelos centrales de institución. A grandes rasgos el estudio-proyecto preparado por la comisión vecinal con el asesoramiento del Dr. Manuel María Oliver consistía en organizar un gran internado en Mar del Plata, que por sus características y su propia denominación en la época hemos llamado el *internado de vanguardia*. Desde su génesis estaba pensado para que concurrieran jóvenes estudiantes no solo de ámbito local, sino también de todo el país. La idea de un colegio nacional como

---

<sup>9</sup> Hombre público e intelectual nacido en Entre Ríos y radicado en la Capital Federal. Entusiasta de la historia, publicó una serie de escritos, entre ellos: *El fuerte de la Ensenada* (Buenos Aires, Sesé, 1911), *La Vida De Gervasio Posadas: el primer Director Supremo y crónica de 1814* (Talleres Graficos De La Peninteciaría Nacional, Buenos Aires, 1914), en colaboración con F.G Sommariva, escribió *Lecciones de historia americana y argentina: época colonial* (Buenos Aires, García Santos, 1922) orientado hacia la instrucción secundaria y obra adaptada a los programas en vigencia de los Colegios Nacionales. Entre su producción ocupa un lugar especial, la obra *Gotas de agua salada: apuntes marplatenses* (s/d, 1925), donde nos brinda sus ideas e imágenes del balneario y la localidad.

internado recuperaba experiencias anteriores de otros colegios secundarios en el país, sin embargo, aquí se buscaba más que repetir aquella experiencia. En ese sentido, destacamos en primer lugar que los hacedores y contemporáneos del proyecto pensaron la raíz de esta institución como de *vanguardia*. Como algo novedoso, como una forma nueva de instrucción en un contexto privilegiado.

Su singularidad se marcaría además por sus programas, vinculados hacia disciplinas prácticas y especiales, como las ciencias experimentales, las fisicoquímicas, la astronomía, la historia natural, la biología, la oceanografía y las enseñanzas náuticas, intensificando los ejercicios al aire libre, específicamente aquellos relacionados con ejercicios atléticos, la natación, lo militar, la pesca, etc. Configurando así un currículum especializado, acorde al contexto y al ideario de los vecinos que proyectaban una ilusión de ciudad y de colegio nacional. Para tal fin se debía procurar el proveer a la casa de estudios de elementos adecuados y especiales. Entre ellos, una ubicación urbana estratégica, dotarla de piscinas, de laboratorios, de canchas deportivas (entre ellas resaltan la práctica del tenis), etc. En esta especialización el deporte se constituye como fundamental en el ideal de conformar un ámbito sano, asociado a la naturaleza propia de la ciudad<sup>10</sup>.

El carácter de esta propuesta requería a un alto presupuesto para su funcionamiento (con lo cual el Estado debía desenvolver una gran cantidad de dinero, pensado en las características que tendría en cuanto a gastos de infraestructura como piletas, canchas de tenis, instalaciones propias para un internado) y una costosa tecnología (pensando en que las innovaciones requerían elementos de tecnología de punta como telescopios, elementos de laboratorios, etc)<sup>11</sup>. Contaba con el apoyo de distintos actores sociales, señalamos ya a Manuel María Oliver (del campo educativo-pedagógico), y al ministro Saavedra Lamas (del campo de la gestión educativa), pero además el Club Mar del Plata<sup>12</sup> (nucleaba a hombres selectos de la ciudad y a sus veraneantes) que se comprometía a donar en el Parque Camet algunas hectáreas para el colegio o para permutarlas por algún terreno central de propiedad municipal, y el Intendente F. Martínez de Hoz representando al poder municipal.

El argumento de la imposibilidad presupuestaria fue cuestionando la viabilidad de esta propuesta, con lo cual se fue conformando un nuevo proyecto. En buena medida surgía como respuesta a la situación, pero además recuperaba debates que anteriormente se habían llevado en la

---

<sup>10</sup> Otro aspecto estaría marcado por el período funcional del ciclo lectivo diseñado de acuerdo al clima. Por lo que en meses de primavera, verano y otoño se cursarían las clases, dejando las vacaciones en los noventa días de invierno entre junio, julio y agosto. Lo que implicaba un tiempo funcional distinto, no sólo a los colegios nacionales sino también a otras instituciones educativas y estatales.

<sup>11</sup> Según la fuente consultada “El Colegio Nacional de Mar del Plata estará comprendido en la primera categoría del presupuesto del Estado”. Pàg.115.

<sup>12</sup> El Club Mar del Plata fue institución clave en la ciudad en la gestión política de la ciudad, por sus vínculos con poder nacional. Tenía un gran peso, por sus contactos de primer nivel.

comisión vecinal. En ese sentido, se conforma una nueva vertiente de proyección de colegio nacional a la que hemos denominado por rasgos en oposición al anterior proyecto como “*ampliada y tradicional*”, teniendo como principal característica el mantener los lineamientos oficiales

El nuevo proyecto combinaba un esquema de colegio nacional oficial, básico y común. Aquí la característica de internado fue dejada de lado, luego de un intenso debate polarizado en “*internado o normal*”, en donde el autor de nuestra fuente destaca que “*se malogró una hermosa concepción social, educacional, cultural, que habría destacado a Mar del Plata entre todas sus similares*”<sup>13</sup>. En consecuencia, el proyecto se basaba en una institución oficial que buscaría repetir exactamente la experiencia de otros colegios nacionales en el país. El presupuesto sería similar a los otros colegios, y tendría una población estudiantil con alcance básicamente local y con alguna afluencia regional. Es de destacar que ahora esta propuesta estaría inserta más fuertemente en un proyecto de mayor alcance ligado a la idea de extender el sistema básico de enseñanza secundaria a través de los colegios nacionales en todo el territorio argentino.

La propuesta *ampliada* alcanzó un importante apoyo de la comunidad local<sup>14</sup> cuando algunos de los vecinos ansiosos en la creación de esta institución se “resignaron” a la propuesta de *vanguardista* y decidieron aceptar la nueva propuesta. Quizás un indicio hacia este vuelco estaría dado en la pensar que el Estado estaría solo dispuesto a repetir la experiencia común a todo el escenario nacional y su sueño del colegio quedaría trunco<sup>15</sup>.

Fracasadas las gestiones de la propuesta inicial, algunas transformaciones llevaron a que en la concreción de un colegio nacional se realice a partir de un proyecto ampliado y que acepte los lineamientos oficiales de este tipo de instituciones. Luego de un proceso de discusión interna entre los vecinos, en el choque de opiniones la mayoría aceptó la creación del nuevo instituto tal como se les ofrecía. En tanto el proyecto fue aprobado el 18 de septiembre de 1917, aunque sólo algunos años después se concretó su creación el 27 de abril de 1919.

La propia realidad local, caracterizada por una fuerte actividad balnearia que le imprimía determinadas características, le brindó al colegio nacional algunos rasgos de singularidad. En el *privilegiado* contexto local se pensó un tipo de colegio que parecía no ser viable, en tanto se aceptó

---

<sup>13</sup> Abasolo. Ob.cit. Pág. 114.

<sup>14</sup> Un fuerte apoyo provenía de instituciones educativas locales que apoyaron la propuesta, con un fuerte trabajo en reuniones, cartas, difusión en prensa Agustín Murguerza, comisionado escolar en 1915, Edelmira S. de Vázquez, directora de la escuela Complementaria, Isabel Alió de Francheri, presidenta de la Sociedad Protectora de la Niñez B. Mitre, entre otros.

<sup>15</sup> En ese sentido en 1917 por decreto presidencial, Yrigoyen autoriza la creación de cinco colegios nacionales, los de Santa Rosa, Posadas, Junín, Goya y Villa Mercedes (San Luis), de seis escuelas normales y doce escuelas de arte y oficio en distintas provincias. Pensamos que este hecho hizo que algunos de los vecinos aceptaran el colegio tal cual se brinda según el consenso estatal y en todo caso luego de ser creado comenzarían a reformarlo.

una alternativa común. Pero no obstante, las singularidades de la institución se lograrían con algunas modificaciones luego de su fundación. Sabemos por las crónicas periodísticas de la época que la creación del colegio nacional en Mar del Plata produjo un clima intensamente festivo, en el que los vecinos acogieron con gran ilusión la concreción de su proyecto. Sin embargo la impronta del proyecto pionero quedaría, un tanto adormecida, pero presente en sus rasgos institucionales. No es casual que en su discurso de inauguración Ministro Salinas esbozara: *“Los nuevos tiempos dirán si habrá que transformar el gran instituto de hoy en un internado que los progresos argentinos han de exigir, para el crisol de las generaciones ansiosas de conquistar en plenitud realizadora”*<sup>16</sup>.

En el verano de 1920, cuando todavía el colegio tenía sólo unos pocos meses de existencia, se conformó en la puesta práctica una singular propuesta local. Comenzaron a funcionar las *aulas del verano*, donde los docentes de la institución brindaban clases particulares para los alumnos de otros colegios nacionales que estén veraneando en la ciudad. Así estos jóvenes podían reforzar y preparar sus exámenes permaneciendo el mayor tiempo posible en el balneario. Con lo cual el flamante colegio nacional cumplía con una función única en su especie. Ello nos habla en buena medida de la consolidación de una estructura político-educativa local que posee cierta autonomía para generar proyectos propios y de una cuestión central: el fortalecimiento identitario de una ciudad balnearia.

El colegio creado buscaba cuestionar su lugar común en este caso desde su misma puesta práctica. Es recién en 1921 cuando se logra formalmente la aceptación de su función y el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública aprueba la movilidad en los alumnos para rendir sus exámenes directamente en esta institución. En tanto durante el ciclo lectivo de marzo a noviembre se dictaban clases normalmente para los jóvenes que vivían en la ciudad y en la temporada estival, el colegio actuaba como una extensión de los otros colegios del país. Esta comodidad permitía que los jóvenes de Buenos Aires, La Plata, Rosario o Córdoba rindieran sus exámenes y puedan permanecer en la villa balnearia hasta el mes de abril. Finalmente, la institución local logra adquirir su proyectado rasgo distintivo.

### **Algunas reflexiones y consideraciones finales: nuevos puntos de partida y de llegada para pensar al Estado y a la sociedad civil.**

En este trabajo al analizar la creación del Colegio Nacional de Mar del Plata abordamos la relación entre el Estado, las políticas públicas y la serie conciliaciones continuas y permanentes que se desarrollan entre los diferentes actores sociales involucrados. Dando cuenta del contexto de cambio que genera el ascenso del radicalismo al poder. En ese sentido se explican los variados caminos que conducen a la creación de un colegio nacional que debe plantear la ampliación social

---

<sup>16</sup> Abasolo. Ob. Cit. Pag.117.

como plataforma de acción. Nuestro estudio de caso visualiza lo que denominamos un proceso de negociaciones que transcurre entre las primeras ideas y proyectos en 1914 y la creación de la institución en 1919. No obstante una vez creado el colegio nacional en esta ciudad “nueva” y “singular” continúa la negociación entre los representantes locales (nucleados en una comisión de vecinos) y los representantes del Estado Nacional.

En el proceso de negociación señalado hemos notado la existencia de un abanico de distintas posibilidades en el cual se conforman al menos dos alternativas, que representaban dos modelos distintos de institución. Por un lado, una propuesta identificada como *de vanguardia* (por la propia denominación de sus contemporáneos). La cual a grandes rasgos consistía en organizar un gran internado al que concurrieran jóvenes estudiantes no solo de ámbito local, sino también de todo el país. Era una propuesta novedosa presentada como una forma nueva de instrucción en un contexto privilegiado, en la cual se proyectaba a Mar del Plata como un escenario intelectual y como cuna para el desarrollo de jóvenes “dorados”<sup>17</sup>. Por otro lado, se conforma una alternativa de corte oficial, que sigue los lineamientos presentados “desde arriba” por los funcionarios estatales y que buscaba repetir la experiencia de otros colegios nacionales en el contexto local, a la cual hemos identificado por sus características en oposición al anterior proyecto señalado como “ampliada y tradicional”.

Los impulsores de los proyectos representaban un perfil social público-profesional en el escenario local. En el sentido que la mayoría de nuestros vecinos movilizados tenían la particularidad de ser hombres profesionales (médicos, abogados, ingenieros, escribanos, martilleros), además de ser funcionarios estatales (intendentes, comisionados, consejeros escolares y directores de distintos ámbitos tanto del campo de la educación, como de la salud, de la justicia, etc) en el ámbito local.

En las tensiones provocadas como consecuencia de la discusión entre los vecinos impulsores del proyecto y los distintos actores, (principalmente con otros funcionarios de los distintos escalafones del Estado de orden tanto provincial como nacional) hemos destacado lo que llamamos un “giro desde arriba”. En el cual un proyecto de colegio nacional vinculado al desarrollo local es dejado lado por el ascenso de otro que representaba plenamente los lineamientos oficiales y la política educativa del momento. Finalmente los proyectos en tensión dejan paso a la creación de un colegio nacional que surge en buena medida por la presión local y en donde los funcionarios de orden provincial y nacional (como legisladores y ministros) intervienen en una intensa negociación que tiene como resultado un “giro desde arriba”, ya que se impone el modelo oficial y ampliado en detrimento del modelo de vanguardia. Sin embargo, una vez creado el colegio los impulsores del

---

<sup>17</sup> En algunas de las entrevistas que hemos realizado a alumnos egresados del Colegio Nacional de Mar del Plata a mediados de la década del 30, notamos como ellos mismo se dirigen hacia los alumnos de esta institución como la “juventud dorada”. El adjetivo dorado aparece como los jóvenes brillantes, los elegidos, los líderes del mañana.

proyecto inicial no dejaron de discutir la cuestión del “*tal como se les ofrecía*”, e imprimirle las particularidades en una ciudad balnearia. En tanto lo que no lograron en la negociación para su creación, intentan lograrlo en la misma puesta en práctica y en una respuesta a aquel “giro desde arriba” que buscaba contemplar las características de originalidad presentes en el escenario local. Donde adquirió ciertas particularidades en el marco de una ciudad “doble” ( la pequeña e invernal y la veraniega villa balnearia) cumpliendo además un rol social particular en su género, la formación de alumnos veraneantes.

Creemos que analizar estos interrogantes desde la experiencia de una ciudad como Mar del Plata aporta a la comprensión de problemas más generales como el tipo de ciudadanía que se buscaba crear a partir de los colegios nacionales y la propia selección de ciudadanos a partir de las instituciones señaladas. En consecuencia, el análisis se enfoca de manera prioritaria en reconstruir el clima de negociación entre los vecinos y los funcionarios del Estado nacional. La creación del Colegio Nacional conjugó la participación tanto de la sociedad “permanente” como la “temporaria”, ya que los actores que intervienen se diluyen tanto en una como en la otra, con lo cual esta acción concreta de negociación nos lleva, sino a matizar, a repensar la mirada en buena medida dicotómica que prima en los estudios del espacio local de este período. Demostrada no solo en la consolidación de una estructura político-educativa local que posee cierta autonomía para generar proyectos propios y sino también en el fortalecimiento identitario de una ciudad balnearia. No obstante son aspectos que debemos desarrollar a posteriori con el análisis de otros aspectos y nuevos interrogantes, como por ejemplo conocer si lo turístico o lo educativo es lo que prima en las aulas del nacional.

Otros nudos problemáticos necesarios de resaltar se refieren a que en gran parte el proceso abordado es atravesado por la coyuntura política del ascenso del radicalismo. Aunque las condiciones preliminares de este trabajo no nos permitieron analizar en profundidad esta cuestión, sí nos permite visualizar que los cambios de gobierno (municipales, provinciales, nacionales) tienen incidencia en la configuración de políticas educativas y en la orientación de las prácticas de los actores del sistema educativo, en tanto los distintos responsables tenían diversas ideas sobre la planificación de los colegios nacionales.

A partir del presente análisis se desprenden nuevos puntos de llegada y de partida, se nos presentan nuevos interrogantes y conjeturas, entre ellas ¿Cómo fue en efecto la apropiación local del proyecto oficial? y ¿Cómo fue la puesta en práctica del colegio nacional creado?, teniendo en cuenta que suele existir una distancia, entre la letra de la norma y en su proceso de aplicación. Queda pendiente entonces la pregunta sobre el devenir de los proyectos descartados y sobre la cotidianeidad del colegio, pensar sus aulas mas allá del molde burocrático e insertarnos en su especificidad institucional. En tanto continuaremos analizando el universo de relaciones que se

dieron entre los funcionarios estatales, los docentes y los alumnos en el marco de las definiciones de las políticas educativas y la formación de elencos profesionales en las primeras décadas del siglo XX en Argentina, desde una perspectiva microhistórica y etnográfica.

En síntesis, este trabajo nos ha permitido pensar que al momento de diagramar un colegio nacional en la ciudad de Mar del Plata, se amalgamaron distintas propuestas que contemplaron un abanico de posibilidades en el cual el colegio que finalmente se crea es uno entre otros posibles. Lo que nos vislumbra que existieron otros posibles caminos para la formación de la “juventud dorada” en una ciudad balnearia, y que detrás de las distintas propuestas había un modelo diferente de ciudad y de desarrollo local mediados por la dinámicas de los distintos espacios del Estado.

## **Bibliografía**

- Ascolari**, Adrián. (2004) *El sistema educativo en Argentina: Estudios de historia*. Rosario, Laborde.
- Barba**, Fernando Enrique. (2002) “La Enseñanza Media” En: Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo 9: La Argentina del siglo XX. Buenos Aires, Planeta.
- Bartolucci**, Mónica. (2009) *Pequeños grandes señores: italianos y estrategias de ascenso social. Mar del Plata 1910-1930*. Buenos Aires, Prometeo.
- Bohoslavsky**, Ernesto- Soprano, Germán (editores). (2010) “Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)”. Buenos Aires, Prometeo.
- De Privitello**, Luciano. (2003) *Vecinos y ciudadanos: Política en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires, Siglo XIX.
- Dussel**, Inés. (1997) *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*. Buenos Aires, Eudeba.
- Lanteri**, Ana Laura. (2006) Entre lo municipal, lo provincial y lo nacional: Relaciones de poder y prácticas “nacionalizantes” de las autoridades de una “ciudad nueva” (Mar del Plata, 1880-1916). En: Programa de Historia Política, [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com).
- **Pastoriza**, Elisa- Da Orden, María Liliana. (1991) La formación de una ciudad moderna: Grupos sociales y ámbitos culturales. En: AA.VV. *Mar del Plata: una historia urbana*. Buenos Aires, Fundación Banco de Bostón.
- Puiggrós**, Adriana (dir.)(1991) *Sociedad civil y Estado. En los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Galerna.
- Tedesco**, Juan Carlos. (1994) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires, CEAL.

**Agustina Rayes**

CONICET – IEHS – UTDT

[agusrayes@hotmail.com](mailto:agusrayes@hotmail.com)

EJE: Estado y Políticas Públicas

**Una mirada sobre la política exterior argentina en los principales destinos de exportación durante las primeras décadas del siglo XX**

*Abstract*

Existe cierta imagen tradicional que ha retratado a la política exterior argentina como una sumatoria de ideas y de acciones erráticas e incoherentes, proyectando esta visión naturalmente sobre el sistema consular, no obstante, desde hace algunos años dentro del estudio de las relaciones internacionales hay un impulso por desentrañar los debates y la trayectoria en esta política pública más allá de las miradas clásicas.

Nuestro trabajo, ligado especialmente al análisis de la diplomacia en relación con las exportaciones nacionales, está inscrito entre estos últimos esfuerzos y apunta a observar el comportamiento y el proceso de toma de decisiones de los funcionarios diplomáticos en las principales ciudades con las que el país tuviera fluidos intercambios económicos durante las primeras décadas del siglo XX.

Para su elaboración, hemos trabajado principalmente con las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, presentadas anualmente ante el Congreso Nacional, y la correspondencia de distintos consulados y embajadas del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercial Internacional y Culto.

*Los cónsules son el resorte de nuestro comercio en el exterior y  
los funcionarios encargados de velar directamente  
por su mayor extensión y actividad...*

[Mtro. Carlos Calvo, Berlín, 10 de febrero de 1892]

### *Introducción*

Este trabajo se inscribe en un proyecto mayor destinado al estudio de la trayectoria de las principales exportaciones argentinas durante la Gran Expansión Agroexportadora y su crisis, 1890 – 1938. Por lo tanto, en estas páginas sólo nos limitaremos a mostrar algunas ideas de una de las líneas del proyecto mayor, a su vez acotada temporalmente entre finales del siglo XIX y hasta la I Guerra Mundial.

Una vía para reconstruir los flujos de las exportaciones argentinas fue el análisis de los Anuarios de la Dirección General de Estadística de la Nación (en adelante, ADGEN), no obstante ello, pese a constituir esta fuente el más importante registro de datos estadísticos al respecto y allende los esfuerzos denodados de los directores y colaboradores de esta institución gubernamental, de entre los que podemos referir a Francisco Latzina o Alejandro Bunge, consideramos que una alternativa para conocer la dinámica detrás de estos números podía ser el estudio de la correspondencia cambiada entre legaciones argentinas en el exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante, MREC). En este sentido, los informes consulares<sup>1</sup> mensuales, trimestrales y anuales de los funcionarios que cumplieron su servicio en los principales puertos y ciudades de Europa y América a los que llegaron los bienes argentinos, así como las Memorias del MREC, nos han sido de utilidad para conocer el comportamiento de estos mercados, las facilidades, las oportunidades, los obstáculos, los competidores, los gustos y preferencias culturales de los consumidores, los circuitos comerciales, las fluctuaciones y otro tipo de factores económicos y extraeconómicos, sino que fueron la base obligada de la que partieron los registros de los ADGEN.

Las fuentes diplomáticas citadas, no sólo han sido útiles en estos términos, sino que nos han abierto la posibilidad de hurgar más allá y descubrir, aunque más no sea parcialmente, el comportamiento del mundo de la diplomacia en relación a los asuntos comerciales, especialmente a las exportaciones argentinas.

---

<sup>1</sup> En general, cada Consulado confeccionó su propio formulario en el que fueron registradas las entradas de vapores, las cantidades traídas de la Argentina y entradas a los países y los precios corrientes a los que fueron vendidos los bienes. Algunos buenos ejemplos de estos trabajos detallados los constituyen el CG en Amberes, Cfr. CG en Bélgica a MREC, Amberes, 16 de junio de 1890, en AHCA, SDC, Caja AH/0440, Exp. 18 ½; y el Consulado en Liverpool, Cfr. Consulado argentino en Inglaterra a MREC, Liverpool, 5 de febrero de 1890, en AHCA, SDC, Caja AH/0443, Exp. 23.

## *Fuentes*

Las fuentes principales que hemos analizado<sup>2</sup> para nuestro trabajo son las Memorias del MREC, presentadas anualmente al Congreso Nacional, y la correspondencia inédita de las legaciones en el exterior presentes en la Serie Diplomática y Consular y la Serie Embajada en Washington. Estos documentos fueron trabajados en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (en adelante, AHMRECIC).

## *Miradas sobre la política exterior argentina*

Por una cuestión de espacio no podremos aquí explayarnos extensamente sobre las imágenes que los contemporáneos y la historiografía se ha creado acerca de la política exterior argentina en general, y de la que corresponde al período de nuestro interés, en particular. Pero hay algunas ideas standard, presentadas aquí muy estilizadamente, que entendemos han permeado la imagen sobre la diplomacia, particularmente acerca de las estrategias de inserción en los mercados internacionales. En este sentido, la literatura nacionalista desde los años 30s<sup>3</sup> y, en una versión más académica, la corriente dependentista de las década de 1960 y 1970 han interpretado, aún con sus muchas diferencias teóricas y empíricas, una clara dependencia argentina de los mercados internacionales y particularmente de su “relación especial” con Gran Bretaña. Asimismo, el revisionismo histórico<sup>4</sup> impulsó una visión sobre la diplomacia argentina plagada de acciones erráticas e incoherentes ajenas al, hoy criticado en los estudios internacionales, principio de interés nacional.<sup>5</sup> Y, en algunos casos, hasta se ha podido leer la idea de la inexistencia de una política exterior, hoy también refutada.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Aún no ha finalizado el relevamiento completo de la documentación prevista, tarea que está en ciernes y es una de las actividades planteadas en el proyecto de tesis doctoral llevado adelante por la autora de este trabajo, Agustina Rayes, bajo la dirección del Dr. Eduardo J. Míguez y el Dr. Andrés Regalsky.

<sup>3</sup> Un análisis extenso del autor acerca de la actuación de la diplomacia inglesa en Argentina puede hallarse en Irazusta, Julio & Irazusta, Rodolfo (1933), *La Argentina y el imperialismo británico: los eslabones de una cadena 1806-1933*, Buenos Aires, Tor; Scalabrini Ortiz, Raúl (2001, 1936), *Política británica en el Río de la Plata*, Barcelona, Editorial Plus Ultra.

<sup>4</sup> Críticas a la mirada que el revisionismo histórico tuvo sobre la política exterior argentina pueden encontrarse en Cattaruzza, Alejandro en Devoto, Fernando (1993), *La historiografía argentina en el siglo XX*, Tomo I, Buenos Aires, CEAL, p.118; Halperin Donghi, Tulio (2005), *El revisionismo histórico como visión decadentista de la historia nacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, p. 19.

<sup>5</sup> El concepto de “interés nacional” fue uno de los principales elementos del acervo de la corriente realista clásica en la teoría de las relaciones internacionales, que estuviera en boga en la segunda posguerra, sin embargo, nuevos análisis han crítica el uso práctico y teórico de tal concepto por la multiplicidad de actores que actualmente son tomados en consideración en los estudios de cuestiones internacionales. Cfr. Tomassini, Luciano (1988), “Relaciones Internacionales. Teoría y Práctica”, Documento de Trabajo N° 2, Santiago de Chile, PNUD – CEPAL.

<sup>6</sup> Corigliano, Francisco, “La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente”, *Boletín ISIAE*, N°42.

Quienes plantearon la existencia de constantes que explicaran la política externa en el largo plazo, entendieron que el europeísmo (o la pertenencia a la esfera de influencia británica) y la consiguiente oposición a Estados Unidos, así como el aislamiento respecto de América Latina fueron sus rasgos principales.<sup>7</sup>

Desde entonces, el tiempo ha pasado y otras miradas procuraron crearse, especialmente como intentos de rastrear los debates y trayectorias en la política argentina,<sup>8</sup> objetivos que, sin embargo, continuaron en esta tendencia de modelizar las etapas históricas por las que atravesara la diplomacia. En este plan de generalizar, del que salieron obras muy reconocidas, se ganó en la perspectiva de análisis de grandes patrones, pero no siempre se obtuvo la riqueza de la dinámica que, en principio, los estudios más acotados, pero luego también, el carácter de las fuentes escogidas pudiera dar. Y aquí, precisamente, encuentra nuestro trabajo su lugar dentro de los estudios sobre política exterior.

### *El sistema consular en construcción, entre reglamentaciones y experiencias*

Desde la etapa de organización del estado nacional se sucedieron una serie de medidas tendientes a la formación del sistema consular<sup>9</sup> en relación con el MREC.<sup>10</sup> Con el cambio de siglo, quedaron establecidas algunas tareas que interesan a nuestros fines entre las oficinas, además de notarse una creciente profesionalización en los servicios diplomáticos.<sup>11</sup> La Subsecretaría fue la encargada de organizar los elementos de la memoria anual del MREC y preparar las instrucciones para los agentes diplomáticos, entre otras actividades. A la Sección de Asuntos Comerciales le perteneció la correspondencia con los agentes diplomáticos y consulares sobre los asuntos que tuvieran relación con los intereses comerciales y marítimos de la República, la negociación de tratados, convenciones y cualquier otro arreglo concerniente a estos

---

<sup>7</sup> Puig, Juan Carlos, "La política exterior argentina y sus tendencias profundas", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 1, N°1, ener – abril 1975, Centro de Estudios Internacionales Argentinos, pp. 10 – 14; Ferrari, Gustavo (1981), *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria De Buenos Aires, pp. 1-28.

<sup>8</sup>Paradiso, José (1993), *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

<sup>9</sup> El Presidente B. Mitre fue quien decretó, el 6 de noviembre de 1862, el Reglamento Consular sobre el nombramiento de Consulados Generales, Consulados y Vice Consulados.

<sup>10</sup> El MREC se organizó, desde mediados de 1901, en Gabinete del Ministro, Subsecretaría, Secciones (Protocolo, Asuntos Políticos, Asuntos Comerciales y Asuntos privados y de beneficencia y culto) y Oficinas (Habilitación, Archivo y Biblioteca y Traducción).

<sup>11</sup>Reglamentación de la Ley N° 4712 sobre la Organización del Cuerpo Consular, Buenos Aires, 25 de enero de 1906 en Biblioteca del Personal del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Exp. R/82 (341.8) MREYC.

temas, la protección de la navegación y comercio argentinos en países extranjeros y el examen de las reclamaciones del comercio extranjero en la República, etc.

Sin embargo, en nuestro trabajo queremos destacar que más allá de que las reglamentaciones marcaran un rumbo en la labor diplomática, la propia experiencia indicó a los funcionarios los caminos a seguir. De la lectura de las fuentes podemos afirmar que, en general, aquéllos tendieron a consolidar lazos comerciales allí donde trabajaron.

Como era de esperarse, en un estado nacional en ciernes la diplomacia también fue construyéndose y las estructuras consulares instaladas en los otros países no bastaron para responder a las demandas de los ciudadanos interesados en información acerca de la Argentina, como tampoco fueron suficientes siempre para hacer propaganda del país en el exterior. En este sentido, los encargados de atender los asuntos exteriores insistieron en la necesidad de extender algunas legaciones según la importancia que adquirieron como Estados Unidos,<sup>12</sup> la apertura de Consulados y Viceconsulados (en adelante, VC) en el Reino Unido<sup>13</sup> o en Alemania<sup>14</sup> y reclamaron al MREC y a otras agencias públicas el envío de material informativo y estadístico para actualizar su trabajo.<sup>15</sup>

En el caso de algunos consulados, cuando existieron, su labor pudo ser perjudicial para el desempeño de sus misiones. En Alemania, a diferencia de Gran Bretaña, Francia, España e Italia, países en los que el servicio estuvo repartido más equitativamente entre varias oficinas, las tareas más importantes pasaron por los consulados domiciliados en Bremen o Hamburgo, puesto que algunos VC, desconocedores del país y el idioma, fueron ineficaces para llevar adelante campañas de difusión, por ejemplo, sobre las cosechas argentinas.<sup>16</sup> El problema del idioma también se vio reflejado en las legaciones en Brasil<sup>17</sup> y en Estados Unidos.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Consulado General argentino en Estados Unidos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Nueva York, 14 de febrero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 287.

<sup>13</sup> MREC a CG en Inglaterra, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 164.

<sup>14</sup> Berlín, 22 de febrero de 1908, en AHMRECIC, SDC, DEA, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 1195, Exp. 8; CG en Alemania a MREC, Hamburgo, marzo de 1912, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 28.

<sup>15</sup> CG en Inglaterra a MREC, Londres, 14 de octubre de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 147; CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1911, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 26.

<sup>16</sup> Varias notificaciones acerca del mal desempeño de algunas oficinas consulares en Alemania se han reiterado a lo largo del período. Aquí ponemos sólo algunas, Ministro argentino en Alemania, Berlín, 19 de febrero de 1892, en AHCA, SDC, Caja AH/0494, Exp. 5 ½; Consulado argentino en Alemania a MREC, Colonia, 31 de marzo de 1911, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 47; CG en Alemania a MREC, Hamburgo, marzo de 1912, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 28.

<sup>17</sup> CG en Brasil a MREC, Río de Janeiro, 10 de marzo de 1892, en AHCA, SDC, Caja AH/492, Exp. 21.

Podríamos extendernos más en los problemas que debió sortear el sistema consular en construcción, no obstante, queremos aprovechar el espacio para analizar las actividades desarrolladas para beneficiar la entrada de productos argentinos en los principales mercados. A través de la lectura de la correspondencia de las legaciones, hemos podido observar que los informes consulares no sólo se circunscribieron a los temas puntuales de su actividad gubernamental, sino que los funcionarios contribuyeron a crear un sistema de información para analizar y mostrar las condiciones económicas internacionales de los distintos países y productos locales y externos, revelando trabajos ricos y detallados que, además de enseñarnos los engranajes de una cadena de la que fueron parte y que a su vez los trascendió, nos facilitó la reconstrucción de mercados y vínculos. Varios ejemplos podríamos citar al respecto.

Fueron comunes los informes sobre los mercados mundiales de las principales exportaciones argentinas como lanas,<sup>19</sup> bienes tradicionales que persistieron en importancia aún en épocas de exportaciones modernas como los cereales y las carnes.<sup>20</sup> También se envió información sobre el trigo y el maíz en Francia,<sup>21</sup> uno de los potenciales compradores de la producción cerealera nacional en caso de que fallara la propia,<sup>22</sup> en Bélgica,<sup>23</sup> en un competidor como Austria – Hungría<sup>24</sup> o en Alemania por la información de Estados Unidos,<sup>25</sup> revelando un diálogo consular integral. Asimismo, las legaciones argentinas en Londres recibieron información de producciones en Nueva Zelanda y Australia,<sup>26</sup> datos importantes dadas algunas similitudes entre estas economías y la argentina.<sup>27</sup>

Aunque se esperaba que el sistema consular sirviera especialmente a los productos en los que la Argentina destacó en su *performance* a nivel mundial, también

---

<sup>18</sup> Legación argentina en Estados Unidos a MREC, Washington, 31 de diciembre de 1891, en AHCA, SDC, Caja AH/ 0461, Exp. 56.

<sup>19</sup> Legación argentina al MREC, Dessau, 22 de agosto de 1908, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1197, Exp. 38.

<sup>20</sup> Vázquez Presedo (1988), *Estadísticas históricas argentinas (comparadas)*, Buenos Aires, Macchi; Giberti, Horacio (1981), *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, Editorial Solar; Mitchell, B. R.(1998), *International Historical Statistics. The Americas 1750 – 1993*, Abingdon, The Nuffield Press.

<sup>21</sup> Legación argentina en Francia, París, 9 de agosto de 1906, en AHMRECIC, SDC, Sec. AC, Caja 938, Exp. 25.

<sup>22</sup> Olson, Mancur, *The United Kingdom and the world market in wheat, 1870-1914*, s/d., pp.7 - 8.

<sup>23</sup> CG en Bélgica a MREC Drago, Amberes, 29 de abril de 1903, en AHMRECIC, SDC, Caja 821, Exp. 13; Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, pp. 323 – 329; Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 328.

<sup>24</sup> Legación argentina en Hungría, Budapest, 14 de diciembre de 1912, en AHMRECIC, SDC, Div. Europa y Asia, Caja 1535, Exp. 136.

<sup>25</sup> Sociedad Rural Argentina a EEMP en Washington, Buenos Aires, 24 de febrero de 1899, en AHMRECIC, SEW, Caja AH/0141; Legación argentina en Estados Unidos a MREC, Washington D.C., 16 de febrero de 1903, en AHMRECIC, SDC, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 824, Exp. 24.

<sup>26</sup> Existen reiterados informes sobre el mercado de cueros, la cría de ganado porcino y la fabricación de tocino y mantequilla y producción de trigo en Sydney en la *Serie Embajada en Londres*, en AHMRECIC.

<sup>27</sup> Gerchunoff, Pablo & Fajgelbaum, Pablo (2006), *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editorial.

existió cierta proyección a otros tantos bienes que ampliarían el espectro de exportables como los casos de la margarina y manteca en Bélgica<sup>28</sup> o la manteca, el queso y el salazón de puerco en Gran Bretaña.<sup>29</sup>

Los diplomáticos hicieron varias gestiones tendientes a mejorar algunos aspectos ligados al incremento de las exportaciones. En el caso de las enfermedades y epizootias, la preocupación central estribó en que los puertos de los países adonde debían llegar los productos argentinos estuvieran abiertos, corregir la información cuando los cierres de los mismos fueran infundados y acelerar los canales de datos cuando el alerta debía finalizar. Asimismo, contribuyeron en los proyectos para convenciones internacionales sanitarias que reglaran el comportamiento de los estados frente a estos problemas<sup>30</sup> e informaron sobre soluciones aplicadas por otros países.<sup>31</sup> También los enviados argentinos se comunicaron con el MREC para hacerle notar la importancia de que los granos que llegaban a Europa fueran de calidad regular a buena, so pena de ver disminuido el intercambio comercial.<sup>32</sup>

### *Las estrategias de los diplomáticos*

En 1911 se lanzó un decreto para activar la propaganda encomendada al cuerpo consular, cuyas actividades pautadas consistieron en dar conferencias públicas ilustradas con vistas gráficas sobre los progresos en la República en los distintos órdenes de su economía nacional, así como sobre las ventajas que el país ofrecía a los capitalistas, industriales y comerciantes, a la colonización y a la inmigración en general, para las que contarían con información cedida por el MREC.<sup>33</sup> Previamente, algunas legaciones habían advertido esta necesidad, ya que había sido un instrumento ampliamente aplicado por sus pares chilenos y brasileros.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 322.

<sup>29</sup> CG en Escocia a MREC, Glasgow, 15 de enero de 1903, en AHMRECIC, SDC, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 827, Exp. 11; CG en Inglaterra a MREC, Londres, 2 de abril de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1123, Exp. 81.

<sup>30</sup> Legación argentina en Italia al MREC, Roma, 14 de abril de 1901, en AGN, Memorias del MREC, 1901, pp. 185 - 191.

<sup>31</sup> CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 20 de abril de 1911, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 61.

<sup>32</sup> Legación argentina en Italia al MREC, Roma, 1 de abril de 1902, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 172; Consulado General argentino en Alemania al MREC, Hamburgo, s/d, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 308.

<sup>33</sup> MREC a EEMP en Washington, Buenos Aires, 17 de febrero de 1911, en AHMRECIC, SEW, Caja AH/0141.

<sup>34</sup> Consulado General en Alemania a MREC, Hamburgo, 8 de octubre de 1908, en AHMRECIC, SDC, DEA, Sec. ACC, Caja 1198.

Existieron varias vías para difundir los productos argentinos. Una de ellas fue la impresión de folletos de divulgación<sup>35</sup>, obras científicas como la publicación “El progreso económico de la República Argentina”<sup>36</sup> o la famosa obra de Alberto Martínez y Mauricio Lewandowski<sup>37</sup> y posters estadísticos en otros idiomas.<sup>38</sup> La información se difundió en Cámaras de Comercio, bibliotecas públicas, diarios locales principales firmas comerciales y entre particulares.<sup>39</sup>

Otras alternativas para la propaganda fueron las entrevistas o notas periodísticas en la prensa de los lugares en los que actuaron.<sup>40</sup> Según las disposiciones vigentes, los cónsules insertarían en los periódicos y transmitirían especialmente a los comerciantes, capitalistas, industriales y agricultores, todas las noticias sobre las riquezas de la República, difundiéndolas en cuanto sea posible y fomentando la formación de asociaciones para su explotación.<sup>41</sup> Como uno de los tantos ejemplos, en este sentido, podemos citar cuando el CG en Nueva York, Carlos Röhl, dio datos sobre las bondades y progresos en la Argentina luego de atravesar la crisis de 1890, reflejados en la confianza en los bonos argentinos y en el aumento de su comercio exterior, para que fuera publicado por el diario *Times* en esa ciudad.<sup>42</sup>

Una vía para promocionar los productos que la Argentina podía colocar en los mercados internacionales fue enviar muestras o ensayos a museos o exhibiciones a lo largo del orbe.<sup>43</sup> Estos puentes fueron tendidos a menudo por los diplomáticos que, cercanos a los ámbitos privados, remitieron esta información como cuando en la creación de dos instituciones privadas en Alemania como el Museo de Aduana y los Museos Comerciales.<sup>44</sup> En el caso de Estados Unidos, el Museo de Filadelfia había constituido el ejemplo paradigmático por su labor en la difusión de los productos extranjeros en los círculos comerciantes más importantes de la costa noreste

---

<sup>35</sup> CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 12 de febrero de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1263, Exp. 11.

CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 12 de febrero de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1263, Exp. 11.

<sup>36</sup> CG en Alemania a MREC, Berlín, 8 de octubre de 1908, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1197, Exp. 44; Legación argentina en Francia a MREC, París, 24 de agosto de 1906, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 27.

<sup>37</sup> La obra “La Argentina en el siglo XX” fue escrito por primera vez en 1910 en francés por Alberto Martínez, Subsecretario de Estado de la República, y por Mauricio Lewandowski, profesor de Derecho de la Universidad, prologada por Emile Levasseur, con Introducción del ex presidente Carlos Pellegrini, fue traducida por el Marqués de Valdeiglesias, director del periódico *La Época*.

<sup>38</sup> Legación argentina en Francia a MREC, París, 20 de julio de 1906, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 23.

<sup>39</sup> CG en Inglaterra a MREC, Londres, 6 de diciembre de 1909, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 141.

<sup>40</sup> Ministro argentino en Francia a MREC, París, 28 de mayo de 1906, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 11; Legación argentina en Alemania, Austria – Hungría y Rusia al MREC, Berlín, 21 de febrero de 1901, en AGN, Memorias del MREC, 1901, p. 164.

<sup>41</sup> Reglamentación de la Ley N° 4712 sobre la Organización del Cuerpo Consular, Buenos Aires, 25 de enero de 1906 en BPISEN, Exp. R/82 (341.8) MREYC, art. 331.

<sup>42</sup> CG en Estados Unidos a MREC, Nueva York, 5 de diciembre de 1892, en AHCA, SDC, Caja AH/0490, Exp. 93.

<sup>43</sup> Consulado General argentino en Estados Unidos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Nueva York, 14 de febrero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 298.

<sup>44</sup> Legación argentina en Alemania a MEC, Berlín, 10 de marzo de 1905, en AGN, Memorias del MREC, 1905, p. 436.

norteamericana. La institución editó regularmente una publicación llamada *Foreign Commercial Guide*, dentro de la que dedicó un folleto con información sobre la Argentina, que incluyó datos físicos, políticos, bancarios, postales y portuarios.<sup>45</sup> También en el Museo de Geografía y Comercio en Bremen<sup>46</sup> la Argentina tuvo un lugar especial, aunque desaprovechado, dado que el Ministerio de Agricultura no había enviado productos para reemplazar los que se hallaban deteriorados. En 1903 se informó la posibilidad de que en los consulados de Burdeos, El Havre y Marsella, tuvieran bibliotecas y muestrarios acerca de la producción nacional por tratarse de grandes ciudades y puertos.<sup>47</sup>

Otra alternativa para difundir las bondades de los productos argentinos fue la participación en las ferias o exhibiciones internacionales.<sup>48</sup> Así, el tipo de trigo Barletta de Chubut fue premiado con la medalla de oro en la exposición de París en 1899;<sup>49</sup> también el CG en Bélgica expresó al MREC la posibilidad de actuar en el Congreso Nacional de Agricultura en 1901.<sup>50</sup> Una iniciativa privada para dar a conocer los productos y condiciones de los países de Sudamérica en Inglaterra fue la *London Exhibition Limited*.<sup>51</sup> El CG en Alemania reportó que la Exposición Internacional de Agricultura, que tuvo lugar en ésta durante el mes de junio de 1910 – con asistencia del Ministro Dr. Indalecio Gómez, el Dr. O'Farrel y el estanciero argentino Don Julio Rosa como delegados argentinos –, le otorgó la oportunidad de explicar los adelantos de la maquinaria agrícola, así como el mejoramiento en la cría de animales de cruce.<sup>52</sup> El EEMP de Alemania invitó al gobierno a la Exposición Internacional de Cebada, Lúpulo y Cervecería a realizarse en Berlín en octubre de 1908<sup>53</sup> y la legación en Bélgica informó sobre la Exposición en Lieja en 1905.<sup>54</sup> También en Argentina se hicieron exposiciones especializadas en los productos en los que el país fue dominante en los

---

<sup>45</sup> Publicación "Foreign Commercial Guide – The Argentina Republic", Museo Comercial de Filadelfia, Filadelfia, febrero de 1903, en AHMRECIC, SDC, Sec. ACC, Caja 824.

<sup>46</sup> Consulado argentino en Alemania a MREC, Bremen, 30 de enero de 1912, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1529.

<sup>47</sup> Consulado General argentino en Francia al MREC, París, 30 de marzo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 366; Boletín Consular (Francia), Edición 1905, en AHMRECIC, SDC, ACC, Caja 938.

<sup>48</sup> Una mirada desde la historia de las empresas se encuentra en Di Liscia, María Silvia & Lluch, Andrea, *Argentina en exposición. Ferias y exhibiciones durante los siglos XIX y XX*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.

<sup>49</sup> Vázquez – Presedo, Vicente (1971), *El caso argentino. Migración de factores, comercio exterior y desarrollo, 1875 -1914*, Buenos Aires, EUDEBA, p. 162.

<sup>50</sup> CG en Bélgica a MREC, Amberes, 28 de diciembre de 1901, en AHMRECIC, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 890, Exp. 36.

<sup>51</sup> Consulado argentino en Inglaterra al MREC, Londres, el 30 de marzo de 1901, en AGN, Memorias MREC, 1901, pp. 332.

<sup>52</sup> CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1911, en AHMRECIC, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 26.

<sup>53</sup> Legación alemana en Argentina a MREC, Buenos Aires, 18 de marzo de 1908, en AHMRECIC, SDC, DEA, Sec. ACC, Caja 1198, Exp. 26.

<sup>54</sup> CG en Bélgica a MREC Drago, Amberes, 29 de abril de 1903, en AHMRECIC, SDC, Caja 821, Exp. 10.

mercados internacionales y fue necesario el rol de los diplomáticos en el exterior para promocionar este tipo de eventos como las Exposiciones de Palermo.<sup>55</sup>

Aunque rara vez los funcionarios criticaron las exhibiciones de los productos en Museos o Exposiciones, tenidas siempre por provechosas para la diversificación del comercio, encontramos que el Encargado de Negocios *ad interim* en Berlín en 1892 afirmó que mejor sería exponer los bienes argentinos directamente en el puerto de Buenos Aires,<sup>56</sup> reforzando la idea del puerto como un verdadero canal de comercio más allá de su obvia vinculación al transporte.

### *Balance en progreso*

Este trabajo está aún en progreso y no quisiéramos adelantar conclusiones hasta tanto no hayamos completado la tarea de análisis de las fuentes diplomáticas, puesto que resta la apertura de varias cajas con correspondencia de las principales legaciones en Inglaterra, Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica, Estados Unidos y Brasil de la Serie Diplomática y Consular, así como continuar con la Serie Embajada en Washington, abrir las Serie Primera Guerra Mundial, Serie Embajada en París, Serie Embajada en Londres y la Serie Misiones al Exterior en el AHMRECIC, sin embargo, aprovechamos esta oportunidad para comunicar y poner en discusión las principales ideas que, sobre el rol de la diplomacia argentina en relación a las exportaciones argentinas durante la expansión agroexportadora, hemos elaborado a lo largo del trabajo.

En general, hemos visto que la diplomacia argentina, más allá de ciertas particularidades y de algunas personalidades, propendió al desarrollo de negocios en el extranjero, todo lo cual probablemente haya impactado en la entrada de exportaciones entre los principales socios comerciales, más allá de la obvia influencia que la demanda, la oferta privada y las transformaciones en el sistema productivo - analizados ampliamente en trabajos previos dentro de la historiografía económica-, entre otros factores que explicarían las fluctuaciones del intercambio internacional, tuvieran *per se*.

Además, hemos notado que el comportamiento y los saberes de esos diplomáticos estuvieron entremezclados entre los reglamentos dictados por el propio

---

<sup>55</sup> CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 9 de marzo de 1903, en AHMRECIC, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 959, Exp.7

<sup>56</sup> Encargado de Negocios *ad interim* en Alemania a MREC, Berlín, 6 de septiembre de 1892, en AHCA, SDC, Caja AH/0494, Exp. 29.

estado y la misma experiencia que fueron adquiriendo cuando prestaron servicios. Las imágenes que nos hemos creado son variopintas y, de la lectura de las fuentes, podemos colegir que, en todo momento de la expansión agroexportadora, la diplomacia parece haber estado en construcción, y que los hombres que participaron de la misma se encontraron con algunos obstáculos que repercutieron en su labor de propaganda y difusión de los productos argentinos, intentando, con mayor o menor éxito, sortearlos. Asimismo, hemos intentado dar cuenta de las estrategias de las que se valieron los Ministros Plenipotencia y Enviados Extraordinarios, los secretarios de legaciones, los Encargados de Negocios en el Extranjero y los distintos agentes del sistema consular para promover la llegada de exportaciones argentinas en los principales mercados mundiales.

## MUCHAS RAZONES EN BUSCA DE UNA PERSPECTIVA

### Un análisis de las distintas formas de pensar el concepto de racionalidad en las organizaciones públicas

Lic. Darío M. Rubinstein. UBA y Secretaría de Gabinete-Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. [erredeme@gmail.com](mailto:erredeme@gmail.com) [drubinstein@sgp.gob.ar](mailto:drubinstein@sgp.gob.ar)

Lic. Gustavo M. López. UNLaM y Secretaría de Gabinete-Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. [lopeztavo@hotmail.com](mailto:lopeztavo@hotmail.com) [glopez@sgp.gob.ar](mailto:glopez@sgp.gob.ar)

Ab. Leonardo Laguna Weinberg. UNLaM y Grupo Aerolíneas Argentinas.  
[llaguna@aerolineas.com.ar](mailto:llaguna@aerolineas.com.ar) [leo.laguna.weinberg@gmail.com](mailto:leo.laguna.weinberg@gmail.com)

### **INTRODUCCIÓN: La relevancia de la racionalidad como corazón de la administración pública moderna**

Discutir la importancia de la concepción de la racionalidad en el debate de la administración pública parece, a priori, una cuestión carente de demasiado sentido. Sin embargo, a pesar de que dicha importancia parece evidente, diversas cuestiones parecen relativizarla. Por un lado, algunas propuestas en teoría organizacional parecen colocar la racionalidad en un lugar subordinado, cuando no completamente inexistente, en la discusión sobre la organización. Por otro lado, existe cierta tendencia al autismo de los distintos sectores de la comunidad académica, que tienden a concebir la racionalidad sólo desde el aspecto vinculado con la propia área de estudios o preferencias, reduccionismo que impide el debate por la mera negación del “otro”.

Tradicionalmente, la mayoría de las definiciones en torno a la racionalidad están ligadas a su aspecto instrumental, esto es, la mejor organización de los medios disponibles en la prosecución de los fines propuestos. Pero las organizaciones públicas deben cumplir con otros valores que exceden la mera racionalidad instrumental. Elementos como la legitimidad, la legalidad, el control, la responsabilización y la búsqueda de la equidad también se encuentran en el centro de la organización y deben ser incorporadas a la discusión.<sup>1</sup> Por lo tanto, se hace necesario pensar en alguna definición de racionalidad que exceda el aspecto instrumental-eficiente, para contener también los restantes aspectos.

Otras razones de relevancia surgen de los debates acerca de la calidad de la administración pública y las asociaciones positivas de significado (carga valorativa) que conlleva el término.

Finalmente, cuestiones problemáticas como las diferencias en el lenguaje, la ya mencionada subvaloración de las visiones diferentes, la atribución de diferentes fenómenos a una vaga causa designada como “racionalidad” y el estatus de indiscutible de ciertas interpretaciones tradicionales que merecen ser revisadas, sostienen (o vuelven a traer) a la racionalidad en el centro del debate.

Por razones de espacio, este trabajo se limita a presentar algunas de las líneas principales de la discusión teórica y un conjunto de reflexiones de los autores a partir de las experiencias relevadas.

---

<sup>1</sup> Fredrickson, H.G (1971): “Toward a new public administration.” Citado por Schreurs, Petra: “Simposio Racionalidad y Administración Pública. Introducción.” En *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24. N° 2. 2002.

## EL MODELO RACIONAL BUROCRÁTICO

Entendemos que el modelo racional burocrático de raíz weberiana merece una particular atención en el marco de la discusión sobre los distintos modos de concebir la racionalidad, y esto es así por dos motivos fundamentales: el primero de ellos es que toda la discusión posterior en torno a la teoría organizacional parte de dicho modelo (y sus racionalidades explícitas o inherentes). El segundo es que, como se verá más adelante, los supuestos de este modelo siguen siendo el anclaje para el comportamiento de muchos actores del sector público.

Desarrollado a partir de la observación del funcionamiento de la empresa capitalista de principios del siglo XX y la teorización sobre esa realidad, el modelo burocrático weberiano parece estar en el centro del concepto de organización.<sup>2</sup> Efectivamente, si la organización supone la articulación de personas y recursos en la búsqueda de la mayor eficiencia posible, cualquiera sea el producto buscado, la organización burocrática es el mejor exponente de esta definición. Siempre que, claro está, se cumplan sus premisas. Y esta no es una discusión menor, toda vez que las premisas imperantes hace un siglo o aún menos para los modelos organizacionales parecen haber cambiado radicalmente, incluyendo, en el caso de las organizaciones públicas, la definición del producto de las mismas.

Concretamente, la organización burocrática cuenta con fines dados externamente, siendo la herramienta para el alcance de esos fines y cada uno de sus elementos tiene sentido en el marco de ese ajuste instrumental, justificándose por su contribución al logro. En cuanto a sus integrantes, la organización burocrática presenta una alienación entre las personas y sus elementos de trabajo. Los miembros de la organización son asalariados, que ingresan a la misma en virtud de sus saberes y capacidades, y las restantes herramientas son un patrimonio organizacional provisto en dicho ámbito.

En este modelo, los procedimientos son totalmente reglados y se centran en el expediente, en el que cada aporte aparece documentado y constituye un juicio de hecho y no de valor. Es por eso que el control fundamental está puesto en el proceso, más que en los resultados. Si bien el objeto de la organización es la producción de los resultados, la propia racionalidad presunta del diseño de la organización y los procesos presume que el cumplimiento de las rutas determinadas para cada caso no puede sino producir los resultados previstos.

La organización burocrática es, así, un escenario que no deja espacio para los particularismos. Fines, procedimientos, recursos, herramientas, vienen externamente fijados y son ajenos a la discrecionalidad del trabajador que interviene en el proceso. Si toda organización es un ámbito que busca garantizar previsibilidad y, por lo tanto, restringe la libertad individual de sus miembros, la organización burocrática es, probablemente, el ejemplo más acabado de ello. La clara jerarquización de las estructuras, un estricto control de procedimientos plasmado en el expediente y una programación centralizada contribuyen, de este modo, a la concreción de la metáfora mecanicista que produce resultados en serie para satisfacer una demanda predefinida. El espacio de lo técnico-formal aparece, así, claramente dominante en un contexto en el que los actores son piezas subordinadas en sus decisiones.

El modelo racional supone que, dado un fin determinado, se evalúan todas las alternativas existentes y, según un criterio de decisión adoptado, se selecciona la más eficiente. En este marco, los medios a disposición de la organización deben inducir a la racionalidad individual para lograr la racionalidad colectiva de aquella. La variante taylorista del modelo se basa en supuestos racionales para el comportamiento de los actores. Así, dado el marco de la acción, el actor hará por propia

---

<sup>2</sup> Weber, Max: "Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva". México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

decisión lo que se espera que haga. El entorno organizacional y las reglas establecidas para su participación lo condicionarán a ello.<sup>3</sup>

Sin embargo, esta racionalidad plena no es más que una aspiración que, en la realidad, opera bajo determinados límites. Información, capacidad cognitiva, recursos económicos, de tiempo, etc., no son más que otros tantos factores cuya disponibilidad no es infinita y, por lo tanto, convierten la racionalidad de los actores en una racionalidad limitada. En la práctica, no se evalúan todas las alternativas posibles, sino sólo un conjunto finito de ellas, consecuencia de diversos recortes que el propio actor realiza a priori, basado en su experiencia, situaciones similares, su intuición o el propio conocimiento de las limitaciones existentes.

El resultado obtenido es, de este modo, un sub óptimo cuya eficacia se evalúa por su mayor o menor proximidad al resultado ideal esperado. Pero, aún así, la racionalidad entendida como la mejor articulación de los medios para la obtención de los fines no deja de estar en el centro de la cuestión.

El modelo burocrático, eficiente por su previsibilidad en contextos igualmente previsibles, fue entrando en crisis a medida que las organizaciones encontraron contextos cambiantes y demandas inesperadas y diversificadas. Los cambios internos de las propias organizaciones y el impacto de las nuevas tecnologías también contribuyeron a la decadencia de un modelo capaz de adaptarse a una situación de producción incremental, pero no a lo imprevisible como norma.

A fin de cuentas, no fue otro que el propio Weber, padre del modelo, quien afirmó, refiriéndose a la burocracia, que "...su capacidad de realización, tanto en el terreno de la empresa político-estatal pública, como en el de la economía privada, presenta límites fijos."<sup>4</sup> Si bien Weber se refería en este aspecto a la centralidad del rol de la conducción de la organización en un contexto estable, esta afirmación se podría considerar como más taxativa para los casos de contextos cambiantes. Ya no es sólo la conducción el factor fundamental de la adaptación, sino que este rol pasa a ser cumplido por las normas. Y la falta de adaptación de las normas conduce de manera inexorable a la inercia organizacional, cuando no a la instauración de nuevas reglas, endógenas e informales que enfrentan a la organización con la pérdida de su razón de ser: la eficiencia.

## **LAS RACIONALIDADES ADMINISTRATIVA, TÉCNICA Y POLÍTICA**

El debate acerca de las distintas modalidades de racionalidad, sus pretensiones de cooptar cierta porción de verdad y las consiguientes disputas teórico-metodológicas suscitadas en el campo de esta temática, encuentra también una interesante arena de discusión en el momento en que es introducida a la misma la variable **política**.

Si bien hasta este momento hemos intentado ingresar en el corazón de lo que es debatido acerca de la(s) racionalidad(es) para la administración pública moderna, creemos necesario acercarse a la discusión esta nueva variable, la política, que suele estar intrínsecamente ligada o relacionada con la propia discusión sobre lo "administrativo" al interior de todo estado.

En este sentido una densa literatura se refiere a esta suerte de discusión entre racionalidades aparentemente distintas, como serían la administrativa y la política. Nos interesa, al igual que Mabel Thwaites Rey<sup>5</sup>, la posibilidad de pensar, ya no en términos dicotómicos o de supuestos enfrentados apriorísticamente, sino en aquellas ideas que subyacen tanto en una como en otra y que ayudan a conformar lo que la autora define como una falsa dicotomía.

---

<sup>3</sup> Harmon, Michael y Richard Mayer: "Teoría de la Organización para la Administración Pública". México, Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 126 y ss.

<sup>4</sup> Weber, op.cit., pág. 1075.

<sup>5</sup> Thwaites Rey, Mabel: "Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración", en Thwaites Rey, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005. (Cap. 5)

En los estados modernos el natural encuentro (que se plantea cada vez que una nueva conducción política debe hacerse cargo de las tareas propias del gobernar) entre este nuevo ímpetu político y las estructuras administrativas y burocráticas precedentes, de alguna manera, plantea el debate entre dos tipos de racionalidades que “contienen” en la arena estatal: la racionalidad política y la racionalidad técnica-administrativa.

La pregunta acerca de lo que puede hacer un gobierno y aquello que no puede hacer, exige necesariamente el ejercicio de pensar en estos términos. Toda la energía de una nueva conducción política, que arriba al poder del estado apoyada por las mayorías populares y prevé la implementación de cambios profundos, suele encontrar un primer obstáculo en estos objetivos al tropezarse con una burocracia que la precede y que actúa apegada a normas y reglas, y que puede disentir con esta inicial orientación política.

En este caso, encontramos claramente una concepción de la burocracia como lugar o ámbito encargado de tareas específicas y rutinarias, que se desarrollan en un incesante y continuo quehacer cotidiano. La burocracia entendida así, es considerada como una maquinaria la cual es orientada, o cuyos rumbos le son marcados o dictados de manera externa por el gobierno (o campo propiamente de la política).

Esta escisión entre racionalidad política y racionalidad técnica o administrativa puede ser encontrada en la literatura especializada desde hace mucho tiempo, y lejos de parecer o referir a un debate saldado, parece reactualizarse constantemente<sup>6</sup>.

Siguiendo a la autora (que a su vez lo toma de un texto clásico de la literatura sobre la materia<sup>7</sup>), podemos establecer una tipología de **4 imágenes** o maneras de ordenar el debate acerca de la racionalidad política y la racionalidad administrativa a lo largo de más de un siglo:

- **Imagen I:** Clara separación entre política y administración, en donde cada ámbito tiene o pretende tener funciones definibles, concretas, y que a la vez son complementarias, en la clásica distinción weberiana. La racionalidad política es entendida como “conducción”, en tanto facultada para dictar los lineamientos generales de acción a la burocracia.
- **Imagen II:** Las burocracias actúan aquí apegadas a la norma, siguiendo al pie de la letra las reglas previamente establecidas. Por el otro vértice, aparece en esta imagen la racionalidad política orientando sus acciones en función del rédito propio o de su coalición. La burocracia aquí se presenta como “guardián” del interés general, por encima del fin particularista o egoísta de la racionalidad política.
- **Imagen III:** Tanto la racionalidad burocrática como la racionalidad política son percibidas dentro del mismo proceso, ambas involucradas en la definición de políticas, pero diferenciadas en cuanto al estilo. En concreto, la racionalidad burocrática, (encarnada en los empleados de mayor jerarquía de la administración pública) tiende a estabilizar los impulsos direccionales de los políticos, que suelen actuar movidos por una típica racionalidad política, de base ideológica.
- **Imagen IV:** Originaria de las democracias más desarrolladas, vincula al funcionario con la posesión de cualidades tanto de la racionalidad técnica como de la racionalidad política. Esta imagen refiere a la aparición de un conjunto de funcionarios designados políticamente, pero que cuentan con un alto perfil técnico.

Estas imágenes o recortes analíticos suelen presentarse fuera de este estado de “pureza”, coexistiendo generalmente entre sí.

---

<sup>6</sup> “...este planteo nos remite a un tema clásico del que ya hace más de un siglo da cuenta la literatura especializada: la dicotomía básica en la gestión gubernamental, que contrapone política a administración...”  
**Thwaites Rey, M.** op. cit., pág 93.

<sup>7</sup> Aberbach, Joel y Bert Rockman: “Image IV revisited: executives and political roles”, Revista Governance, Vol. 1, N° 1, January, Oxford, UK, 1998.

Todas las imágenes presentadas hasta aquí parecen abordar la problemática revitalizando la vieja dicotomía entre política y administración. Como señala Oszlak<sup>8</sup>, la perseverancia en la modalidad de analizar a estas dos racionalidades como opuestas y dicotómicas, vela de manera sutil la necesaria búsqueda de *responsabilización* a la que deberían aspirar ambas esferas.

Esto último se desprende del hecho de que el diseño y formulación de políticas públicas recae en el ámbito propio de lo político, y es éste, como comúnmente se lo entiende, la representación del “interés general” (porque funda su razón de existir en la voluntad general) y el momento de su implementación es potestad de la burocracia, la que también es percibida ordinariamente como el ámbito propio de la ineficiencia y corrupción, pudiendo descargar el peso de un eventual fracaso o patología de dicha política a una racionalidad administrativa la cual es presentada en términos de “conspirativa” o renuente a “hacer lo que se le pide”.

Este deslinde como bien señala Oszlak, conlleva a un doble proceso que permite, por un lado, desligar a la racionalidad política del eventual fracaso de una política pública dada (cuya esencia original perseguía el “interés general”), trasladando el fracaso a la complejidad de los múltiples engranajes de la maquinaria burocrática, la cual es anónima, y en última instancia, no responsable.

Es importante destacar a esta altura, que la racionalidad que se desprende una maquinaria como la burocrática no puede ser concebida como un sistema cerrado. Con esto queremos significar que necesariamente la burocracia actúa dentro de una sociedad determinada y no por fuera de ella.

La simple enumeración de las deficiencias más comunes que posee la racionalidad administrativa (ineficiencia, rutinización, falta de idoneidad, etc.) suele tener un paradójico hecho inverso, que es la pretendida imposición de una suerte de nueva racionalidad burocrática, de corte tecnocrático o tecnocrática, cuya vocación o misión consiste, justamente, en la eliminación de aquellos defectos enumerados.

Esta tarea es planteada como una suerte de desvinculación necesaria de la racionalidad política de todo lo inherente a la propia esfera de lo “técnico-administrativo”, intentando de esta manera llegar a la implementación de recetarios y modelos que desde una supuesta neutralidad aséptica consigan recrear de manera eficiente aquello que la racionalidad política dicta.

Sin embargo, la ingenua búsqueda de salvaguardas técnicas-profesionales para la administración pública, que la provean de los anticuerpos necesarios para preservarse de prácticas políticas viles, trae aparejado un sutil olvido, consistente en la falsa pretensión de que en todo instrumento técnico existente (sea un manual de procedimientos, sea una norma, sea la “*Reinvención del Gobierno*”) siempre subyace una definición “técnica” de un problema, en donde necesariamente intervienen factores políticos, ideológicos o de poder, desnudando la falsedad de una tajante separación entre racionalidad política y racionalidad técnica-administrativa.

## CUATRO RACIONALIDADES EN BUSCA DE ARTICULACIÓN

En su participación en el Simposio sobre Racionalidad y Administración Pública ya mencionado, Ignace Snellen afirma que las administraciones públicas modernas se caracterizan por la pluralidad de intereses y propósitos involucrados, la falta de “sobrecarga” a los sistemas normativos y de creencias, las tendencias centrífugas de las estructuras de gobierno y la turbulencia en el entorno social y tecnológico.<sup>9</sup> Entendemos que esta caracterización se plantea como consecuencia de la superación del modelo racional-burocrático.

---

8 Oszlak, Oscar: “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires, 1980.

9 Snellen, Ignace: “Conciliation of rationalities: The essence of public administration.” Simposio Racionalidad y Administración Pública. En *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24. N° 2. 2002.

En este marco, la racionalidad y los términos afines son centrales en el debate sobre las organizaciones, sus funciones y funcionamiento. La discusión domina los debates, con eje en los aspectos instrumentales y de eficiencia.

A los efectos de clarificar la cuestión, Snellen ofrece cinco proposiciones:

- 1- Racionalidad es todo lo que satisface la capacidad humana llamada razón o “ratio”.
- 2- Esa razón se encuentra cumplida en tanto la elección de un objetivo o curso de acción se basa en argumentos sólidos, distintos de los sentimientos y emociones.
- 3- La reflexión en sí misma no es condición suficiente para la racionalidad. Quizás, ni siquiera necesaria, toda vez que una acción espontánea o intuitiva, inscripta en un marco de preferencias previamente acordado o aceptado, puede revelarse como cumplidamente racional a fin de cuentas.
- 4- La racionalidad no es un concepto absoluto. Entre lo que podría considerarse una racionalidad total y la completa carencia de la misma, pueden advertirse grados.
- 5- La racionalidad es situacional. Lo que es racional en determinadas circunstancias puede no serlo en otras.

A partir de esto, y siguiendo a Schreus<sup>10</sup>, el autor releva cuatro paradigmas en administración pública, vigentes cada uno en su momento, y asociados a otras tantas definiciones (y valoraciones) del concepto de racionalidad. En alguna medida, aunque no exhaustivamente, los ejes centrales de estos paradigmas fueron desarrollados en apartados anteriores.

- I- Un primer paradigma que llamaremos racional-burocrático (weberiano) desarrolló principios generales para la organización de la relación entre administración pública y política, sobre la base de una racionalidad legal-procesal.
- II- Un segundo paradigma, que llamaremos sistémico, considera la administración pública como un subsistema del sistema político. Su función es la de transmitir la asignación autoritaria de valores para una sociedad, de acuerdo con lo que aquel sistema dispone. La racionalidad involucrada es, va de suyo, de tipo sistémico.
- III- Un paradigma económico concibe la administración pública como la herramienta destinada a realzar la eficiencia en el “hacer” de la administración. La racionalidad económica que supone consiste en la optimización de la relación costo-beneficio, sobre la base de una peligrosa asimilación entre las organizaciones públicas y privadas.
- IV- Finalmente, el paradigma científico se basa en la apoyatura al carácter crecientemente científico del hacer administrativo, reduciendo la irracionalidad propia del debate político (y tendiendo a eliminarlo)

Sobre esta base, Snellen propone un quinto paradigma, el posmoderno, que se sustenta en la proposición de que toda política de gobierno debe tener en cuenta cuatro elementos relevantes: el político, el legal, el económico y el científico-profesional. Así, el autor retoma las bases de la racionalidad de cada uno de los paradigmas anteriores (modificándolas) para construir un modelo en el que la base es el equilibrio entre ellas y no la subordinación de unas a otras. En ese sentido, el paradigma posmoderno no busca legitimarse a partir de la construcción de un discurso-meta que establezca una superracionalidad subordinante, sino a partir de la búsqueda de la articulación.

Cada una de los aspectos mencionados más arriba es consecuencia de un largo proceso de diferenciación que concluyó en la sobrevaloración de lo propio y la subvaloración de lo no propio. Basándose en la investigación de West, relacionada con los actores que se advertían como

---

<sup>10</sup> Schreus, Petra (2000): Enchanting rationality: An analysis of rationality in Anglo-American discourse on public organization. Citado por Snellen, op.cit.

destacados en la administración pública norteamericana de finales de los años '80<sup>11</sup>, Snellen advierte la configuración de cuatro racionalidades que a priori se conciben a sí mismas como superiores, cuando no excluyentes:

- 1- Racionalidad política: Se deriva de la función política de abordar los problemas de agenda, redistribuyendo recursos desiguales (y escasos) ante demandas iguales, contribuyendo a la obtención y conservación de poder político para determinados actores, sin poner en riesgo la integridad de la sociedad y su predisposición a la extracción y redistribución, más allá de la magnitud de esta última. En ese sentido, la base de la racionalidad es el cumplimiento de los objetivos definidos a partir del arbitrio entre demandas a la vez legítimas y contrapuestas.
- 2- Racionalidad legal: Persigue la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la protección ante acciones arbitrarias (por parte del estado). Plantearé nuestras objeciones a esta definición más adelante.
- 3- Racionalidad económica: Persigue la eficiencia micro y macroeconómica, principalmente esta última. Supone el establecimiento de un criterio límite para la asignación de recursos limitados. En tanto racionalidad axiomática establecida a partir de un análisis de la relación costos-fines, otorga al economista la capacidad de intervenir, de manera determinante, en la definición de la política a seguir. En el caso argentino (y no sólo argentino) no es necesario señalar que este tipo de pensamiento está en la base de todos los ajustes y “racionalizaciones” del sector público de las últimas décadas, con resultados diversos y mayormente negativos.
- 4- Racionalidad profesional: Establece que el conocimiento científico es condición necesaria para la selección e implementación de una política adecuada. En ese sentido, pretende aportar el cálculo de efectos en todos los órdenes y la previsibilidad de eventuales problemas y reacciones sociales y materiales. Propone la profesionalización de los espacios de gestión y la capacitación del personal, aunque no podemos sustraernos a la idea de que esta tendencia a la profesionalización y capacitación responde en mayor medida a la diferenciación y complejización de la gestión pública que a la “cientificación” de los procesos. En todo caso, esta racionalidad es limitada. El horizonte termina siendo la propia disciplina profesional, cualquiera que ésta sea, imponiendo el sistema de relevancias propio del paradigma dominante en ella como óptimo para la evaluación de las decisiones políticas a adoptar.

Es necesario tener en cuenta que la racionalidad instrumental para la consecución de un objetivo no necesariamente supone la racionalidad de dicho objetivo. Por otra parte, afirman los posmodernos, la elección de una sola racionalidad de las precedentes resulta irracional o sólo parcialmente racional en el contexto de la multirracionalidad exigida por la administración pública.

A fin de cuentas, más allá de la permanente tendencia a la subvaloración del “otro” propia de cada aspecto mencionado, es indudable que cada tipo de racionalidad puede y debe, al menos, funcionar como límite de factibilidad para los objetivos de las restantes. La política gubernamental debe, necesariamente, anclar en el equilibrio entre estas racionalidades.

De lo anterior, puede establecerse que el paradigma posmoderno en administración pública se posa sobre cuatro elementos esenciales:

- I- La inexistencia de una narración – meta que construya una superracionalidad ordenadora de racionalidades de menor alcance.

---

<sup>11</sup> West, W.F. (1988): “The growth of internal conflict in administrative regulation.” En *Public Administration Review* N° 4. Citado por Snellen, op.cit.

- II- Preocupación por los efectos negativos de la exaltación de la monorracionalidad y el reduccionismo que conlleva. Por ejemplo, la parcialidad de suponer que racionalidad equivale a verificación científica.
- III- Conciencia de la recurrente subvaloración del punto de vista del “otro”.
- IV- Certeza de que las salidas a los dilemas producto del conflicto de racionalidades opuestas no tienen validez general, sino sólo acotada en tiempo y espacio.

El paradigma posmoderno atribuyó a la cientifización y el modelo cibernético (que parte del supuesto de considerar un gobierno-sujeto controlador y una sociedad-objeto a ser controlada) la enorme expansión normativa y los crecientes problemas para la implementación de políticas públicas. El menosprecio por las racionalidades ajenas, la fragmentación del estado en compartimientos nutridos de intereses y visiones parciales y la creciente interdependencia entre los distintos sectores de la política (y las políticas) tiene como consecuencia que el proceso de diseño, decisión, ejecución y evaluación de las medidas de gobierno se prolongan en el tiempo, de modo tal que quedan desfasados del problema que pretenden resolver.

Frente a esto, el paradigma posmoderno propone dos líneas generales de acción, como forma de aproximar a una respuesta. La primera de ellas, una vez más, propugna la búsqueda constante del equilibrio entre las distintas racionalidades que conviven y confrontan en la administración pública. La segunda tiene que ver con el reconocimiento de la autorreferencialidad de los sistemas sociales y su identidad a la hora de seleccionar los instrumentos necesarios para el ejercicio de la política. Esta suerte de customización sectorial lleva, necesariamente, a diferenciar las formas en que se ejerce la dirección gubernamental.

En este punto, rescatamos la mención que Snellen hace de la afirmación de Herbert Simon, en el sentido de la confusión que se advierte entre las metas individuales de los miembros de la organización y las de la propia organización. Las políticas, sostiene Simon, no pueden ser derivadas de las metas individuales o producto de los intereses de coaliciones dominantes. Frente a este dilema, la salida de este autor pasa por definir a las metas como puntos de partida en la toma de decisiones organizacionales. Fuera de ello, existen los motivos, razones por las cuales los distintos actores prefieren unas metas a otras. De ahí el equilibrio necesario de racionalidades distintas, centralmente constitutivo del paradigma posmoderno.

Finalmente, Snellen establece dos condiciones necesarias para el funcionamiento de los modelos alternativos que propone el paradigma: paciencia de los actores internos y externos y escaso desequilibrio entre los distintos elementos que participan de la organización. Y no podemos dejar de pensar que aquello que Snellen establece como condiciones de buen funcionamiento de los modelos propuestos no es otra cosa que aquello que, se supone, vienen a solucionar como fallas de los paradigmas anteriores.

## **UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PARADIGMA POSMODERNO**

Llegados a este punto, resulta oportuno echar una mirada crítica sobre los conceptos que acabamos de relevar. Esto no supone adoptar a priori una toma de posición respecto de los postulados del paradigma posmoderno, sino simplemente realizar una serie de reflexiones en torno a algunas de las afirmaciones y postulados que figuran en las páginas precedentes.

Es cierto que algunas apreciaciones respecto de lo que afirma la literatura suelen adquirir un carácter fijo e inmutable, que queda fuera de la revisión y presume el riesgo de partir de bases analíticas confusas, cuando no completamente erróneas. En ese sentido, es ilustrativo el comentario de Schreurs sobre la traducción e interpretación usual del concepto weberiano “zweckrational”, que

tiende a interpretarlo como racionalidad instrumental, cuando el término original “zweck” remite en mejor medida a la idea de propósito que a la de instrumento.<sup>12</sup>

Es por eso que llama la atención cierto análisis simplista que realiza Snellen respecto, precisamente, del concepto weberiano de racionalidad, que hemos identificado como subyacente al paradigma racional-burocrático. Está claro que el aspecto procesal se encuentra en el centro de la teoría administrativa weberiana. Pero de ahí a inferir que la racionalidad weberiana es exclusivamente procedimental-legal nos parece un reduccionismo que deja de lado todas las afirmaciones de dicho autor respecto de cuestiones como la adecuación entre medios y fines, los valores involucrados en decisiones esencialmente racionales, el rol de la burocracia y la relación entre el funcionario burocrático y los tomadores de decisiones políticas, entre otras, que ofrecen un espectro mucho más amplio de aquello que Weber considera racionalidad. No es nuestra intención profundizar en este cuestionamiento, sino simplemente señalar una simplificación que, a nuestro juicio, confunde más de lo que ilustra. En todo caso, entendemos que el paradigma weberiano merece un tratamiento más detallado, y es por eso que le hemos dedicado el primer apartado de este trabajo.

En segundo lugar, no compartimos la afirmación de Snellen respecto de que la racionalidad legal en la administración pública se funda en la prosecución de la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la protección ante eventuales arbitrariedades del estado. Estos parecen objetivos propios de un tribunal constitucional o una defensoría del pueblo antes que del cuerpo de abogados del estado o de cualquiera de sus organismos. Las funciones de las procuraciones o los servicios jurídicos permanentes de los diversos organismos estatales están vinculadas al control de legalidad de los actos administrativos, en tanto defensores de los intereses del estado, al menos tal y como los juristas del sector público los interpretan. Y así lo establecen las normas administrativas vigentes, tanto en el nivel nacional como en el provincial o local.

Es cierto que la afirmación precedente se basa en el conocimiento particular de las normas administrativas en Argentina, pero aún admitiendo nuestro desconocimiento acerca de lo dispuesto por otros ordenamientos estatales respecto del tema, tendemos a pensar que este modelo se reitera en ellos, en lugar de aquel que Snellen describe. Es más, el propio West, citado por Snellen en este punto como el identificador del carácter relevante del rol de los abogados en el sector público, asocia dicho rol a la representación de los intereses estatales ante los tribunales.

Por otra parte, entendemos como una petición de principios la afirmación del paradigma posmoderno respecto de la necesidad del equilibrio entre distintas racionalidades como fundamento de una adecuada acción de gobierno. Con esto no estamos objetándolo. Es más, coincidimos con él en la necesidad de buscar un equilibrio-acuerdo entre los distintos actores del sector público, a los efectos, no ya de gestionar de la manera más adecuada sino, simplemente, de hacer gestión pública de alguna manera. Esto es así, aún a pesar de que nuestra propia visión (quizás como consecuencia del “imperialismo” de las racionalidades particulares que señala Snellen) tiende a adjudicar a los actores políticos algún tipo de primacía en la definición de los objetivos públicos, lo que, por otra parte, no deja de ser lo mismo que establecía Weber como eje a defender en los fundamentos del modelo administrativo racional-burocrático.

Lo que decimos es que no nos parece que surja de las argumentaciones de Snellen el modelo de equilibrio posmoderno como propuesta superadora de las insuficiencias de los otros paradigmas. El autor señala adecuadamente las fallas de dichos paradigmas. Incluso, puestos a profundizar, podríamos agregar algunas fallas adicionales de cada uno de dichos paradigmas que Snellen no mencionó. La literatura especializada es más que abundante a este respecto. Pero la identificación de las fallas de otros paradigmas no son condición suficiente para validar el propio y suponer lo contrario nos pone peligrosamente al borde de una falacia imperdonable, semejante a aquella en la que cae el paradigma económico, que establece que las dificultades para financiar al sector público obligan a colocar la eficiencia por encima de la eficacia a la hora de diseñar y ejecutar políticas, o a

---

<sup>12</sup> Schreurs, op.cit.

la del paradigma científico que, señala el propio Snellen, confunde racionalidad con empirismo. Entendemos, entonces, que es débil la argumentación a favor del paradigma posmoderno, aún cuando rescatamos la búsqueda de equilibrios propuesta.

Pero, aún aceptando la validez del llamado a la búsqueda de acuerdos entre distintos actores que reportan a distintas bases de legitimación (“equilibrios” en Snellen), estas invocaciones contenidas en la petición de principios no superan cierto voluntarismo que no alcanza a explicar cómo traducirlas en senderos concretos a ser transitados en la praxis cotidiana de las organizaciones públicas.

En definitiva, si las fallas que motivaron el cambio de paradigma son el desfase entre los tiempos de la demanda y los de la implementación de la política, y el profundo desequilibrio existente entre los distintos ámbitos que hacen a la administración pública, nos resulta al menos incongruente (o sea, irracional) establecer la paciencia y el equilibrio como condiciones a priori para el buen funcionamiento de los modelos de gestión alternativos que el nuevo paradigma pueda llegar a proponer.

## **NO RACIONALIDAD, ¿UNA ALTERNATIVA?**

Señala Martínez Nogueira<sup>13</sup> que desde fines de los años sesenta comienza a cuestionarse la noción misma de racionalidad, tanto desde las perspectivas objetivas como desde las decisiones subjetivas de los actores, a la vez que resurge la preocupación humanista por la libertad del individuo o del grupo frente al espacio coercitivo que presenta la organización.

Esta desmitificación de la razón tiende a poner en el centro de la escena aquellos aspectos que la organización busca reprimir o controlar: así, lo accidental, lo cultural, las tradiciones, lo disfuncional o lo excepcional construyen un caos en el que se busca poner algo de orden, pero sólo desde lo descriptivo o comprensivo, no desde lo funcional. La organización aparece de este modo así como un ámbito represivo que, además, es incapaz de cumplir los propios objetivos que se propone: previsibilidad, funcionalidad y eficacia.

La profundización en este debate escapa a los objetivos de este trabajo y, probablemente, también a las capacidades de los autores. Pero no puede menos que señalarse que toda la discusión es un poco absurda, porque parte del cuestionamiento profundo de un hecho insoslayable y, de alguna manera, inevitable: la existencia de la organización como elemento central de toda actividad humana y su búsqueda de optimizar resultados y reducir incertidumbres. Y, en este proceso, la racionalidad imposible de obviar, bajo cualquiera de sus formas.

Ya el propio Weber, padre del modelo racional, se preocupaba por los límites que el desarrollo burocrático le ponía a las opciones individuales.<sup>14</sup> Liberal, a fin de cuentas, no podía menos que ver con preocupación como el proceso de racionalidad creciente, montado en la búsqueda de estándares de eficacia, restringía inexorablemente el espacio de las libertades de los miembros de la organización.

En definitiva, la discusión no es nueva. Y, puestos a rastrear en la historia del pensamiento, probablemente sea tan antigua como el pensamiento mismo. Pero en algún punto se convierte en abstracta.

Impugnar la racionalidad es impugnar la organización. E impugnar la organización implica cuestionar profundamente la propia condición humana y la misma inteligencia que convierte a esa organización en un objeto pasible de ser impugnado. Si la organización es consecuencia de la división del trabajo, su búsqueda no es otra que perfeccionar las consecuencias de ese proceso que está en la base de la existencia social o comunitaria. Desde la separación sexual de las actividades

---

<sup>13</sup> Martínez Nogueira, Roberto: “La Teoría de la Organización y el Destronamiento de la Razón”, Buenos Aires, FCE-Revista Oikos, S/D.

<sup>14</sup> Weber, op.cit., “Sociología de la Dominación. Modelo burocrático-monocrático.”

humanas que Durkheim establece como hecho social fundante (aunque ahistórico), la aplicación de criterios eficaces para la producción de cualquier tipo aparece como un trazo indeleble en el desarrollo de la especie.<sup>15</sup> La organización, desde esta perspectiva, no es algo creado, sino espontáneo y toda discusión posterior no puede obviar este dato.

Entonces, se pueden discutir las características de la organización pero no la existencia de la organización misma. O, lo que es lo mismo, el debate sobre los alcances de la racionalidad no puede cuestionar su existencia. Espontánea o elaborada, absoluta o limitada, individual o colectiva, la razón sigue siendo el eje de la discusión organizacional, ya sea como búsqueda o como método.

El conflicto al interior de las organizaciones, especialmente de las públicas, aparece entonces, no como una tensión entre racionalidad e irracionalidad, sino como una tensión entre racionalidades diversas. Y la resistencia al cambio por parte de los actores no es sólo consecuencia de los apegos a las tradiciones (en última instancia, racionales en su origen), sino producto de una racionalidad formal compleja y elaborada, cuya persistencia complica y mucho el funcionamiento de la organización (al menos desde la perspectiva de quien gestiona) pero también aporta de manera sustancial a su supervivencia.

Esta resistencia al cambio debe quedar planteada desde el principio como un conflicto de intereses o motivos, o sea, de racionalidades, más allá de cualesquiera otros elementos no racionales que formen parte de la realidad evaluada. La razón goza así de su trono, al menos en los hechos, sin demasiado riesgo. La organización no puede dejar de ser nunca un instrumento finalista y, como tal, el logro de previsibilidad y eficacia es necesariamente restrictivo de las opciones individuales. Pero esto no obsta a que la organización pueda ser, a la vez, un hábitat mínimamente confortable y satisfactorio para sus integrantes.

A fin de cuentas, la volatilidad del contexto, la complejización de los escenarios y la especificación de la demanda ponen en el centro del debate, no sólo el carácter y las particularidades de la organización, sino la discusión de fondo sobre el rol del estado y sus relaciones con la sociedad. Y esta discusión no sólo restringe el espacio de la libertad individual. También restringe y condiciona a la propia organización pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, Joel y Bert Rockman: "Imagen IV revisited: executives and political roles", Revista Governance, Vol. 1, N° 1, January, Oxford, UK, 1998.
- Cunill Grau, Nuria: "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En: AA.VV. *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/CLAD, 2004.
- Durkheim, Emile: "De la división social del trabajo." Buenos Aires, Hyspamérica, 1984.
- Foucault, Michel (1991). "¿Qué es la Ilustración? (Was ist Aufklärung?)". Trad. Gustavo Bruzzone. En revista *No hay derecho*, año 2, N° 4.
- Fox, Charles J.: "¿What Do We Mean When We Say "Rationality" in Public Affairs?" En: *Administrative Theory & Praxis* Vol. 24, N° 2. 2002.
- Habermas, Jürgen: "Acción comunicativa y razón sin trascendencia". Trad. Pere Fabra Abat. Buenos Aires, Paidós, 2003.
- Hall, Richard: "Organizaciones. Estructura y proceso". México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994.
- Harmon, Michael y Richard Mayer: "Teoría de la Organización para la Administración Pública". México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

---

<sup>15</sup> Durkheim, Emile: "De la división social del trabajo." Buenos Aires, Hyspamérica, 1984.

- Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Unidad de Fortalecimiento Institucional: “Proyecto de estructura para el IVC”. Buenos Aires, documento de trabajo, marzo de 2004.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Unidad de Fortalecimiento Institucional: “Diagnóstico de la Comisión Municipal de la Vivienda”. Buenos Aires, documento de trabajo, agosto de 2003.
- Martínez Nogueira, Roberto: “La Teoría de la Organización y el Destronamiento de la Razón”, Buenos Aires, FCE-Revista Oikos, S/D.
- Oszlak, Oscar: “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2, Buenos Aires, 1980.
- Pfeffer, Jeffrey: “Nuevos rumbos en la teoría de la organización”. México, Oxford University Press, 2000. Cap. 3.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio: “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Schreurs, Petra: “Simposio Racionalidad y Administración Pública. Introducción.” En *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24. Nº 2. 2002.
- Snellen, Ignace: “Conciliation of rationalities: The essence of public administration.” Simposio Racionalidad y Administración Pública. En *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24. Nº 2. 2002.
- Thwaites Rey, Mabel: “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración”, en Thwaites Rey, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Weber, Max: “Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva”. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

## **1° Jornadas de Investigadores en Formación**

### **Reflexiones en torno al proceso de investigación**

**Eje propuesto:** Problematizando al Estado: Actores, Instituciones, saberes, acciones

#### **El Estado y sus múltiples ventanas de interacción con otros actores: desafíos para la parsimonia**

**Valeria Serafinoff<sup>1</sup>**  
**vserafinoff@cedes.org**

#### ***Abstract***

El presente trabajo reflexiona acerca de la complejidad que encierra el estudio del Estado en su relación con otros actores, principalmente, del empresariado nacional. Para ello, propone una revisión crítica de una experiencia de investigación empírica sobre dos modelos regulatorios implementados en el país a partir de las reformas en el sector de mantenimiento y reparación vial. Centralmente, el trabajo analiza las dificultades que se presentan para el estudio relacional de las políticas públicas, haciendo foco en el análisis del aparato estatal. Un aparato estatal heterogéneo, compuesto por organismos con fines y orientaciones diferenciados que, además, desempeñan actividades que distan, en muchos casos, de las formalmente asignadas. A partir de allí, el trabajo considera una serie de estrategias para abordar el análisis de las áreas responsables de la implementación de la política sectorial, los organismos con responsabilidades regulatorias y las agencias de control gubernamental en su relación con los empresarios que prestan el servicio. Específicamente, se describe y analiza el proceso de investigación que consistió en un diseño múltiple de casos con el fin de explicar por qué a pesar de las diferencias que se produjeron en los modelos regulatorios no se produjeron cambios sustantivos en las estrategias de relación entre los principales actores que conforman el *policy network*.

#### ***Introducción***

La convocatoria de estas Jornadas nos invita a reflexionar sobre el devenir cotidiano de nuestro trabajo de investigación, haciendo foco en el proceso mismo y los vaivenes teórico- metodológicos que atravesamos durante las investigaciones que llevamos adelante. Aprovechando la convocatoria, en este trabajo me propongo reflexionar acerca de la complejidad que encierra el estudio del Estado en su relación con otros actores. Para ello, retomo un trabajo de investigación empírico, mi tesis doctoral, en el cual me propuse analizar las estrategias de vinculación que se producen entre los actores involucrados en la construcción, operación y mantenimiento de los caminos en Argentina en dos

---

<sup>1</sup> CEDES- Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Becaria Postdoctoral del CONICET.

modelos de regulación de corredores viales definidos entre 1989 y 2010<sup>2</sup>, considerando las interacciones que se produjeron al momento de la definición del modelo de regulación de corredores viales y en la implementación del mismo. El interrogante general que motivó el trabajo fue ¿Por qué distintos modelos de concesión de obras muestran, a pesar de articular diversas estructuras de incentivos, resultados similares en términos de calidad en la prestación de los servicios?

La estrategia utilizada para abordar el problema de investigación consistió en diferenciar entre el diseño de una política regulatoria (modelo regulatorio adoptado) y la puesta en práctica de ese modelo adoptado. Cada uno de los dos modelos regulatorios estudiados intentó resolver el problema del mal estado de las rutas y caminos argentinos, así como los bajos niveles de inversión en la construcción de nuevas rutas. Sin embargo, cada uno de estos modelos respondió a una lógica diferente de articulación entre lo público y lo privado. Por ello, para el análisis de cada uno de los modelos se indagó sobre cuáles son los principios que orientaron la definición de los distintos instrumentos adoptados, mientras que los resultados se examinaron en función de los objetivos inicialmente definidos y la dinámica de interacción generada entre los actores. No obstante, esta presentación no se concentra en los hallazgos de la investigación ni en la revisión de la pregunta teórica que la guía. El objetivo que aquí me propongo es utilizar la investigación empírica realizada, y la experiencia surgida a lo largo de la misma, para revisar algunas nociones metodológicas aplicadas al estudio del Estado y las políticas públicas.

Debido a las restricciones de espacio, en este documento, me concentraré específicamente en los aspectos metodológicos que considero más relevantes en relación con la problemática abordada. Así, en primer lugar analizaré la definición del tema y problema a analizar. En segundo lugar, profundizaré en la cuestión relacional y la dificultad para definir unidades de análisis y observación en el marco de dicha perspectiva. Finalmente, retomo la cuestión de la causalidad y la capacidad de transferir los conocimientos adquiridos a un conjunto más amplio de casos y situaciones.

### ***La definición del tema y la ardua tarea de delimitar el problema de estudio***

Todo proyecto de investigación parte de la identificación de un tema, un espacio intelectual, sobre el que se quiere profundizar. Asimismo, se esperaría que todo proyecto de investigación sea elaborado a partir de una pregunta que guíe la indagación, una pregunta que sirva para precisar los alcances del trabajo a realizar. No obstante, esto no siempre es posible y, en mi caso particular, comencé el proceso

---

<sup>2</sup> El primero se inició en 1989 y el segundo en 2003.

de investigación sin un problema claramente definido<sup>3</sup>. Desde mis últimos años en la carrera de grado estaba interesada en la reforma estatal y los efectos que esta había tenido sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, comencé a trabajar sobre la política regulatoria de servicios públicos privatizados. Entonces, en función de ese interés y algunos antecedentes de trabajo en el análisis de servicios domiciliarios comencé a estudiar la regulación de las concesiones viales. La, en ese entonces reciente, crisis político-económica de finales de diciembre de 2001 generaba un desafío, pero también una oportunidad al momento de definir los alcances del proyecto de investigación. El proyecto se había originado pensando en los efectos de la reforma estatal implementada en la década del '90, pero esa reforma y los principios que la guiaron estaban siendo fuertemente cuestionados.

Al comenzar a desarrollar el proyecto tenía interés en estudiar las transformaciones ocurridas desde 1989 en la política de mantenimiento y reparación de las rutas más transitadas de la Argentina. Dado que el surgimiento de la cuestión había sido meramente empírico, necesitaba conocer más sobre el caso. Para ello, relevé algunos antecedentes históricos sobre la cuestión y las características formales de las dos concesiones viales existentes. A partir de dichas características relevadas pude elaborar una taxonomía que permitía su caracterización a partir de: a) propósito de la concesión; b) duración; c) km concesionados; d) cantidad de concesionarios participantes; e) tipo de concesión; f) grado de decisión del concesionario; g) fuentes de financiamiento para la realización de las obras; h) existencia de renegociaciones; i) organismo/ organismos con responsabilidades reguladoras sectoriales; j) participación del/ de los organismo/s con responsabilidades reguladoras sectoriales en la concesión y k) responsabilidad principal sobre la ejecución de las obras. Así pude observar que las concesiones realizadas en 2003 siguieron un modelo muy diferente a las realizadas durante la década anterior. La reforma del sector vial y la concesión de las rutas nacionales se constituyeron como una de las primeras reformas implementadas por el gobierno menemista. La celeridad del proceso privatizador, la ausencia de una ley marco que regulara la transferencia y posterior prestación, así como las constantes renegociaciones a los contratos convirtieron a la concesión de las rutas argentinas en uno de los más cuestionados procesos de la reforma neoliberal y de allí surgía mi interés inicial. Sin embargo, finalizado el período por el cual se habían otorgado dichas concesiones se definió, en 2003, la realización de una nueva concesión y, con ella, el diseño de un nuevo modelo para la regulación sectorial. Este nuevo modelo intentaba revertir los magros resultados obtenidos anteriormente a través

---

<sup>3</sup> En consecuencia, los investigadores pueden ingresar al campo con el problema de investigación claramente definido (Basu, 1999); puede tener una pregunta inicial pero luego la modifica en el campo al recolectar información que lo guía hacia nuevas problemáticas (Sidicaro, 2001), o bien, las preguntas de investigación pueden ser formuladas en el campo (Haney, 1996, Rodríguez Gustá, 2003).

de una mayor intervención estatal. Es así como se formuló una nueva estrategia regulatoria en la cual el Estado y los empresarios compartían la responsabilidad por el mantenimiento y reparación de las rutas. La existencia de dos modelos regulatorios diferentes en un período tan acotado de tiempo comenzó a despertarme cierto interés por los efectos del diseño regulatorio sobre los resultados de la política pública. Con la finalidad de indagar en las características “reales” de los modelos regulatorios definidos necesitaba realizar una primera revisión de informes de gestión y entrevistas con funcionarios del sector orientadas a recuperar datos vinculados con los niveles de inversión sectorial, los niveles en la prestación de servicios y la aplicación efectiva de sanciones por incumplimiento de los concesionarios. La pregunta de investigación se fue formulando a partir de sucesivas aproximaciones, las cuales continuaron siendo primariamente motivadas por el análisis empírico. Sólo después de verificar la existencia de importantes continuidades en los resultados de la implementación de los dos modelos de regulación comencé a indagar en aquellos aspectos que podrían explicar dicha continuidad: 1) la estabilidad y consolidación de los actores sectoriales (tanto en las instituciones estatales como en el empresariado); 2) la morfología del sector<sup>4</sup> y 3) los históricos patrones de articulación entre el Estado y los empresarios del sector, puesto que los empresarios que se hicieron cargo de las concesiones viales son empresarios nacionales consolidados a la sombra del amparo estatal<sup>5</sup>.

Así, la iteración entre los datos y las categorías surgidas del análisis fueron delimitando inductivamente la pregunta de investigación (Rodríguez Gustá, 2003), pero también permitieron ir delimitando el campo teórico. En definitiva, la elaboración de categorías analíticas pertinentes para la recolección de información y su posterior clasificación sirvió para organizar el trabajo y contribuyó en la selección de unidades de análisis para la comparación.

### ***El enfoque relacional***

La perspectiva adoptada fue relacional<sup>6</sup>, en el sentido de que se considera que los sujetos construyen su propia identidad a partir de la interacción (transacción). De esta forma, los sujetos no se encuentran preconstituidos, o bien, de tener una identidad preconstituida esta sufre transformaciones que afectan

---

<sup>4</sup> Las particularidades del bien provisto, los requerimientos tecnológicos y otros requisitos que delimitan la capacidad de ingreso de nuevos empresarios al subsector de las grandes obras de infraestructura contribuyen a que exista un limitado número de actores con capacidad de realizar obras de construcción y reparación vial e incide sobre el proceso de agregación de intereses dado que reduce los costos de transacción para la acción colectiva.

<sup>5</sup> Los requisitos para la adjudicación de obras y los mecanismos a través de los cuales estas fueron adjudicadas permitieron la consolidación de algunas empresas y generaron condiciones para la constitución de un grupo de capital nacional con alta capacidad de lobby.

<sup>6</sup> Ver Emirbayer (1997).

las relaciones que se producen posteriormente. Este tipo de enfoque permite un nivel de análisis múltiple donde las relaciones entre individuos, grupos y clases se constituyen como un continuo, una red de interacciones que permite transitar por distintos niveles de análisis. Asimismo, en ese transitar por distintos niveles es posible concentrarse en: 1) la forma en que se desarrollan las relaciones, haciendo hincapié en la narrativa de las relaciones; 2) en la secuencia en que se producen las relaciones y la forma en que estas ocurren o 3) el contexto en el cual se desarrollan las mismas. Es decir, al definir las hipótesis de trabajo, el objeto de estudio y la perspectiva adoptada también especificamos el nivel de análisis, el enfoque adoptado y las técnicas a utilizar. De forma que el proyecto de investigación se define como un complejo entramado que requiere de una equilibrada y coherente combinación de decisiones que determina la viabilidad del trabajo. Asimismo, es necesario considerar la dinámica de las redes de relaciones, es decir, el proceso que transforma la matriz de relaciones y transformaciones, así como también la forma en que la dinámica de la red de relaciones puede ser considerada una causa explicativa.

La forma en que se relaciona el Estado con los empresarios no es producto exclusivo de los lineamientos generales expresados por un gobierno sino que, por el contrario, los patrones de interacción se constituyen a partir de la forma en que esos vínculos se fueron gestando a lo largo de la historia (Hecló, 1974; Skocpol, 1992; Hall, 1993; Pierson, 1993 y 2000). Por otra parte, dicho patrón de interacción no se reduce a la forma en que se vincula una determinada empresa, sino que se constituye en términos más generales. Se sostiene que aún cuando la política pública adoptada se presenta como un quiebre respecto de la anteriormente implementada, puesto que existen condiciones estructurales que intervienen definiendo la posibilidad de implementación de la nueva política. Por ello, es central rastrear los antecedentes de la política pública a analizar. A fin de evitar uno de los problemas que Thelen (1999) identifica en este tipo de enfoques, en el trabajo se hace especial referencia a las instancias de negociación entre los actores (estatales y organizaciones privadas) que tienen un rol central en la reconfiguración de los objetivos institucionales. En definitiva, una política pública está fuertemente influenciada por la experiencia pasada, mientras que la posición tomada por los actores se define, entre otras cuestiones, por la expectativa sobre el comportamiento de los actores con los que interactúa, expectativa construida en función de los comportamientos pasados, la naturaleza y fuerza de la demanda que se busca articular (Hall, 1993).

Por último, es importante destacar el problema de la definición de las fronteras y límites para la definición de la unidad de análisis. La forma en que se resuelve este desafío tiene un impacto directo

sobre lo que se plantea al analizar la posibilidad de trabajar en forma combinada con una perspectiva relacional y una sustancialista. Tal como señala Emirbayer (1997) el investigador tiene una necesidad real de recortar en algún momento el flujo de transacciones que son representativas para su análisis. Sin embargo, hay antecedentes que deben ser explicitados pues pueden llegar a modificar los resultados de la investigación. En tal sentido, interesa preguntarnos ¿Qué interacciones importan? y ¿Cómo pueden ser observadas dichas interacciones?

En la investigación desarrollada los diseños institucionales inicialmente definidos modificaron algunas condiciones de la relación entre los actores y transformaron las características del negocio. Por ello, mientras en el primer modelo de regulación las interacciones analizadas podían concentrarse en el análisis de las relaciones entre el Estado y los concesionarios viales; en el segundo, a partir de que el Estado era responsable de la realización de las obras de mayor envergadura, fue necesario analizar no sólo esas interacciones sino también las que se producían entre el Estado y las empresas que participaban en la licitación para la realización de las obras. Aún cuando los concesionarios fueran empresas constructoras de grandes obras y en la implementación del segundo modelo cumplieran un doble rol: concesionarios viales y adjudicatarios de las licitaciones de obra, era necesario diferenciar su rol y los canales de vinculación con el Estado. En definitiva, el origen de la vinculación era distinto, el marco en el que se daba la misma variaba y, por lo tanto, también se observaba cierta diferencia en las estrategias de interacción adoptadas. Por otra parte, las variaciones en el diseño provocaron que la capacidad regulatoria sectorial no pueda analizarse a partir de la observación de los mismos hechos y procesos.

Las dimensiones que se definieron para analizar dicha capacidad fueron: a) la capacidad del organismo regulador (autonomía del diseño de política regulatoria, proceso de asignación de recursos, disponibilidad de recursos, nivel de profesionalización de los funcionarios); b) el entramado responsable de la regulación (grado de fragmentación de funciones y capacidad de coordinación y articulación de políticas) y c) capacidad regulatoria del Estado (relaciones entre los distintos poderes del Estado, patrones históricamente construidos de vinculación con privados). Sin embargo, el foco de observación varió, mientras durante el primer modelo de renegociación estas dimensiones fueron observadas haciendo foco en los procesos de renegociación y los acuerdos alcanzados, en el segundo modelo interesó analizar las variaciones en los costos de las obras (tanto las realizadas por el Estado como las realizadas por los empresarios) y los cambios en la conformación y redistribución del Fondo Fiduciario.

### *El enfoque relacional y las interacciones al interior del aparato estatal*

La inmersión en el campo demostró que era insuficiente analizar la capacidad regulatoria del Estado a través de la capacidad de la agencia responsable de la regulación sectorial. La responsabilidad por el éxito o el fracaso de un proyecto, proceso o actividad no suele depender de la capacidad de una única institución. Existe, más bien, una red institucional dentro de la cual determinados organismos o, más genéricamente, actores, tienen a su cargo distintas responsabilidades de producción, intervención o control. Cuanto más extendida y densa la red, mayores las dificultades de coordinación entre los actores y más probable es el surgimiento de algún déficit de capacidad institucional. Pueden existir, entonces, tanto casos de competencias superpuestas como de no colaboración interinstitucional (Oszlak, 2005). En la investigación analizada se consideró la necesidad de incorporar a todo el entramado responsable de regular y controlar (directa o indirectamente) la prestación privada de un bien o servicio público, en este caso, el mantenimiento y reparación de las rutas nacionales. Por ello, se estudió el rol de otros actores estatales, por ejemplo, aquellos que tienen la responsabilidad de controlar la agencia reguladora (Auditoría General de la Nación, Sindicatura, Defensor del Pueblo de la Nación, la Oficina Anticorrupción). También se exploró el rol y la capacidad de organismos del Ejecutivo, en virtud de su participación en el sector (Secretaría de Obras Públicas, la de Transporte y la DNV) y la capacidad de los Poderes Legislativo y Judicial para intervenir en la orientación de la política sectorial y, especialmente, a partir de su función de control.

En función de los cambios que el diseño del segundo modelo regulatorio introdujo en las atribuciones de los organismos y las variaciones que se produjeron al interior de cada uno de los modelos, se hizo necesario construir etapas analíticas para el estudio de estas interacciones. De forma que los dos modelos regulatorios se subdividieron en cinco tramos (3 correspondientes al primer modelo y 2 al segundo) y cada uno de ellos requirió esquemas diferenciados para la observación de las interacciones. A pesar de que se necesitó de distintos esquemas para la observación, las conclusiones pudieron realizarse en función de los dos modelos previamente definidos porque el nivel de variación al interior de cada modelo resultó menor que el nivel de variación entre modelos. En el análisis del aparato estatal, se hizo necesario profundizar en las capacidades y recursos (de infraestructura, financieros, humanos, pero también de legitimidad y liderazgo) con que contaban cada uno de los organismos considerados. Sin embargo, el foco en las interacciones entre los organismos permitió notar que los incrementos en la disponibilidad de recursos económicos y en la capacidad decisora de la agencia de regulación no necesariamente resultan un indicador confiable para definir mayores capacidades

regulatorias ni mayor nivel autonomía. Por el contrario, mayores recursos y capacidad de decisión pueden estar mostrando una mayor capacidad del Ejecutivo para intervenir en forma directa sobre la regulación sectorial.

### **La capacidad para transferir los conocimientos adquiridos**

En las secciones anteriores adelanté algunos aspectos que definieron la estrategia analítica adoptada para esta investigación, pero antes de analizar la capacidad de generalizar conclusiones alcanzadas a través de estudios de caso o de pocos casos, considero pertinente realizar algunas precisiones adicionales.

En primer lugar, aún cuando en las primeras etapas de elaboración del proyecto de investigación pensé a la regulación de las concesiones viales como un caso de estudio, el proceso inductivo en el que me sumergí me llevó a pensar una estrategia de segmentación del caso al que inicialmente me aproximé. Así, mi trabajo se concentró en el análisis de dos casos, dos modelos regulatorios, cada uno de los cuales expresó una concepción diferente sobre el rol del Estado y, en principio, también de articulación público-privada. Esta distinción fue una contribución importante para posibilitar el aislamiento de algunos factores explicativos y la posibilidad de analizar la variabilidad en algunas categorías. En segundo lugar, resultó necesario diferenciar entre el diseño de la política regulatoria (modelo regulatorio adoptado) y la puesta en práctica (implementación del modelo regulatorio). En ambos casos, se adoptó un modelo analítico orientado a captar el dinamismo de las interacciones. En el caso del modelo regulatorio adoptado el foco se puso en: a) la caracterización de la problematización de la reforma sectorial, a partir del ingreso o no a la agenda pública de la cuestión regulatoria, y b) los actores privilegiados en la problematización de la cuestión, en términos de la capacidad para cambiar la política o definir la orientación de la distribución de beneficios prevista. Así como también se consideraron aspectos contextuales tales como: la etapa del ciclo económico, la orientación sobre el rol del Estado prevaleciente y la trayectoria previa del sector. Entretanto, para analizar la implementación del modelo regulatorio se consideró que la efectividad en la política sectorial depende de la capacidad regulatoria sectorial la cual se define a partir de: a) el proceso de agregación de interés de los empresarios del sector, b) la intensidad de la presión que tienen capacidad de ejercer, c) el tipo de intervención gubernamental y d) la capacidad de la/s agencia/s reguladora. Es decir, al tiempo que se fueron tomando decisiones metodológicas se fue definiendo el modelo analítico-conceptual por lo que el marco teórico no pudo ser construido hasta muy avanzado el análisis empírico.

Tal como señala Rodríguez Gustá (2003: 11) “un aspecto central de toda investigación explicativa es establecer la existencia de una relación o asociación entre el fenómeno de interés y sus posibles causas con precisión y certeza, denominadas observaciones de segundo orden”. En mi trabajo utilicé un procedimiento

de inducción analítica donde las explicaciones del fenómeno se generan desde los propios datos, mediante un proceso continuo de constante refinamiento de hipótesis. Sin embargo, ¿Qué relevancia tienen las conclusiones de un estudio que analiza solamente un caso nacional y un mismo sector o política pública?, ¿Qué aportes puede realizar un trabajo de este tipo?

La profundidad con la que fueron analizados los datos que sirven para caracterizar el diseño e implementación de cada uno de los modelos regulatorios permitió obtener algunas conclusiones sobre la forma en que el Estado argentino brinda bienes y servicios y se organiza para regular la actividad privada. Asimismo, el trabajo permitió estudiar la forma en que el Estado, a través de sus distintos organismos, se vincula con un sector fuertemente consolidado del empresariado nacional. Por último, permitió profundizar en un sector del empresario que, aunque ha sido muy poco explorado, es de suma relevancia para comprender el proceso de desarrollo. Por las características del diseño de investigación, podría concluirse que el trabajo no puede generar explicaciones (o modelos explicativos) aplicables fuera de los casos en estudio. Por lo tanto, la gran cantidad de variables consideradas, la profundidad del estudio y la construcción y reconstrucción de las hipótesis centrales parecen atentar contra la posibilidad de generalizar. No obstante, es preciso relativizar dichas afirmaciones porque:

- Existen varios trabajos que estudian la regulación de servicios públicos a partir de las privatizaciones realizadas en el marco de las reformas estatales que se implementaron, principalmente, en la región y los países del ex bloque soviético durante fines de la década del '80- '90 y principios del siglo XXI. Algunos de esos trabajos se han orientado a generar teoría para el estudio de la regulación de servicios públicos. En ese sentido, mi trabajo se propone discutir algunas de las hipótesis que conforman dichas teorías, específicamente, las que proponen los enfoques neoinstitucionalistas. Por lo tanto, es en el marco de dichos estudios que la investigación sobre la que trabajando adquiere significancia. Dicha investigación parte de los conocimientos existentes para, a partir de los dos modelos regulatorios adoptados, verificar las hipótesis más difundidas e inferir relaciones de causa y efecto que permitan reformular/ refinar los enfoques teóricos preexistentes. En conclusión, busca estudiar en qué condiciones y bajo qué contextos los diseños institucionales inciden sobre los resultados de las políticas públicas.
- En relación con lo anterior, la revisión bibliográfica y la explicitación de las tensiones y resquebrajamiento de hipótesis en la bibliografía es central. Por lo tanto, si bien, al momento de iniciar la investigación, no se había formulado el marco teórico se había realizado una amplia revisión de la bibliografía existente y la forma en que se operacionalizaron las variables

relevantes. Así, se habían elaborado categorías analíticas y taxonomías que facilitaron la búsqueda de información.

- El marco analítico construido permite analizar otras políticas regulatorias. Al distinguir específicamente entre el diseño de la política y los resultados de su implementación, el mismo es especialmente útil para captar las transformaciones en las orientaciones estatales y la forma en que las mismas afectan la política sectorial. Por ello, el marco analítico construido podría utilizarse para estudiar otros sectores en los cuáles se adoptaron políticas producidas en el marco de un cambio en la orientación estatal. Los cambios en la forma de prestación y regulación de servicios públicos son un campo fértil que permitiría realizar estudios comparativos que permitan precisar las hipótesis generadas.
- Finalmente, a lo largo del trabajo se presentaron distintas hipótesis que permiten explorar en las relaciones entre el Estado y un sector central del empresariado nacional. Si bien se trata de hipótesis sobre las que sería importante profundizar, por ejemplo, a partir de estudiar esas vinculaciones en el marco de la construcción de otro tipo de obras públicas, el trabajo permite generar preguntas más precisas que requieren de otro tipo de trabajo empírico.

## **Conclusiones**

Se intentaron presentar algunas reflexiones sobre un proceso de investigación que, como toda tesis, ha sido traumático. En la sección anterior se presentaron algunas fortalezas que podía tener el trabajo, pero en el marco de los objetivos de la Jornada me gustaría, al menos, presentar brevemente dos debilidades que considero centrales: en primer lugar, las hipótesis contrastadas difícilmente puedan generalizarse más allá de la experiencia argentina. Aún cuando podríamos pensar que las conclusiones alcanzadas podrían servir para explicar fenómenos similares en otros países caracterizados por su debilidad estatal, la especificidad de las hipótesis definidas atentan contra esa posibilidad. En segundo lugar, aún cuando el marco analítico sirve para analizar la relación entre el Estado y los actores con responsabilidad sobre la prestación de servicios públicos privatizados, su capacidad explicativa pierde peso cuando el sector con responsabilidad en la prestación de servicios públicos no es de capital nacional ni consolidado al estilo del empresariado de la construcción. Ambas debilidades podrían ser salvadas a partir de ajustes en el modelo analítico claramente identificables. Así podría mantenerse el modelo general mientras se ajustan las unidades de observación. Por otra parte, con la expansión de los estudios subnacionales podría multiplicarse el número de casos puesto que hay un mayor número de experiencia donde la consolidación de actores y la morfología del sector son similares.

## Bibliografía citada

Basu, Onker; Mark W. Dirsmith; Parveen P. Gupta. (1999). "The Coupling of the Symbolic and the Technical in an Institutionalized Context: The Negotiated Order of the GAO's Audit Reporting Process." En: American Sociological Review Vol. 64 (4): 506-526. Chicago: The University of Chicago

Emirbayer, M. (1997). "Manifiesto for a Relational Sociology" En: American Journal of Sociology Vol. 103 (2): 281-317. Chicago: The University of Chicago.

Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". En: Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Abril 1993), pp. 275-296.

Haney, Linney (1996). "Homeboys, Babies, Men in Suits. The State and the Reproduction of Male Dominance." En: American Sociological Review 61 (5): 759-778. Chicago: The University of Chicago

Oszlak, Oscar (2005). Diagnostico institucional del Organismo de Regulación de Seguridad de Presas. Mimeo.

Pierson, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. En: World Politics, Vol. 45, No. 4 (Jul., 1993), pp. 595-628

Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" En: The American Political Science Review, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267

Rodriguez Gustá, Ana Laura. (2003). "La comparación de casos y el estudio de la gerencia pública: cronología de un trabajo de campo." Ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD. Internacional del CLAD. Panamá. D.E: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047328.pdf>.

Sidicaro, Ricardo (2001). "Consideraciones a propósito de las ideas del diario *La Nación*". Pp. 79 – 96. En Catalina Wainerman y Ruth Sautu (Compiladoras). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Skocpol, Theda (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism and Comparative Politics". En: Annual Review of Political Science 2: 369-404.

**1º Jornadas de Investigadores en Formación  
16 y 17 de noviembre del 2011  
Instituto de Desarrollo Económico y Social**

---

**Nombre y Apellido:** Jeremías Silva

**Afiliación institucional:** Instituto de Ciencias – Universidad Nacional de General Sarmiento

**Correo electrónico:** jsilva@ungs.edu.ar

**Eje propuesto:** Estado y políticas públicas

**Título de la ponencia:** “Autonomía burocrática o dependencia política: análisis de la trayectoria gubernamental de Roberto Pettinato durante el peronismo clásico”

Resumen:

El objetivo de la ponencia es indagar la trayectoria del principal funcionario que lideró la reforma penitenciaria del peronismo, Roberto Pettinato, para esclarecer su trayectoria profesional, sus ideas y su concepción de lo que dio en llamarse penitenciarismo justicialista. En este sentido, este trabajo dialoga con líneas analíticas que han tenido un desarrollo importante recientemente en las ciencias sociales referidas a la política peronista y al estado nacional en Argentina. Por un lado, algunos investigadores han puesto particular atención en las segundas líneas de gobierno durante el peronismo clásico y la conformación de las élites técnicas gubernamentales. Cómo es sabido, las investigaciones de Raanan Rein, entre otros, cuestionan las interpretaciones que consideran al peronismo como un populismo basado en la relación directa entre el líder y las masas demostrando, en cambio, la importancia y el rol que cumplieron diferentes intermediarios. Esta postura invita a destacar la función mediadora que ejercieron personalidades provenientes de diversos sectores sociales y políticos, quienes brindaron su aporte a la movilización de apoyo a Perón, a la estructuración de su liderazgo y a la modelación de la doctrina justicialista. Siguiendo las orientaciones de estos estudios recientes, es que nos interesa reconstruir, aquí, la carrera de Pettinato pensar e indagar la trayectoria de este tipo de actores, personalidades y funcionarios surgidos poco antes de la llegada de Perón al poder y de las agencias gubernamentales que los acogieron durante las dos presidencias. Así esclarecemos la forma en que actuaron y cómo acumularon ciertas cuotas de poder y prestigio propio como consecuencia de la función que cumplieron.

Por otro lado, también los trabajos que abordan la relación entre los saberes políticos y los saberes técnicos y exploran las particularidades de los especialistas que trabajan en y para el estado son tomados como punto de referencia para enriquecer el análisis sobre el perfil y las políticas de R. Pettinato. Las indagaciones sobre los diseñadores de las políticas estatales en otros ámbitos y periodos nos brindan un punto de comparación insoslayable a la hora de comprender la actuación de un funcionario público como Pettinato, la forma de legitimación de sus políticas, sus capacidades para organizar e implementar acciones, así como para perpetuarse y construir poder en el entramado burocrático. Tomando en cuenta estas perspectivas nos interesa reflexionar sobre la capacidad de acción de los funcionarios gubernamentales y de las diversas relaciones que se producen entre las políticas públicas y las complejas coyunturas políticas.

## 1. Introducción: buscando un objeto de estudio

Al plantear las primeras ideas para la elaboración de mi proyecto de tesis de maestría en el marco del posgrado en Ciencias Sociales IDES-UNGS tenía el interés de indagar las representaciones estatales y sociales del delito y de la delincuencia durante el peronismo clásico. La literatura histórica había dado cuenta de estas representaciones en la prensa a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX.<sup>1</sup> Guiado por este interés decidí comenzar la búsqueda de fuentes oficiales que me permitieran analizar cuales eran las formas en que el estado concebía la delincuencia en un momento de importantes transformaciones sociales y estatales.<sup>2</sup> El derrotero iniciado por archivos y bibliotecas ofreció una cantidad significativa de fuentes gubernamentales que abordaban la “cuestión penal”. Si bien mi interés consistía en explorar las concepciones del delito, me encontré con una multiplicidad de documentos estatales que atendían al problema del castigo en la argentina peronista: las memorias del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, la Revista Penal y Penitenciaria, escritos de Roberto Pettinato (Director General de Institutos Penales entre 1947 y 1955), legislación penitenciaria y folletos que difundían las principales transformaciones de las cárceles justicialistas.

Esta nueva situación, fruto del trabajo de archivo, me permitía indagar aristas no exploradas de la reforma penitenciaria del peronismo. En efecto, la reforma penitenciaria había sido analizada por Lila Caimari en su estudio sobre el castigo en la primera parte del siglo XX. La autora ofrecía un análisis puntual de las transformaciones iniciadas por el peronismo en las cárceles y las rupturas que imprimía la administración penitenciaria justicialista dentro de la historia del castigo en la argentina moderna. El desafío ante el estimulante trabajo de la historiadora consistía en pensar de manera distinta el problema del castigo estatal en la argentina peronista.

En este sentido, las fuentes eran con que contaba para realizar mi aproximación a la reforma eran múltiples y variadas: en primer lugar, las memorias que presentó anualmente el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (MJIP) al Congreso Nacional. Ellas describían minuciosamente las tareas que desempeñó “Dirección General de Institutos Penales” (DGIP) y sintetizaban y desplegaba en sus páginas su accionar y las políticas implementadas. Estos informes fueron realizados por los funcionarios encargados de las principales instituciones a nivel nacional. De

---

<sup>1</sup> Lila Caimari, **Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en Buenos Aires, 1800-1955**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004; Lila Caimari, (Comp.), **La ley de los profanos**, Buenos Aires, FCE, 2008; Sylvia Safta, “Pasiones privadas, violencias públicas. Representaciones del delito en la prensa popular de los años veinte” en: Sandra Gayol y Gabriel Kessler (compiladores), **Violencias, justicias y delitos en la Argentina**, Buenos Aires, Ed. Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002.

<sup>2</sup> Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, “La democratización del bienestar” en: Juan Carlos Torre (comp.), **Los años peronistas. Tomo VIII de la Nueva Historia Argentina**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002 y Daniel Campione, **Los orígenes estatales del peronismo**, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.

particular interés resulta la información de la Penitenciaría Nacional pues se describen las obras realizadas en las distintas cárceles; las tareas cotidianas como el funcionamiento de las escuelas, los talleres, el servicio de salud y los movimientos de personal; los detallados censos que brindan estadísticas e información precisa sobre egresos e ingresos de penados, grado de instrucción, edad, nacionalidad y estado civil, entre otras series de datos. Asimismo, las memorias detallaban los proyectos de ley presentados e incluían las leyes sancionadas en esta materia.

Junto a las memorias ministeriales, otra documentación esencial para reconstruir las políticas penitenciarias del período peronista es la Revista Penal y Penitenciaria (RPP) fundada en 1936 por la DGIP con el objetivo de publicar trabajos, discutir ideas y difundir las actividades desarrolladas por la repartición estatal. Dicha revista contenía secciones fijas, cuyos contenidos se ordenaron en apartados temáticos y se editaba trimestralmente. La publicación contaba con una sección de trabajos originales que incluía artículos firmados por autores nacionales (criminólogos, abogados, funcionarios de la Dirección General de Institutos Penales, Profesores de Derecho) y artículos de notables exponentes internacionales traducidos al español sobre criminología, derecho y ciencia penal. Otra sección de la revista presentaba la información referente a congresos y al estudio de la legislación, junto a los proyectos legislativos elaborados por funcionarios de la Dirección. Luego sumaba una serie de secciones un poco más breves y específicas: Legislación Nacional, Legislación Penal, Legislación Extranjera, Técnica Penitenciaria, Instituto de Criminología, Resoluciones Oficiales.

Como puede observarse, la RPP se constituyó como un instrumento primordial en la difusión de ideas y de acciones sobre la reforma penitenciaria del peronismo llevadas adelante por la administración de R. Pettinato. Desde su nacimiento la revista se propuso convertirse en una referencia obligada para el público especializado. La publicación conjunta de trabajos monográficos y de información oficial permitió discutir y reflexionar a los expertos sobre los saberes técnicos y poner en contacto a los académicos con los funcionarios, que no descuidaron informar sobre la agenda estatal en política penitenciaria.

Por último, junto a las memorias ministeriales y la revista contamos con trabajos elaborados por miembros de la burocracia estatal, en su mayoría trabajos editados de R. Pettinato explicando las transformaciones que el “Penitenciarismo Justicialista” imprimió en las cárceles nacionales. Estos escritos que no superaban las 50 páginas, describían la labor personal que llevó adelante el director de la DGIP en estos años siendo común la exposición en primera persona, conteniendo una simple exposición de los cambios introducidos en el mundo carcelario con la llegada de Perón al poder y escasas referencias a teorías y fundamentos científicos. Pensamos que estos trabajos estaban destinados a difundir a un público no especializado la reforma penitenciaria. En resumen, este

variado corpus documental contenía cuantiosa información sobre las ideas y acciones desarrolladas por la administración justicialista en materia penitenciaria, el problema a resolver consistía en que herramientas metodológicas utilizar para analizarlas.

En este sentido, es importante señalar algunas de líneas de investigación desarrolladas en los últimos años por los investigadores sobre el peronismo clásico que nos permitían realizar indagaciones novedosas sobre la reforma penitenciaria. Por un lado, los estudios sobre las políticas públicas del peronismo, en particular de aquellas centradas en los orígenes estatales del gobierno nos llevaron a preguntarnos por las continuidades y rupturas existentes en las medidas gubernamentales respecto a la gestión conservadora, cuestión que no había sido indagada. Estas investigaciones nos resultaron interesantes en tanto nos permiten comprender como el proceso de ampliación de las funciones estatales tras la crisis del 30, y en particular a partir de 1943, posibilitó que el peronismo una vez en el poder pudiera llevar a la práctica su programa de gobierno, invitándonos a pensar las políticas penitenciarias de los gobiernos conservadores y su vinculación con el gobierno justicialista.<sup>3</sup>

Por otro lado, un segundo conjunto de trabajos han puesto particular atención en las segundas líneas de gobierno durante el peronismo clásico y la conformación de las elites técnicas gubernamentales. Cómo es sabido, las investigaciones de Raanan Rein, entre otros, cuestionan las interpretaciones que consideran al peronismo como un populismo basado en la relación directa entre el líder y las masas demostrando, en cambio, la importancia y el rol que cumplieron diferentes intermediarios. Esta postura invita a destacar la función mediadora que ejercieron personalidades provenientes de diversos sectores sociales y políticos, quienes brindaron su aporte a la movilización de apoyo a Perón, a la estructuración de su liderazgo y a la modelación de la doctrina justicialista.<sup>4</sup> Siguiendo las orientaciones de estos estudios recientes, nos preguntamos por la carrera política y profesional de Pettinato, así como pensar, indagar y reconstruir la trayectoria de este tipo de actores, personalidades y funcionarios surgidos poco antes de la llegada de Perón al poder y de las agencias gubernamentales que los acogieron durante las dos presidencias. Creemos que es fundamental indagar la forma en que los funcionarios encargados de implementar políticas públicas actuaron y cómo acumularon ciertas cuotas de poder y prestigio propio como consecuencia de la función que cumplieron.

---

<sup>3</sup> Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, Ob. Cit.; Patricia Berrotarán, **Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista**, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003; Daniel Campione, **Orígenes estatales del peronismo**, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007

<sup>4</sup> Raanan Rein, “La segunda línea de liderazgo peronista: el rol de los intermediarios”, en **Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista**, Buenos Aires, Lumiere-Universidad de Tel Aviv, 2006. Juan Carlos Torre, “La crisis argentina de principios de los años cuarenta y sus alternativas. El peronismo y los otros”, en: **La Vieja Guardia Sindical y Perón. Sobre los orígenes del Peronismo**, Segunda Edición, Editorial EDUNTREF, 2006

En este sentido, también los trabajos que abordan la relación entre los saberes políticos y los saberes técnicos que exploran las particularidades de los especialistas que trabajan en y para el estado nos posibilitan pensar el perfil y las capacidades políticas de R. Pettinato.<sup>5</sup> Las indagaciones sobre los diseñadores de las políticas estatales en otros ámbitos y periodos nos resultan inspiradores a la hora de comprender la actuación de un funcionario público como Pettinato, la forma de legitimación de sus políticas, sus estrategias y recursos para organizar e implementar acciones, así como para perpetuarse y construir poder en el entramado burocrático y partidario. Tomando en cuenta estas perspectivas podemos pensar al estado como una estructura histórica en construcción atravesada por conflictos e intereses en pugna. Como es sabido, el peronismo como partido se construyó en el ejercicio del poder, y en este proceso, afectó fuertemente el funcionamiento de las agencias estatales. En otras áreas, la rotación de funcionarios fue algo común durante el peronismo. Sin embargo, Pettinato supo mantenerse como Director de Institutos Penales durante toda la gestión de Perón, impulsándonos a esclarecer cuales fueron las causas de su sorprendente estabilidad como funcionario.

## 2. Roberto Pettinato: cómo indagar una trayectoria singular

Como señaló L. Caimari, a diferencia de los fundadores del sistema punitivo moderno Pettinato no provenía del mundo jurídico, ni del universo médico-psiquiátrico, sino de la burocracia y administración penitenciaria.<sup>6</sup> Comenzó su carrera a los 25 años como cadete y ayudante genérico en la Penitenciaría Nacional en 1933. Su destacado desempeño en la tarea penitenciaria lo llevó a ascender al poco tiempo: en 1936 ya era subalcaide. Tres años más tarde, en 1939, a raíz de un problema de disciplina en la cárcel de Ushuaia, la Dirección General de Institutos Penales de la Nación lo nombró Jefe de la Sección Penal del presidio. Allí puso por primera vez en práctica la experiencia que ya había adquirido fruto del contacto cotidiano con los penados, e introdujo reformas tendientes a mejorar su situación creando un campo de deportes, actividades laborales y mejorando su dieta.<sup>7</sup>

Es evidente que la revolución del 43 cambió su suerte y le habilitó la posibilidad de construir vínculos políticos con altas jerarquías del gobierno militar. El golpe de estado de 1943 lo

---

<sup>5</sup> Federico Neiburg y Mariano Plotkin (comp.), **Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina**, Buenos Aires, Paidós, 2004; Silvana Palermo, “Elite técnica y estado liberal: la creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)”, **Estudios Sociales**, n° 30, 2007; Karina Ramacciotti, **La política sanitaria del peronismo**, Buenos Aires, Biblos, 2009; Anahí Ballent, **Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955**, Buenos Aires, Universidad de Quilmes/Prometeo 3010, 2005.

<sup>6</sup> Lila Caimari, Ob Cit., p. 250

<sup>7</sup> Servicio Penitenciario Nacional – Personalidades, [En línea], <http://www.spf.gov.ar/FramePPal/Historia/Personalidades/pettinato.html>

encontró en Ushuaia y se lo convocó para colaborar en la Secretaría de la Presidencia de la Nación. Ese mismo año se lo designó Subdirector General de Propaganda de la Subsecretaría de Informaciones de la Nación, dependencia estatal que tenía un papel significativo para los militares en momentos en que el gobierno atravesaba momentos difíciles y diferentes sectores de la oposición reclamaban la apertura política y el llamado a elecciones. Aunque breve, su paso por la Dirección de Propaganda le proporcionó elementos para impulsar, una vez en la Dirección de Institutos Penales, una agresiva campaña publicitaria de las transformaciones penales que impulsó. También allí conoció y estrechó los lazos con una de las figuras más descolantes del gobierno: el Coronel Perón, a quién supo mantenerse fiel en sus momentos más difíciles. Como señaló en 1952 Alfredo Molinari, Director del Instituto Penal y de Criminología de la Facultad de Derecho y Ciencias Penales, en ese momento:

Perfectamente consustanciado con el ideario político de quien se perfilaba ya como el jefe espiritual de la revolución, sincero en sus convicciones y leal, absolutamente leal, con quien se había convertido en el abanderado de la misma, Roberto Pettinato supo mantenerse fiel al lado del Coronel Perón en las horas en que éste parecía haber quedado solo, absolutamente solo.<sup>8</sup>

Efectivamente, su vinculación con Perón lo llevó durante la campaña electoral a cumplir con diligencias de importancia, lo que expresa la confianza que depositaba el futuro presidente en él. Al mismo tiempo, su carrera profesional progresaba velozmente. Obtuvo el puesto de Subdirector de la Penitenciaría Nacional al quedar vacante en noviembre de 1945, por lo cual abandonó cargo como Jefe de Turno de la Seguridad Interna.<sup>9</sup> Bajo la dirección de Molina Gómez, R. Pettinato comenzó a esbozar e implementar las primeras medidas tendientes a la humanización de la pena, como lo ilustra su iniciativa de utilizar una parte del predio para construir un campo deportivo. El 29 de octubre de 1946 el director de la Penitenciaría, Molina Gómez, ascendió al grado de Inspector General de la DGIP dejando vacante su cargo. Pettinato que contaba con el apoyo explícito del presidente desde su visita el 17 de octubre de 1946 a la Penitenciaría Nacional, ascendió a Prefecto Mayor y asumió a la Dirección de la Penitenciaría Nacional. Su gestión duró tres meses ya que a principios de enero de 1947 el Director General de Institutos Penales de la Nación, el Dr. Ortiz, renunció a su cargo para desempeñarse como Juez del Crimen de la Capital. Según señala José Corzo Gómez, quién se desempeñara como ayudante de Pettinato desde la Dirección de la Penitenciaría, frente al alejamiento del Dr. Ortiz el Ministro de Justicia e Instrucción Pública,

---

<sup>8</sup> Alfredo Molinari, "Presentación", en Roberto Pettinato, **Perón y las realizaciones del Penitenciarismo Justicialista**, Buenos Aires, Talleres gráficos de la D.G.I.P. (U.1), 1952, p. 12.

<sup>9</sup> José Corzo Gómez, **La Constitución Nacional y los cárceles (Breve historia de la Penitenciaría Nacional)**, Buenos Aires, Asociación de Jefes y Oficiales retirados del Cuerpo Penitenciario de la Nación, 1985, p. 25

Dr. Belisario Gache Pirán, procuraba designar a un profesional continuando con la tradición burocrática de nombrar directores con una formación universitaria y una carrera profesional en ámbitos gubernamentales. Sin embargo, su objetivo chocó con las intenciones de Perón que promovió la designación en el puesto de R. Pettinato. Finalmente fue éste quien asumió la DGIP el 25 de enero de 1947, imponiéndose la voluntad del presidente.<sup>10</sup>

Vale señalar que R. Pettinato se mantendría estable en el cargo del 47 hasta la caída de Perón convirtiéndose así en el arquitecto del penitenciarismo justicialista. ¿Cómo explicar esta estabilidad en su cargo y la celeridad de sus políticas? Cabe destacar que la relación cercana a Perón se mantendría y fortalecería durante su gestión, lo que se evidencia por las visitas que el primer mandatario realizó en varias oportunidades a la Penitenciaría Nacional. Por cierto, este vínculo estrecho con Perón expresa en buena medida la velocidad de los cambios con que se produjo en los primeros años de la reforma carcelaria. El desarrollo de políticas públicas estuvo determinado en varias oportunidades por los vínculos personales que mantenían los funcionarios con el presidente, sin embargo no es el único elemento a tener en cuenta a la hora de pensar el financiamiento de políticas públicas. Es importante señalar que también la capacidad que poseían los funcionarios por exhibirse como fieles peronistas, así como el impacto y difusión en la sociedad de las políticas que impulsaron deben evaluarse. Un claro ejemplo lo brinda Karina Ramacciotti al afirmar que una de las razones que impulsaron la ampliación de las medidas de divulgación sanitaria tuvo relación con el interés de Carrillo por posicionarse dentro del aparato estatal.<sup>11</sup> En este sentido, Pettinato supo mantenerse en el poder a lo largo de todo el gobierno peronista y consideramos que, entre los factores importantes debe contemplarse, la publicidad que exhibió intensamente sobre la reforma penal, como a su cercanía y lealtad hacia el Perón, el interés por exhibirse como un funcionario público eficiente, la proyección internacional de sus ideas, sus vínculos con académicos y actores políticos, así como el despliegue constante de actividades políticas y partidarias dentro y fuera de las cárceles.

Por último, me parece importante señalar un último elemento que surgió en el proceso de investigación y fue útil para comprender la reforma penal justicialista en su complejidad: las herramientas que brinda la historia sociocultural. Aquí las transformaciones metodológicas que ofrecen las reformulaciones de la historia social luego del giro lingüístico son centrales.<sup>12</sup> Estos

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 33

<sup>11</sup> Karina Ramacciotti, "Las huellas de la eugenesia en la política sanitaria", en Marisa Miranda y Gustavo Vallejo (compiladores), **Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino**, Siglo XXI Argentina-España, Buenos Aires, 2005

<sup>12</sup> William Sewell Jr., "Por una reformulación de lo social", *Ayer*, N° 62, 2006 (2).

trabajos nos posibilitaron comprender las prácticas sociales de los sujetos, así como sus experiencias a partir de la interpretación de las estrategias, intereses y comportamientos.

Sin duda, estas nuevas lecturas sobre las prácticas sociales nos permitieron analizar cuestiones poco atendidas por los historiadores como las celebraciones y actos públicos. La multiplicidad de celebraciones en las cárceles y el énfasis puesto en su difusión nos llevaron a preguntarnos: ¿por qué los encargados de pensar e implementar las políticas penitenciarias otorgaron un rol central a las celebraciones y a la simbología dentro de las cárceles? Nuestro interés apuntaba a comprender los significados y las implicancias políticas de estas prácticas en las instituciones carcelarias. En los últimos años, diversas investigaciones han analizado el sistema de símbolos, representaciones y rituales que construyó el peronismo inaugurando un imaginario político propio. Particular atención suscitaron entre los científicos sociales las celebraciones y símbolos “peronistas” y el grado de “peronización” de las instituciones oficiales y aún de la sociedad.<sup>13</sup> Si bien numerosos de los actos políticos que tuvieron como objetivo celebrar el advenimiento de la “Nueva Argentina”, ya han sido estudiados, existieron otras celebraciones que aún merecen ser foco de atención. Asimismo, nos preguntamos si la centralidad que cobraron aquellas celebraciones vinculadas claramente a actos partidarios o fechas claves para los trabajadores como el 17 de octubre y el primero de mayo respectivamente, no había ocluido muchas veces el análisis de otros tipos de ceremonias propias de las agencias oficiales que, sin desestimar los intereses políticos partidarios, tenían como objetivo la reivindicación de las propias acciones del estado. Esto quiere decir, en este caso particular, comprender los festejos que hicieron a la celebración y glorificación de la propia reforma penitenciaria. Nuestra indagación, entonces, pretendía captar la complejidad y diversidad que asumieron los actos festivos de las instituciones gubernamentales cuya significación considerábamos no se agotaba en la creación de una identidad política partidaria.

Dentro del marco de iniciativas que apuntaban a crear un imaginario político propio e instaurar oficialmente un “culto peronista” en la sociedad, la administración del castigo impulsó la renovación del simbolismo dentro de los establecimientos penitenciarios. La liturgia peronista penetró en las cárceles con el objetivo de generar un importante impacto simbólico, al incorporar imágenes, celebraciones, rituales, festividades y homenajes novedosos que tuvieron un papel central para los encargados de la administración del castigo peronista.

---

<sup>13</sup> Mariano Plotkin, **Mañana es San Perón**, Buenos Aires, Ariel, 1993 y Marcela Gené, **Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo 1946-1955**, Buenos Aires, FCE, 2005.

Entendemos que era una cuestión importante ampliar la mirada más allá de la “peronización” de la política, lo que nos permitiría recuperar ciertas dimensiones de las celebraciones que no necesariamente se reducen a la realización de propaganda partidaria. Es decir que si bien las ceremonias fueron sustantivas para la construcción de un ideario peronista, nos interrogamos si lo fueron para transmitir y cristalizar representaciones sobre la política penitenciaria, sobre las capacidades reformistas del estado y el estilo de sus funcionarios, su modernidad y su modo de relación con la sociedad. En nuestra investigación entonces nos concentramos en dos tipos de ceremonias que se desarrollaron en las instituciones penitenciarias y que no han recibido atención: las celebraciones religiosas y los actos de los agentes penitenciarios.

Fruto de estas nuevas perspectivas y como resultado de la ampliación de las herramientas metodológicas, pudimos mostrar que los actos oficiales en los cuales participaron los agentes penales y los religiosos evidenciaron también los fines políticos que tenía Pettinato en exhibir públicamente el desarrollo de las políticas que implementó en las cárceles de la “Nueva Argentina”. El análisis de las celebraciones nos permitió iluminar como las instituciones penales aumentaron el calendario de celebraciones y festividades politizando fuertemente las cárceles e irrumpiendo la cotidianidad del encierro como nunca antes. Pero la estrategia de visibilización de las cuestiones penitenciarias en la sociedad también se relacionó, entre otros elementos, con el posicionamiento que buscó el Director de Institutos Penales dentro del elenco ministerial del gobierno peronista.

En efecto, las celebraciones, altamente ritualizadas, fueron un elemento que R. Pettinato capitalizó para contar con altas personalidades de la política y del mundo eclesiástico en las instituciones penales. En el marco de la implementación de políticas estatales durante el peronismo, la necesidad de obtener recursos y la importancia de exhibir fidelidad, el director de Institutos Penales buscó diversas formas de legitimación de la reforma penal como un funcionario moderno y modelo del elenco ministerial peronista. Por esto, creemos que es importante señalar que estos actos deben contemplarse a la luz de la búsqueda de legitimidad de las políticas penitenciarias y de exhibir las transformaciones que la administración del castigo produjo en las prisiones, teniendo en cuenta el contexto y las implicancias políticas que poseían para R. Pettinato.

Para finalizar, merece señalarse que nuestra investigación sobre la ascendente carrera del Director de Institutos Penales de la gestión peronista nos permitió iluminar las particularidades dentro del elenco ministerial justicialista. La diversidad de las trayectorias de los funcionarios revela la heterogeneidad de las bases de apoyo de Perón al asumir su primer mandato. Es por esto que nos interesa subrayar las singularidades del itinerario burocrático de R. Pettinato ya que nos permite visualizar como las diferentes formas de acceso a los cargos se redefinieron en las agencias

gubernamentales y la designación nos revela la importancia de los vínculos políticos por sobre los saberes técnicos específicos. La elección de este funcionario para administrar las políticas penitenciarias a nivel nacional sin poseer una formación jurídica ni criminológica como sus antecesores expresó una novedad en el reclutamiento de las elites políticos-administrativas. Este proceso difiere del iniciado con el golpe de estado de 1943 que se caracterizó por la identificación de criterios técnicos y científicos basados en la planificación y la estadística que expresaba una relativa autonomía respecto a los intereses económicos y políticos que habían predominado en las gestiones anteriores.<sup>14</sup> Por el contrario, esta trayectoria singular que hemos descrito y analizado nos permitió exhibir la dependencia política de R. Pettinato al carecer de saberes técnicos y de una formación profesional, lo que da cuenta de la diversidad, complejidad y novedades que adquirió la estructura gubernamental bajo el peronismo clásico.

---

<sup>14</sup> Daniel Campione, Ob. Cit.

## **Jornadas IDES 1° Jornadas de Investigadores en Formación.**

**Nombre y Apellido:** María Guillermina Zanzottera

**Afiliación institucional:** Becaria doctoral de CONICET / UBA-IAA

**Correo electrónico:** guillezanzo@gmail.com

**Eje propuesto:** Estado y políticas públicas.

**Título de la ponencia:** Actores, Redes e Instituciones de la Reforma Social en Buenos Aires 1904-1940.

1.

En los últimos años la “economía social” asume un renovado protagonismo en la agenda pública, en tanto estrategia para generar empleo, ingresos e inclusión; otorgándole un mayor protagonismo a la sociedad y dándole relevancia a conceptos como los de asociativismo, mutualismo y cooperativismo. En el inicio del siglo XXI, el Estado comenzó a adquirir un rol más activo en cuanto al desarrollo productivo y social, enfrentando el desafío de construir un modelo de política social que avance sobre “la nueva cuestión social”(Coraggio, 2004).

Sin embargo, las raíces de estas nociones y propuestas no son totalmente novedosas, pues desde otros alcances, fueron debatidas a principios del siglo XX por el conjunto de “reformadores sociales”, cuyas discusiones se tornaron relevantes para la gradual incorporación de estas cuestiones en la esfera pública. Este marco, presenta un punto de partida interesante para problematizar la dimensión histórica de ciertas nociones y de las redes epistémicas que se encuentran por detrás.

Lo que está en juego por detrás del ideario reformador es una profunda redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad y entre el trabajo y el capital. Topalov (1990) indica que al considerar a la sociedad y la ciudad como objetos de acción racional, el reformismo, -esa heterogénea constelación de individuos e instituciones,- fue preparando el terreno para el surgimiento de las políticas sociales y urbanas modernas. Sobre las huellas de la cuestión social decimonónica, se fue construyendo un proyecto de reforma de amplio alcance, iniciándose simultáneamente en Europa y América del Norte, e internacionalizándose sobre la base de intercambios durante las primeras décadas del siglo XX.

En relación al concepto de “economía social”, podemos mencionar que aparece en Francia en el año 1830 para designar un nuevo enfoque de la economía que implicaba la asociación de las personas (Voutto, 2003; Forni y otros, 2003). Este concepto fue elaborado a partir de las discusiones suscitadas en torno a las grandes transformaciones económicas, políticas, demográficas y culturales resultantes de la Revolución Industrial y la Revolución Francesa.

La economía social en su surgimiento fue un término que designó distintas aproximaciones teóricas y disciplinarias, que desde el conjunto de las ciencias sociales buscaron explicar la economía incluyendo la dimensión social. Ponían el énfasis en la necesidad de la observación de la realidad social y en la producción de documentos científicos para poder solucionar los problemas sociales. A su difusión contribuyeron las diferentes escuelas de la economía social<sup>1</sup> y la Exposición Universal de Paris de 1867<sup>2</sup> que tenía una sección especial destinada a la economía social organizada por Frédéric Le Play<sup>3</sup>.

En nuestro medio, a principios del siglo XX, un grupo de intelectuales y profesionales intentó introducir las ideas de la “economía social” con el fin de atenuar los nuevos problemas. En este sentido podemos mencionar la fundación del Museo Social Argentino que ponía énfasis en el papel del mutualismo y el cooperativismo como respuesta a la cuestión social (Novick, 1993; 1998) y apuntaba a instaurar una regulación del trabajo, en consonancia con el Departamento Nacional del Trabajo (Auza 1988). El Museo Social se proponía como una institución mediadora, independiente del Estado, que venía a cumplir una misión trascendente, instituyéndose como un instituto consultivo e intermediario de los problemas sociales, encargado de recabar información sobre la “la cuestión social”, que era la “magna cuestión de nuestros tiempos”<sup>4</sup>.

El objeto fundamental de la institución era recoger y transmitir información sobre la economía social y promulgar el asociativismo como respuesta a los problemas ocasionados por la erosión de los lazos sociales. Asimismo consideraba fundamental el papel de las cooperativas para paliar los problemas habitacionales, ya que como alternativa privada redundaría en mayores beneficios para los sectores populares, sosteniendo que el problema de la vivienda era un asunto fundamental de la economía social.

2.

El objetivo de la investigación es explicar, de qué manera se dio en la Argentina en los primeros años del siglo XX, la introducción de los conceptos o nociones de la reforma y la economía social, así como las propuestas del movimiento de la reforma urbana, a los efectos de rastrear desde una dimensión histórica muchos de los planteos de las actuales políticas sociales vinculadas a la vivienda y a la ciudad.

---

<sup>1</sup> A fines del siglo XIX y principios del XX Gide intentó renovar los estudios de la economía social y la dividió en cuatro corrientes: I) cristiana social; II) liberal, III) solidarista y IV) socialista. (Castel, 2009).

<sup>2</sup> La exposición de Paris que se inauguró en 1867, se realizó cada 11 años hasta 1900.

<sup>3</sup> Le Play en 1856 constituye la “Sociedad Internacional de Estudios Prácticos de la Economía Social”, promotora de una economía reformista, cercana al catolicismo social (Castel, 2009).

<sup>4</sup> BMSA año I N° 1 Orígenes y desenvolvimiento del MSA.

El mismo se vincula con el surgimiento de la "cuestión social" en la Argentina, que puede resumirse en las consecuencias sociales producto de las transformaciones ocasionadas por la creciente inmigración, urbanización e industrialización. Esta situación provocó que desde diversas extracciones políticas, un grupo de "reformadores" cuestionaran la capacidad de las instituciones tradicionales para atender los nuevos problemas (Zimmermann, 1995). Para dar cuenta del tratamiento de esta problemática focalizaremos en las propuestas del movimiento de reforma social, en particular de la reforma urbana. Enfatizando en la cuestión de la vivienda social. Prestando atención a la preocupación de los reformadores por orientar las Ciencias Sociales al estudio de estos temas, crear instituciones estatales y privadas y alentar la intervención del Estado.

En ese marco, el estudio apunta a identificar la emergencia de esas ideas, así como la convergencia entre socialistas y conservadores, cuyos clivajes se van diferenciando luego del inicio del gobierno radical y, en particular, luego de la Semana Trágica. Por eso centraremos este análisis entre los años 1910 y 1920, si bien nuestro tema abarca un periodo más amplio.

En este sentido, es indispensable analizar el proceso según el cual la ciudad se transformó en objeto de estudio y acción, en tanto se conformaba el dispositivo institucional y discursivo de intervención, y se generaba un importante espacio asociativo, que como grupos de opinión y presión intentaban asumir la mediación entre el Estado y la Sociedad. Para esto resulta indispensable examinar la vinculación entre el desarrollo científico, los nuevos profesionales y las burocracias estatales, prestando particular atención en la construcción del problema de la vivienda social en cuestión de Estado.

Las primeras respuestas a la problemática de la vivienda social provinieron de la iniciativa privada y de entidades civiles y religiosas. Paulatinamente el Estado Nacional y Municipal comenzó a tener mayor participación en el tema que para estos años se convirtió en objeto de legislación (Aboy, 2000, Gutiérrez y Gutman, 1988). Sin embargo antes de la adopción de políticas habitacionales por parte del Estado, un grupo de profesionales, intelectuales y técnicos que frecuentaban diferentes tipos de organizaciones, discutió y desarrollo la idea de la reforma, posibilitando la elaboración de un discurso común y la legitimación de estas nuevas profesiones (Outtes, 2002). Este contexto facilitó que las diferentes posturas e intereses, respecto a la intervención sobre la vivienda popular, pudieran desplegarse observándose una nueva interpretación del papel del Estado.

Desde esa perspectiva, es preciso identificar el perfil de los intelectuales, de los técnicos y/o profesionales que militan en las filas de los reformadores, analizando sus redes, sus

instituciones y las propuestas de acción. Estas remitieron a competencias específicas de intervención, que requirieron de administraciones públicas más especializadas. Asimismo examinaremos los modos en que estas ideas contribuyeron a redefinir los problemas y a especificar técnicas de acción y planificación. Por otro lado, dado que se trató de un movimiento internacional, es importante revisar las condiciones sociales propias de la dinámica del intercambio de saberes y experiencias.

3.

Los intercambios internacionales de ideas han sido analizados por Pierre Bourdieu (1989), quien revisa las alternativas de los intercambios internacionales de textos que viajan sin su contexto, los cuales se encuentran doblemente determinados por el campo de origen y por el de la recepción, esta situación sumada a lo que se pone en juego en las “traducciones” da como resultado una reapropiación crítica de esas ideas. Sobre esas premisas conceptuales, y en relación a los intercambios internacionales en el urbanismo, Alicia Novick (2009a; 2009b) esbozó varias figuras para revisar los viajes de personas, de ideas y de libros. En términos amplios sugiere que lo que opera en esos complejos procesos de intercambios, puede plantearse en términos de “traducción”, concepto que remite al pasaje de una problemática a otra y que requiere examinar el perfil y las redes de los actores, los itinerarios y las lecturas cruzadas. En este punto Novick plantea que desde el ámbito de lo teórico metodológico, se hace necesario por un lado reflexionar sobre el contexto histórico y por otro indagar desde lo específico en torno a las condiciones de producción, examinando las características de los espacios de convergencia, los lugares de formación, los eventos y las publicaciones que otorgan las condiciones de posibilidad a esos intercambios. Plotkin respecto a la recepción de ideas propone pensarla como un proceso dialéctico, en el que las ideas y las culturas receptoras se modifican mutuamente. Por su parte Altamirano (1980) indica que para analizar por qué ciertas nociones y categorías se volvieron activas en determinado segmento del campo intelectual, lo que corresponde es examinar las mediaciones históricas que operan para que se busque en esos elementos ideológicos y no en otros, los medios para elaborar una respuesta a una realidad que se percibe como problemática.

En relación a las ideas reformistas y a las diferencias que se dirimen en cada lugar, podemos mencionar el texto de Magri y Topalov (1987) que las examinaron ampliamente en un estudio comparado entre países. En esta misma línea el rol de los intercambios entre Europa y Estados Unidos es el centro del texto de Daniel Rodgers (1998), quien analiza los viajes –de personas y de ideas- transatlánticos en la construcción de las doctrinas reformista. Examinando el por

qué y cómo se pensaron e implementaron reformas sociales en Estados Unidos entre 1880 y 1930.

En relación a la emergencia del ideario reformador en Argentina, los autores coinciden en situarla a partir de los cambios contextuales y epistemológicos que se dan con posterioridad a la crisis de 1890. Este periodo, de organización y conformación del Estado Nacional y Municipal, estuvo signado por conflictos sociales, profundos cambios en el plano de las ideas y en el orden político y urbano. A causa de estas transformaciones, y en consonancia con las nuevas visiones científicas, la ciudad se convirtió en un objeto de estudio y acción, donde los higienistas y los ingenieros, egresados de la Universidad Nacional, junto a una “constelación de reformadores sociales”, discutían cuestiones referentes a las condiciones de vida de los sectores populares, el trabajo, la higiene, la vivienda obrera y la ciudad (Novick. 2008).

El surgimiento de esta constelación de reformadores en nuestro medio, fue examinado desde diferentes perspectivas de análisis.

En primer lugar, desde la historia de las ideas y centrándose en los efectos de la reforma política, social y educativa que se gestó en el clima del Centenario, Eduardo Zimmermann (1995) los caracterizó como “reformadores liberales”, analizándolos en relación a las consecuencias sociales que resultaron de la modernización económica y desde la convergencia que operó entre heterogéneas raigambres ideológicas de cuño liberal, socialista y católica. El autor plantea que por “reformismo” debemos entender una actitud de predisposición a introducir cambios en las instituciones vigentes, que en materia de política social se ubica en una posición intermedia entre el *laissez faire* y el socialismo de estado. Entre sus características distintivas menciona que sus integrantes se identificaron como profesionales y que se basaron en el legalismo, el cientificismo y el internacionalismo, relacionándolo con la receptividad por parte de la sociedad Argentina a los desarrollos intelectuales y políticos provenientes de Europa, Estados Unidos, Canadá y Australia.

Esas hipótesis fueron compartidas parcialmente por investigadores de historia social que ponen el foco en su carácter de “reformadores conservadores” en la medida que sus integrantes intentaron contrarrestar el peso de los movimientos sociales y de sus reivindicaciones. Desde esta perspectiva podemos mencionar a Juan Suriano (2000) quien pone el acento en la presencia cada vez más visible de los trabajadores, situación que implicó un aumento en las demandas laborales y en las tasas de sindicalización, hechos que transformaron el conflicto obrero en social, en este sentido analiza el rol que tuvieron las corrientes ideológicas representativas de los trabajadores en el viraje de los intelectuales y

profesionales y los grupos gobernantes. Desde esta misma línea Zaida Lobato (2007) sostiene que es a partir de la conflictividad social que el Estado comienza a ensayar políticas que intentan superar la mera represión, en esta clave la autora analiza la creación del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte podemos mencionar una serie de estudios que analizan la conformación de las diferentes profesiones que se ocuparon de los nuevos problemas y de las redes de estas disciplinas; así como de la relación entre las burocracias nacionales y los nuevos desarrollos científicos. En este sentido Neiburg y Plotkin (2004) examinaron la constitución de las Ciencias Sociales vinculadas al desarrollo de las necesidades y demandas del Estado entre finales del siglo XIX y principio del siglo XX. Analizando el tránsito de los intelectuales argentinos por espacios de acción, legitimación y validación, donde observan el doble juego de legitimación entre saberes y prácticas estatales. Por su parte Alicia Novick (2008) analiza la emergencia de las profesiones relacionadas con el urbanismo en el proceso de construcción de la ciudad como objeto de estudio y acción, entre finales del siglo XIX y principios del XX. Observa la articulación de las “demandas” de diagnóstico y solución de los problemas urbanos por parte del Estado, con la “oferta” de saberes por parte de los graduados universitarios. Asimismo, González Bollo (2002) indaga la conformación de la estadística nacional, observando cómo los técnicos de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, operan participando de redes sociales, elaborando programas, acumulando prestigio, logrando influir sobre las políticas de Estado y cooptando áreas del aparato estatal. Gonzalez Leandri (1999, 2000) analiza el proceso de profesionalización médica, estudia la delimitación y la conformación de un espacio para la práctica legítima y monopolizadora del arte de curar, que implicó un proceso interno de disciplinamiento y elaboración de instancias académicas e institucionales. El autor enfatiza en la importancia de estas redes, -revistas y círculos médicos-, que actuaron en la consolidación del Estado como bisagra con las ideas que estaban en boga en Europa y América del Norte.

Diversas líneas de investigación han abordado la ampliación de las facultades del Estado para intervenir directamente sobre las formas de vida de los sectores populares. En esa orientación, se desarrollaron los estudios sobre los higienistas y el impacto de epidemias (Armus, 1999; 2007) (Paiva, 1999).

En particular, las relaciones entre la reforma urbana y la vivienda, fueron a su vez objeto de una amplia gama de estudios desde la historia de la arquitectura. Entre otros, pueden mencionarse, las hipótesis acerca del disciplinamiento de la sociedad a través de la ciudad,

planteado por Joel Outtes (2002) que remiten a una amplia gama de títulos de universidades de Brasil. En Buenos Aires, el debate académico respecto de las formas de habitar de las clases populares desde los años ochenta se constituyó sobre los aportes de los historiadores y de los arquitectos (Armus, 1990). Los estudios de Liernur (1993, 2008) el exhaustivo análisis sobre la “vivienda social” de Anahí Ballent (2004) y sobre La Iglesia y la vivienda popular (1990) donde analiza el accionar del reformismo católico, mencionando que los objetivos de estas organizaciones se integraron a los movimientos de reforma de los sectores populares, puestos en práctica a partir del impacto inmigratorio. Asimismo, se pueden mencionar los aportes de Ana María Rigotti (2000) sobre la vivienda del trabajador en el Municipio de Rosario y la ciudad reformada, la autora analiza a los reformistas oligárquicos, quienes según esta perspectiva, fueron los primeros en propugnar la intervención del Estado Nacional en la problemática de la habitación obrera, con el objetivo de neutralizar el malestar social y ya no como un extensión de las obras de salubridad urbana. Por su parte María Marta Lupano (1993) se centró en el papel que desempeñaron los patrones paternalistas en barrios obreros y ciudades industriales. Asimismo Adrián Gorelik (2004) analiza la emergencia del espacio público metropolitano en la ciudad de Buenos Aires entre 1887-1936. El autor indica que puede hacerse mención, al momento de la emergencia de “la grilla” y “el parque”, de una voluntad pública, la cual permite postular una vocación reformista. Enfatizando que en realidad debemos hablar de “reformismos”, ya que advierte la existencia de diferencias entre los sectores técnicos, políticos y culturales.

4.

En resumen nos proponemos examinar actores, redes e instituciones, así como las nociones y conceptos de la reforma social en Buenos Aires.

Para esto en primer lugar nos planteamos identificar a los intelectuales que reelaboraron, difundieron e implementaron estas ideas. Para ello realizaremos un examen sistemático de las publicaciones y eventos de los especialistas, así como de programas de cátedra y tesis de doctorado, con el fin de realizar perfiles biográficos y trayectorias de quienes integraban el movimiento de reforma urbana en la ciudad de Buenos Aires, a los efectos de caracterizar los actores, sus redes y sus instituciones.

En segundo lugar examinaremos los discursos, las propuestas y el alcance de la constelación de ideas reformistas, para lo que se realizará un análisis sistemático de las fuentes, tales como las publicaciones -Boletines del Museo Social, la Revista de Economía Argentina, etc- y los eventos -como el Congreso de la Habitación (1920), de la Mutualidad (1918) de la Economía

social (1924), de la Cooperación (1919, 1921, 1937) organizados por el Museo Social Argentino, así como los Congresos Panamericanos de Arquitectos y los de Vivienda Social, etc-. En este marco, se revisarán también las nociones y conceptos tales como economía social, cooperativismo, mutualismo y vivienda social, situación que implica restituir cadenas de significación y dinámicas de transformación.

Por último, y en la medida que no solo se analizará la recepción de estas ideas sino que se revisará las múltiples y controvertidas traducciones que se dirimen entre los ámbitos internacionales y los locales, se intentara, tal como Alicia Novick (2009a, 2009b) propone para examinar el campo del urbanismo, restituir esas redes desde el estudio de los múltiples contactos personales e impersonales que se establecen en el marco de cursos en el extranjero, congresos y misiones por un lado y de la circulación de publicaciones por el otro. Teniendo en consideración el contexto histórico, las condiciones de producción, los actores que intervienen, las instituciones, los proyectos y las técnicas de acción.

A título preliminar, en tanto corpus, se trabajara: **I.) Congresos**: 1918 Primer Congreso de la Mutualidad; 1919 Primer Congreso Argentino de la Cooperación; 1921 Segundo Congreso Argentino de la Cooperación; 1920 Primer Congreso Argentino de la Habitación; 1924 el Congreso Internacional de Economía Social; 1932 Primera exposición Municipal de Urbanismo; 1936 Primer Congreso Nacional de Urbanismo; 1937 Tercer Congreso Argentino de la Cooperación; 1939 Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular; **II.) Revista y publicaciones periódicas**: Revista de Ciencia Política; Revista de Economía Argentina; Boletín de Museo Social Argentino; Anales de la Sociedad Científica Argentina (ASCA), Revista Municipal, Revista de Arquitectura (RA), Boletín del Ministerio de Obras Públicas, Boletín Municipal **III.) Tesis de Doctorados** de la constelación de reformadores

En definitiva consideramos necesario construir las bases de una investigación que problematice la relación entre las ideas y las practicas, examinando los modos según los cuales estas concepciones contribuyeron a redefinir los problemas de la vivienda y de lo urbano, y a especificar técnicas de acción y planificación. Como dijimos, el horizonte de sentido de un estudio así esbozado es el de poner en perspectiva histórica muchos de los temas –de la reforma urbana y de la vivienda- que hoy se plantean como problema.

## **Referencias Bibliográficas**

- ABOY, Rosa (2005). *Viviendas Para el Pueblo. Espacio Urbano y Sociabilidad en el Barrio Los Perales 1946-1955*. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- ALTAMIRANO, Carlos y SARLO, Beatriz (1980). "La Argentina del centenario: campo intelectual, vida literaria y temas ideológicos" en *Hispanoamérica* Año 9 N° 25-6.
- AUZA, Néstor (1988). "La Política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912", en *El Trabajo en Buenos Aires, Actas de las Terceras Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires*, Municipalidad de Buenos Aires.
- ARMUS, Diego (comp.) (1990). *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social Argentina*. Ed. Sudamericana.
- ARMUS, Diego (1999). "La ciudad Higiénica: Tuberculosis y Utopía" en Gutman, M. *Buenos Aires 1910: el imaginario para una gran capital*. Ed. Eudeba. p. 97-110.
- ARMUS, Diego (2007). "Un médico higienista buscando ordenar el mundo urbano argentino de comienzos del siglo xx". En *Salud Colectiva*, enero-abril, año/vol. 3, número 001. Universidad Nacional de Lanús.
- BALLENT, Anahi (2004). "Interés social, vivienda de", en Liernur J. y Aliata, F. *Diccionario Histórico de Arquitectura, Habita y Urbanismo en Argentina*. Clarin
- BALLENT, Anahí (1990). "La Iglesia y la vivienda popular: La Gran Colecta Nacional de 1919 en Armus, D. *Mundo urbano y cultura popular*. Ed. Sudamericana.
- BOURDIEU, Pierre (1989). "Les conditions sociales de la circulation internationale des idées", Conférence prononcée le 30 octobre 1989 pour l'inauguration du Frankreich-Zentrum de l'université de Fribourg". Publicado en 1990 en les *Cahiers d'histoire des littératures romanes* (14e année, 1-2, p.1-10).
- CORAGGIO, José, L. (2004). "Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social", en Danani C. (comp.), *Política Social y Economía Social*. Debates Fundamentales, Colección Lecturas sobre Economía Social, UNGS, Altamira, OSDE.
- FORNI, Floreal, FREYTES, Ada; QUARANTA, German, (2003) "Frédéric Le Play: un precursor de la Economía Social" en *Documento de Trabajo N° 1 ABRIL 2003*, IDICSO Instituto de Investigación en Ciencias Sociales- Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador.
- GUTIÉRREZ, Ramón y GUTMAN, Margarita (compiladores) (1988). *Vivienda: Ideas y contradicciones (1916 – 1956) de las Casas Baratas a la erradicación de Villas de Emergencia*. Ed. Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo.
- GONZALEZ BOLLO, Hernan (2002) "Estado, cuestión social e investigación social en argentina: la indagación del mundo obrero por el aparato estadístico, 1895-1945" Ponencia presentada en XIII CONGRESO MUNDIAL DE LA IEHA, BUENOS AIRES, 22-26 DE JULIO DE 2002.
- GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, (1999). *Curar, persuadir, gobernar: la construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*. Madrid.
- GORELIK, Adrian (2004). *La Grilla y el Parque. Espacio Público y cultural urbana en Buenos Aires, 1887-1937*. Universidad Nacional de Quilmes.

- HAAS, Peter (1992). "Introduction: *Epistemic Communities and International Policy Coordination*", en *International Organization*, vol 46, N° 1.
- LIERNUR, Jorge y SILVESTRI, Graciela (1993). *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires. (1870- 1930)*. Ed. Sudamericana.
- LIERNUR, Jorge. F (2008). *Arquitectura en la Argentina del S XX La construcción de la Modernidad*. Ed. Fondo Nacional de la Artes.
- LOBATO, Zaida Mirta (2007) "Historia de las Instituciones Laborales en Argentina: una asignatura pendiente" en *Revista de Trabajo. Año 3 N°4 enero-noviembre 2007*.
- LUPANO, María Marta (1993). "Fábrica con villa obrera: un estudio de caso. El barrio de la Cervecería Quilmes" en *Seminarios de Crítica N° 39. IAA*.
- NOVICK, Alicia (1993). "El Museo Social Argentino. La ciudad desde el campo", en *Seminarios de Crítica N° 46. IAA*
- NOVICK, Alicia (1998). "Le Musée Social et l'urbanisme en Argentine", en Chambelland, Collette (Dir.), *Le Musée Social en son temps*, Presses de l'École Normale Supérieure.
- NOVICK, Alicia (2008). "La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires" en *Registros N° 5 pp 105-118*
- NOVICK, Alicia (2009a). "La ciudad, el Urbanismo y los intercambios internacionales" en *Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 1*
- NOVICK, Alicia (2009b). "Migración", "traducción", "circulación". Intercambios internacionales en la construcción de la ciudad, 2º Congresso Internacional de História Urbana Da construção do território ao planejamento das cidades: competências técnicas e saberes profissionais na Europa e nas Américas (1850-1930), Campinas, Brasil, 26 a 29 de outubro.
- OUTTES, Joel (2002). "Disciplinando la sociedad a través de la ciudad: el origen del urbanismo en Argentina y Brasil (1894-1945)" en *EURE* vol. XXVIII, N° 83
- PAIVA, Veronica (1997) "Entre miasmas y microbios: la ciudad bajo la lente del higienismo. Buenos Aires 1850-1890" en AREA 4 (Agenda de Reflexión en Arquitectura), SICyT-FADU-UBA
- PLOTKIN, M., y NEIBUR, G, F. (2004), "Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad Argentina" en PLOTKIN, M., y NEIBUR, G, F. (comp.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Paidós
- RIGOTTI, Ana María (2000). "La Ciudad y la vivienda como ámbitos de la política y de la práctica profesional", en Falcón R. *Nueva Historia Argentina. Tomo VI Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Ed. sudamericana.
- RODGERS, Daniel (1900). *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*. Harvard University Press
- SURIANO, Juan (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Ed. La Colmena.
- TOPALOV, Christian y MAGRI, Susanna (1987). "De la ville jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande Bretagne, Italie, États Unis", en *Revue Française de sociologie*, N° XXVIII, 3 juillet-septembre.
- TOPALOV; Christian y MAGRI, Susanna (1989). "Reconstituer la Cité. Dalla concezione organicistica della città alla riforma del quartiere popolare in Francia nel primo quarto del secolo", en *Storia Urbana* N° 48-49
- TOPALOV, Christian (1990). *De la "cuestión social" a los "problemas urbanos": los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo xx*. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 125, septiembre.

- ZIMMERMANN, Eduardo Alberto (1995). *Los liberales reformistas; la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Ed. Sudamericana.