

III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani
29 y 30 de septiembre de 2005
Eje: Instituciones, sistemas y legitimidad

La experiencia y el ejercicio de la política en las instituciones estatales argentinas. Notas para su abordaje.

Luisina Perelmite^{*}

Instituto de Investigaciones Gino Germani

I. Introducción

En el marco de la elaboración de mi proyecto de tesis de doctorado, el cual se propone dilucidar los vínculos entre las características del funcionamiento cotidiano de las agencias estatales nacionales y las transformaciones del campo político en la Argentina actual, este trabajo pretende desarrollar la trama argumental a partir de la cual hemos construido el marco inicial de nuestra investigación.

Las agencias gubernamentales resultan *escenarios de organización contextual de la vida política* de suma relevancia para la comprensión de las prácticas de gestión pública y el ejercicio de la política en la Argentina actual. Nuestro trabajo, pretende reconstruir y analizar las reglas que ordenan los *juegos de poder* en dichos escenarios concibiéndolos como *arenas de acción* donde se concretan, a nivel micro y en situaciones específicas, algunos aspectos de la dinámica política más amplia. Focalizando la atención en los *participantes* y en las reglas de interacción que hilvanan contextualmente identidades y alteridades, solidaridades y enfrentamientos, nuestro interés analítico se centra en un entramado de prácticas y significados que construyen *la experiencia y el ejercicio diario de “la política oficial”*, y no en las organizaciones estatales en sí. En ese sentido, podríamos decir, parafraseando a Geertz, que nuestro lugar de estudio no es nuestro objeto de estudio.

¿Por qué, entonces, hemos ubicado nuestra indagación empírica en los escenarios estatales? ¿Por qué no lo hemos hecho en otros escenarios posibles de organización de la vida política? El primer apartado pretende fundamentar dicha elección, a partir del trazado de un mapa sobre

* Licenciada en Sociología. Becaria doctoral CONICET, Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). lperelmite@yahoo.com

el modo en que ciertos trabajos aluden a las transformaciones de la política y el Estado en la Argentina reciente. Nuestra conjetura es que desde diferentes abordajes y sin que necesariamente postulen a los escenarios institucionales del Estado como objeto de investigación directo, no dejan de aludir a su papel y relevancia en la configuración de los procesos políticos sobre los que versan. Trataremos entonces de identificar y comentar dichas alusiones en función de nuestra propuesta de investigación.

El segundo apartado, desarrolla los presupuestos fundamentales de nuestro abordaje teórico-metodológico. Sostendremos que para asumir la especificidad sustantiva de las instituciones estatales -y tomar distancia de una concepción que las considera como expresiones indiferenciadas del fenómeno organizacional- habría que observarlas, precisamente, como *arenas políticas de acción* donde se concretan, en prácticas específicas y cotidianas, diferentes modalidades de la experiencia y el ejercicio de la política gubernamental. Asimismo, argumentaremos en torno a la pertinencia de combinar este presupuesto con un planteamiento de investigación microsociológico, de tipo interpretativo y centrado en los participantes, que ponga la atención en el proceso de construcción de las reglas que organizan los *juegos de poder* en esos ámbitos. Finalmente, sintetizaremos los elementos centrales de la línea argumental que nos ha conducido a la formulación de nuestro problema de investigación.

Indagaciones preliminares: Estado, política y gobierno en la Argentina reciente.

Durante la década del '90, la Argentina ha asistido a una reformulación significativa de las relaciones entre Estado y sociedad, y a diversas y contradictorias transformaciones políticas. En ese marco, las agencias gubernamentales aparecen como *escenarios de organización contextual de la vida política oficial* de suma relevancia en la comprensión de un conjunto muy variado de problemas: la crisis y emergencia de nuevos liderazgos, estilos de representación e identidades políticas, asociados especialmente al menemismo (Novaro: 1994, Aboy Carlés: 2001; Martuccelli y Svampa: 1997; Sidicaro: 1995); la dinámica institucional de las ideas y el papel de las élites tecnopolíticas y redes institucionales de *expertisse* en la elaboración de políticas estatales (Camou: 1997; Heredia: 2003); el proceso de implementación de las políticas de reforma del Estado y sus vínculos con la cultura organizacional, los estilos de gestión y el conflicto gubernamental (Orlansky: 1994, 2001;

Oszlak: 1999; 1990; Estevez: 2001, Cavarozzi: 1999; Iacovello: 2002, Felcman: 2001), entre otros.

Lo que sigue, pretende recuperar estos aportes articulando un mapa general de los procesos políticos que sitúan históricamente nuestro objeto de estudio y que, a nuestro entender, contribuyen a dotarlo de relevancia analítica. En ese sentido, la variedad de tipos de objetos de análisis involucrados en este mapa no pretenden ser exhaustivos; sólo señalaremos una serie de asociaciones posibles cuyo hilo argumental nos ha conducido a la formulación del marco inicial de nuestra investigación.

I.

Pues bien, en primer lugar, resulta fundamental considerar el impacto que la dinámica de formulación e implementación de las políticas de reforma del Estado pueden haber obtenido en la configuración de su funcionamiento institucional; esto es, las situaciones, problemas y conflictos específicos que éstas, hipotéticamente, inauguran. Dichas políticas, en principio, se organizan en el marco de dos dimensiones analíticas diferentes.

La primera, de un mayor nivel de abstracción y generalidad, alude a la reformulación “neoliberal” de los vínculos entre Estado y sociedad y a los efectos derivados de dicha transformación. Este nivel de análisis constituye el marco histórico de los más variados objetos de análisis -desde la configuración del modelo económico hasta las características de la acción colectiva. En la medida en que nuestras preocupaciones se ubican en otro nivel de análisis de la dimensión estatal -en sus organizaciones como el *lugar* de estructuración de relaciones sociales y prácticas políticas específicas- no tienen sentido desarrollar aquí este plano.

La segunda, se enfoca en las características mismas de dichas políticas y en su impacto en el aparato institucional del Estado, sean reformas “hacia afuera” -respecto de las funciones estatales, o “hacia adentro” -respecto de las capacidades estatales¹. Dicha categorización lleva implícita una escisión entre el objeto socio-político (el rol del Estado en la sociedad y en el

¹Cabe mencionar que en nuestro país -además de la histórica debilidad de una tradición de investigación sobre el Estado como objeto diferenciado de análisis- en los últimos años ésta se ha acotado al análisis de su “reforma”, esto es, al estudio de ciertas políticas públicas que tienen como objeto de intervención al propio Estado y su aparato institucional. Esta configuración de la agenda de investigación dificulta, en cierto sentido, una inscripción clara de nuestro objeto. De allí que consideremos este tipo de estudios como marcos que rodean nuestro problema de investigación y que suman a la construcción de su pertinencia, aún cuando no podamos homologar sus preocupaciones fundamentales con las nuestras.

sistema político) y el objeto organizacional (considerado aquí como capacidad institucional). De allí que cuando se construye al Estado como “objeto socio-político”, se desconsideren, en términos teóricos y empíricos, los atributos concretos de su funcionamiento; e inversamente, cuando se lo construye como mero “objeto organizacional”, se lo despoja de especificidad sustantiva, desplazando una atención propiamente sociológica por prescripciones administrativistas de una presunta validez universal.

Es así que el problema de la racionalidad y la eficiencia se articula de modo antinómico con el problema de la política. En la medida en que ésta es visualizada como desvío de una racionalidad idealizada, se llega a círculos explicativos similares a las construcciones de sentido común: si la racionalidad prescripta en el modelo no se observa en lo real es que existen patologías organizacionales, las cuales son provocados por una política que, según el modelo, resulta atrasada...y demás. Partir de modelos a priori constituye un problema conceptual que exigiría replantear los términos en los que hablamos de racionalidad y de política, cuestión que desarrollaremos en el segundo apartado. Aquí vamos a intentar mostrar, a partir de algunos conocimientos disponibles en el campo de estudio, por qué sería fértil postular, antes que una búsqueda de deficiencias, una pregunta positiva por los procesos políticos que el funcionamiento estatal habilita y concreta.

Pues bien, la mayoría de los análisis coinciden en afirmar que las políticas de reforma del Estado han fracasado en cuanto a sus objetivos explícitos. En efecto, a contrapelo del discurso eficientista y modernizador, las modalidades que asumieron dichas “reformas”² -y su impacto en términos institucionales- revelan un proceso político que lejos de obtener sus principales claves explicativas en cuestiones aparentemente técnicas se vincula con una aplicación ritual de recomendaciones descontextualizadas que, en la práctica y no casualmente, terminan profundizando aquello que pretenden resolver.

En relación a la reforma de los sistemas de función pública, Iacovello, Zuvanic y Tommasi (2002: p. 20-21) señalan que éstas han asumido cuatro modalidades en América Latina: la concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de élite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de

² Paradigma que, por otra parte, se asoció y asocia a los modelos de eficiencia y modernización desarrollados por las nuevas corrientes gerencialistas, cuya aplicación descontextualizada no hizo sino promover, en la mayoría de los casos, incrementos en las zonas de incertidumbre o transformaciones de escaso impacto institucional efectivo. Al respecto se puede ver ESTEVEZ, A. (comp.): *La Reforma managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2001.

una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales. Argentina es el único país de la región que presenta las cuatro modalidades funcionando simultáneamente.

Sin embargo, agregan los autores, en la medida en que la contención del gasto reemplaza las definiciones estratégicas de la organización respecto del sistema de servicio civil, las políticas son erráticas y sin sustento en el tiempo. Los organismos más profesionalizados, o con una misión más precisa, se acercan más al “deber ser” que plantea el modelo de GRH, pero cuando la misión misma está sujeta a discusión se genera un alto nivel de incertidumbre que crea las condiciones para la politización de la toma de decisiones. En ese sentido, las prácticas y valores de la burocracia frente a las reglas del servicio civil deben considerarse en el contexto de la falta de reconocimiento social de su tarea. El discurso generalizado de la necesidad de reducción de plantas y falta de productividad de las organizaciones públicas, genera incertidumbre sobre la continuidad laboral, aún bajo un esquema de estabilidad. De esta manera, ante versiones informales acerca de posibles políticas adversas a los funcionarios de carrera, se intensifican lo que los autores denominan “conductas adaptativas”. Si se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos de la organización, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Las modificaciones formales en el sistema de contrataciones, de evaluación de desempeño o de transferencia entre áreas, solo traen como consecuencia una nueva práctica adaptativa, sea en el sentido de politizar o burocratizar el respectivo proceso de decisión.

El tipo de perspectiva conceptual que orienta este diagnóstico comparte los presupuestos básicos de las políticas que analiza. Esto es, evalúan los marcos normativos de acuerdo con modelos ideales; y las prácticas, en función de su adecuación o desvío respecto de esos marcos normativos, previamente evaluados. Como ya sugerimos, la idea misma de politización de las decisiones en el Estado resulta, desde nuestro punto de vista, una redundancia. A su vez, la introducción de la variable cultural -la disposición al incumplimiento de las normas o al desvío- no hace sino eludir el problema, más que explicarlo, reponiendo cierta percepción de sentido común sobre el carácter “cultural”, en sentido psicosocial, de los “problemas argentinos”³.

³ Habría que mencionar aquí los trabajos que enfatizan el papel de las “culturas organizacionales” en el curso de las políticas de reforma. No nos vamos a extender en este punto, sólo tomaremos distancia del concepto de cultura que informa dichos análisis, basados en formalizaciones de actitudes y disposiciones pícososociales. Nuestra objeción teórica es que la dimensión cultural funciona aquí como el grado cero de las prácticas, descuidando el proceso pragmático y contextual de construcción de significados; cuyas características son, por definición, imposibles de modelizar; y que, máxime tratándose del Estado, habría que considerar. Dado que nuestro abordaje, en cierto sentido, incluye las preocupaciones cognitivas de las perspectivas culturalistas de

Por otro lado, si el modelo teórico, o el marco normativo, no funcionaran como variable de contraste, se cae toda la potencia explicativa de las categorías de “adaptación” o “error”, como pasa con todo tipo de encuadre funcionalista. No obstante ello, el valor de este tipo de diagnóstico es que nos brinda pistas en torno a la complejidad involucrada en el funcionamiento de los escenarios organizacionales estatales y, por defecto, nos insta a explorar otro tipo de perspectivas para su abordaje⁴.

Continuando entonces con el mapa del Estado argentino, resulta importante considerar ciertos aspectos generales de la nueva configuración del empleo público. Según Oszlack asistimos a una nueva distribución del trabajo entre el Estado nacional, los estados subnacionales y el mercado. La descentralización administrativa produjo una transformación en las funciones, el tamaño y la composición de las dotaciones de personal del Estado nacional, además de su virtual desaparición en el ámbito subnacional. Sin embargo, esto no significó una reducción real, sino una “fuga” de empleo público del Estado nacional hacia los estados subnacionales. En efecto, frente a la desestructuración de las economías regionales y la transferencia de funciones, las provincias y los municipios han devenido en fuertes empleadores, aún bajo un esquema de dependencia fiscal respecto del Tesoro Nacional, lo cual ha generado no pocos conflictos políticos entre el nivel del gobierno provincial y el nacional (Oszlack: 2000: p.3-4),

Otro dato interesante, señala Ozlack (*ibidem*: p.5), es que el Estado nacional, al despojarse de sus funciones sociales y empresarias, se ha convertido, fundamentalmente, en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas. Cambia, de este modo, el perfil institucional del conjunto del aparato estatal, creciendo las instituciones sectoriales vinculadas a la Presidencia y el Ministerio del Interior, frente a las vinculadas a la actividad económica y al desarrollo social.

Una observación similar realiza Orlansky (1994; 2001). Durante los años '90, el achicamiento del Estado en términos de cargos, supuso en realidad un proceso de “inflación política”; es decir, un aumento relativo de los puestos en las jurisdicciones más políticas de la administración pública central y en las cúpulas de gobierno. Además, la alta rotación política en la gestión gubernamental propicia el control corporativo del ámbito laboral por parte de los

corte interpretativo, vale la pena puntualizar esta diferencia. Al respecto ver Feleman, Blutman y Méndez Parnes (2001): *Modelos de cultura organizacional en la Administración Pública Argentina*, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE-UBA, mimeo.

⁴ En principio, desplazar cualquier modelo ideal de organización como principio explicativo de su funcionamiento y sustituirlo por la búsqueda de esos principios en el sistema de interacción efectivo que pretendemos observar, cuestión que desarrollaremos en el siguiente apartado.

sindicatos mayoritarios, en especial UPCN, a partir del reclutamiento, recategorización y promoción del personal. El sobredimensionamiento estatal en las cúpulas políticas, por otro lado, no sólo involucró el patronazgo de cargos, también conllevó la multiplicación expansiva de las estructuras orgánicas, donde aumentan las unidades organizativas, al mismo tiempo que se reducen sus funciones productivas y la dotación de personal por unidad. Esta jibarización institucional produce una puja distributiva por dominios funcionales, con altos grados de redundancia y superposición (Oszlak: *op. cit.*: p. 9).

En términos globales, sugiere Oszlack, se podría decir que hemos asistido, más que a una minimización o retiro del Estado nacional, a una transmutación de su papel. Las nociones de *Estado trasversal* y el *Estado Cajero* describen los aspectos más relevantes de esta transformación. Es decir, el Estado ha devenido un sistema de vasos comunicantes antes que un sistema de gestión. A su vez, frente a la descentralización de su rol ejecutor, ha retenido el control de la caja y, con ello, el poder de voto político. La concentración del poder económico y fiscal, al atar el financiamiento público a acuerdos basados en contraprestaciones, favores, alianzas y aceptación de compromisos, funciona como mecanismo trasversal de negociación y regateo político (*op.cit*: p. 12-18).

De esta manera, los conflictos entre sectores del aparato institucional, las redes particularistas de concentración de poder personal, el perfil político de la rotación de personal, el nuevo perfil institucional de la relación entre Estado nacional y subnacional, y la dinámica coyuntural de agregación de consensos, pujas distributivas y acumulación de recursos de poder por parte de las élites gubernamentales, desdibujan los límites y contrapesos institucionales entre el funcionamiento de la administración pública y la política de partidos.

Ahora bien, un rasgo común de las caracterizaciones citadas hasta el momento es que arriban a una tesis recurrente de la reflexión sobre el Estado en Argentina: su incapacidad y falta de autonomía. Frente a esta interpretación, no obstante, surge un interrogante que consideramos crucial: si sabemos que los principios de funcionamiento del Estado en nuestro país son y han sido heterónomos, antes que continuar con la búsqueda de autonomía y constatar su ausencia ¿no resultaría más productivo preguntarse de qué modo pensar y comprender dicha heteronomía?, es decir, ¿cómo comprender y hacer inteligibles sus dimensiones, productividades, limitaciones, contradicciones, etc.?

Al parecer, el primer presupuesto básico es que existe un vínculo necesario entre la autonomía y la capacidad estatal. Vínculo que algunos trabajos empíricos han contribuido a matizar. En Brasil, por ejemplo, la creación de un cuerpo de funcionarios de carrera permanente –supuesto indicador de capacidad estatal- fue simultánea a mecanismos clientelistas de reclutamiento (Sikkink: 1993). La categoría de “autonomía enraizada”, desarrollada por Peter Evans a partir de un análisis comparativo entre diversas burocracias estatales, también aporta elementos en esa dirección (Evans: 1996). El valor sugestivo de este tipo de interpretaciones es que abren el camino hacia interrogantes en torno a las formas peculiares que asume la heteronomía en diferentes contextos; a las razones, también contextuales, por las cuales asume dichas formas; a sus variaciones en un mismo contexto y a las razones de esas variaciones.

Con esto queremos decir que quizás sería más fructífero considerar la heteronomía, no como un punto de llegada del análisis, sino como un punto de partida, como aquello que habría que comprender. Por otra parte, junto con la noción de autonomía, también deberíamos problematizar la idea de capacidad estatal. Volveremos más adelante sobre este punto; antes, quisiéramos agregar algunas consideraciones sobre el funcionamiento institucional del Estado en la Argentina reciente, ya no desde el punto de vista de la política de reforma y su impacto, sino desde los proceso de formación de élites políticas y tecnocráticas, las transformaciones de la representación política y la construcción de liderazgos.

Resulta interesante advertir, en primer lugar, que los estudios que enfatizan el papel explicativo de las ideas en los procesos de reformas, observan la emergencia de un proceso que ha modificado la relación entre el saber técnico y el saber político en los cursos de acción gubernamental del Estado. Según Camou (1997: pp. 64-66), la emergencia de un nuevo actor –los tecnopolíticos o analistas simbólicos-, impone una nueva complejidad al funcionamiento del Estado y del régimen político. Estos actores, a pesar de que son los verdaderos artífices de las políticas y que ocupan los más altos cargos de la toma de decisiones, desarrollan sus marcos de sociabilidad al margen del Estado, en un entramado institucional formado por fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras. El carácter semi-público y no gubernamental de su inserción social, señala el autor, impide que se los considere, en sentido gramsciano, como intelectuales orgánicos. Más aún, la autonomía relativa de la trama institucional en que se inscriben, los emplaza en un rol disciplinador: hacia los agentes económicos y hacia el propio Estado. En efecto: al recorrer diversas formaciones políticas, dispersas institucionalmente el proceso de elaboración de políticas, catalizan consensos y amalgaman a las élites dirigentes.

Al margen de las objeciones que se podrían hacer a la existencia efectiva de la exterioridad tecnocrática que subyace en la interpretación de Camou, esta suerte de dinámica institucionalmente diseminada del proceso de gobierno -convergente, por otra parte, con los aportes de Oszlak en torno al nuevo perfil trasversal del funcionamiento del Estado nacional-abona un elemento más para la problematización del concepto de autonomía estatal⁵.

Otra línea de investigación que aporta pistas en el mismo sentido es la que versa sobre las transformaciones en la dinámica de la representación y las identidades políticas. Al respecto, Novaro (1994) señala que, durante los '90, se asiste a la emergencia de un estilo de representación personalizada. La cual comparte rasgos con la tradicional deliberación de notables: los líderes catalizan y centralizan la representación política, confieren unidad al campo político, focalizan la confiabilidad gubernamental en su capacidad ejecutiva y manifiestan una voluntad decisionista como expresión de soberanía. En ese sentido, las diferentes áreas de la administración pública operan como representantes particulares de ciertos grupos de presión, y por tanto, la presencia de los intereses y voluntades de los representados no dependen de la competencia en el espacio público, sino de la colonización de ámbitos institucionales y de su capacidad para garantizarse un acceso privilegiado a la instancia decisoria: el ejecutivo. (Novaro: 1994: pp. 45-47).

Dado que la idea del poder deseable consagra la ejecutividad, la eficacia y la autoridad; aparece una trama de actores que canaliza sus demandas directamente en las agencias estatales. Lo cual sugiere una interesante paradoja: ahí donde la falta de autonomía estatal presuponía ineficiencia e intromisión de la política; aquí aparece en un sentido invertido. Es la consagración de la eficacia lo que habilita y legitima está perdida de autonomía.

Ahora bien, según Novaro, lo que caracterizaría el funcionamiento estatal no es la introyección de la política de partidos, como sugería Orlansky (2001), incluso éstos y las corporaciones tradicionales son sustituidos por una red de vínculos personales: el círculo de notables. Derivado de esto, otra sugerencia interesante del autor es que la nueva dinámica de la representación impone nuevos criterios de acceso a cargos ejecutivos. De allí la emergencia de políticos extrapartidarios que, por su carácter de “elegibles”, se proyectan hacia altos

⁵ Aquí también aparece uno de los procesos que fundamentan la pertinencia de nuestro abordaje teórico-metodológico, porque si la noción de autonomía estatal se ve cuestionada, también debería cuestionarse la unidad de la noción de “organización estatal”. Los contornos institucionales del Estado no son naturales, son constructos. No hay razones teóricas y/o empíricas para dar por sentados un adentro y afuera del Estado. De allí que nuestro enfoque considere dichos escenarios institucionales, no como el objeto, sino como el *lugar* de estudio. Volveremos sobre esto en el siguiente apartado.

cargos públicos, o bien construyen desde allí sus carreras políticas y sus “aparatos políticos”; es decir, desde las agencias del Estado.

Por otro lado, respecto de la relación entre el nivel nacional y el subnacional de la política, la decepción de los electores y la agudización de los enfrentamientos internos entre sustituye los mecanismos tradicionales de competición por otros. Las redes clientelares constituidas por los caudillos provinciales asumen un carácter estatal, desplazando el clientelismo de partidos⁶. Lo cual significa que el control de estas redes se centraliza en las agencias estatales, dirigidas por funcionarios y “operadores” políticos al servicio del Ejecutivo. (*op. cit.*: p. 75).

Esta observación se articula con los rasgos de la nueva elite política de los '90, que Sidicaro (1995) sintetiza en la noción de antielite menemista. Su carácter de antielite se deriva de que sus integrantes inaugurales provienen de sectores marginales de la política, oponiéndose a las élites cafieristas y alfonsinistas. Vienen de provincias pobres, con un bajo nivel de institucionalización formal, y su práctica de gobierno se engendra en un marco de sociabilidad política tradicional⁷. La concepción de la política de la antielite es particularista y patrimonialista.

Esta visión del poder deviene, en sentido weberiano, antiburocrática. De este modo, la desburocratización se correlaciona con una situación de lucha por la apropiación de los recursos públicos para uso clientelístico. Aquí lo que se desdibujaría serían los límites entre el aparato del estado y la clase política, corporativizada y expresada institucionalmente en el propio Estado.

Al respecto, Martuccelli y Svampa (1997: 147-153) observan que las transformaciones en la identidad política del peronismo involucra, precisamente, la redefinición del vínculo con lo político de sus militantes, los cuales no se circunscriben a la elite. Esta transformación, en

⁶ Esta apreciación debería ser matizada. Algunos trabajos que han abordado las transformaciones del peronismo en el mundo popular subrayan la vitalidad que aún tienen los mecanismos clientelares de construcción de lealtades y sentidos de pertenencia partidarios. Distanciándose de una noción peyorativa del concepto, Svampa y Pereyra (2003) conceptualizan al duhaldismo bonaerense, por ejemplo, como clientelismo afectivo. Auyero (2001) también realiza aportes en ese sentido, vinculando el clientelismo en los sectores populares a estrategias de supervivencia y recreación del lazo comunitario. No obstante esto, consideramos que bien puede considerarse la hipótesis de la convivencia de diferentes tipos de redes clientelares, dependiendo de los escenarios y situaciones que las encuadren. Lo cual resulta consistente con pensar los escenarios estatales como sitios de organización *contextual* de la vida política y postular el valor analítico de contrastar la supuesta homogeneidad que subyace en los conceptos macrosociales con los procesos observables a nivel micro.

⁷ Exponemos la noción de antielite de Sidicaro porque, nuevamente, contribuye a desplegar la complejidad de las cuestiones involucradas en el funcionamiento de las agencias estatales. Habría que recuperar, sin embargo, las críticas que realizan Martuccelli y Svampa (1997: p. 49) a esta noción. Si la continuidad-ruptura entre peronismo y menemismo se encuentra en un desplazamiento del carácter “herético” de las masas peronistas hacia la antielite menemista, la interpretación de Sidicaro no hace sino reponer la mirada funcionalista sobre el peronismo.

realidad, implicó más bien una diversificación, donde los militantes pragmáticos menemistas son solo una de sus versiones. Estos se caracterizarían poremerger del proceso de racionalización del PJ donde aparece una tensión entre vieja vocación y nueva profesión. La rentabilización de la actividad política se canaliza a través de incentivos selectivos materiales y de status, los cuales reemplazan a los incentivos colectivos de identidad.

En relación a nuestro objeto, nos interesa marcar especialmente un punto de la argumentación de los autores. Si la actividad política resulta una fase transitoria hacia la actividad profesional, lo que se seculariza no es la identidad, sino el compromiso. A partir de este proceso, se escinden los contextos organizacionales por los que circulan estos militantes; básicamente, la Unidad Básica y el Estado. Al mismo tiempo, deberíamos decir, se articulan. Dado que una gran parte de los incentivos están constituidos por cargos públicos, la rentabilización de la actividad política se concreta en el Estado, se estataliza; con la consecuente autonomización del campo político. Deberíamos decir también que, al fin y al cabo, esta interpretación converge con la de Sidicaro, ya no en relación a la disposición patrimonialista sobre los recursos del Estado por parte de elite menemista, sino en relación al lugar que ocupan los cargos públicos en los rasgos que asume la actividad política de los militantes pragmáticos menemistas, también patrimonialista y antiburocrática.

Ahora bien, en relación a la cuestión de las peculiaridades del estilo de gestión gubernamental menemista, Novaro observa que la desactivación del rol estatal de prestador de servicios y vehículo de concertación, durante los años '90, fue paralela al fortalecimiento de su eficacia para imponer decisiones y agilizar su funcionamiento. No obstante, esta “racionalización” adopta una dinámica de “caja negra” donde los notables actúan como operadores, más que como representantes de corporaciones. En ese sentido, la debilidad del Estado en su capacidad de mediar intereses, al concentrar el poder de decisión antes fragmentado, es simultánea a su fortaleza como instrumento del Ejecutivo. La verticalización de la gestión pública y la tecnificación de ciertos sectores de la administración, agrega el autor, disminuyen las antiguas redes clientelares, pero generando otras, donde el único patrón es el Ejecutivo. La concentración ejecutivista expresaría una peculiar forma de internismo, de modalidad cortesana, donde los conflictos se dirimen dentro del equipo de gobierno.

Es así que, incluso, las posiciones de poder al interior del Estado no se definen en función de los cargos formales, sino en torno al capital político informal; es decir, la posición de poder será definida en función de si se cuenta o no con la gracia del ejecutivo para actuar como operador en su nombre en determinado ámbito. Lo cual alienta el surgimiento de una serie de

gestores de negocios y vendedores de influencias, en una red de acuerdos y competencias informales, que se yuxtaponen a los mecanismos formales y que contribuyen a dotar al conjunto de una mayor opacidad (Novaro, *op. cit.*: p.87).

II.

Pues bien, aunque no constituyan su objeto específico de análisis, lo que implícitamente sugieren los trabajos comentados, es que las agencias estatales constituyen *arenas políticas*, canalizando y expresando procesos que exceden sus funciones formales, tal y como habían demostrado las investigaciones más significativas sobre el Estado en América Latina y en Argentina (Cardoso: 1972; Oszlak: 1980; 1997; O'Donnell: 1982).

No obstante ello, las perspectivas dominantes que informan la mayoría de los estudios sobre organizaciones estatales como objeto diferenciado -en nuestro país y a nivel internacional- persisten en asumir aproblemáticamente marcos teóricos administrativistas, normativos y universalistas, limitando la comprensión efectiva de los procesos involucrados en su funcionamiento. Al reponer la vieja dicotomía entre administración y política, se orientan hacia la evaluación del desempeño estatal en función de estándares formalmente atribuidos. De este modo, el estudio de las dinámicas intraburocráticas se asocia y confunde con la práctica reformista, arrojando resultados previsibles y prescriptivos: la necesidad de “modernizar” un modelo de organización tradicional (burocrático) hacia otro de tipo gerencial (cf. Abrucio: 1997; Estevez: 2001; Bresser Pereira: 1998, Oszlack: 1979).

Además de los aportes que ya hemos mencionado, existen otros trabajos que se distancian de esta perspectiva, vinculando los aspectos institucionales del Estado a variables socio-políticas y no de ingeniería organizacional. Los estudios histórico-comparativos de corte “neoinstitucionalista” y los análisis sociológicos macro-estructurales que, retomando la tradición weberiana, analizan el papel de la capacidad/incapacidad estatal en los procesos de reforma económica (Evans: 1985, 1996; Sikkink: 1993) o en la relación entre los elencos gubernamentales y los actores socioeconómicos predominantes (Sidicaro: 2001, 2003). Sin embargo, en la medida en que la *capacidad estatal* resulta aquí una variable observable a partir de análisis macro-estructurales, tienden a problematizar insuficientemente las prácticas que producen y organizan el funcionamiento concreto y situado de los escenarios organizacionales del Estado. Por otra parte, y en lo referido a la Argentina, subsiste un sesgo negativo en su papel explicativo, lo cual contribuye a desestimar preguntas que pongan la

atención en el papel productivo, estructurante, que estas cumplen como escenarios -no únicos, pero sí relevantes- de procesos políticos de diversa índole.

Las ventajas de un abordaje que ponga el énfasis en las prácticas microsituadas y en la perspectiva de los participantes ha sido tematizada por desarrollos recientes de la teoría social (cf. Knorr Cetina & Cicourel: 1981). En nuestro país, los trabajos que se acercan a esta mirada ponen la atención en otros escenarios de la vida política: entre ellos, las prácticas clientelísticas en los territorios de relegación urbana (Auyero: 2001; Levitsky: 2002; 2003); la emergencia de nuevos movimientos sociales en el mundo popular (Svampa y Pereyra: 2003); y las transformaciones y multiplicación de subjetividades políticas peronistas (Martucelli y Svampa: 1997). Estos trabajos tienen en común la preocupación por las mediaciones que la práctica de los agentes impone a los determinismos macroestructurales. En función del trabajo de campo etnográfico, arriban a resultados que cuestionan las perspectivas totalizadoras sobre las condiciones sociales que deben ser satisfechas por esos agentes y, al mismo tiempo, vuelven inteligibles los matices y variaciones que estás obtienen en la práctica.

No abundan, en cambio, estudios que se inspiren en este tipo de preocupaciones para indagar los escenarios “oficiales” del poder y la política. Tendencia que no se verifica en Brasil, por ejemplo, donde en general existe una mayor tradición de reflexión sobre el Estado; y en particular, una serie de estudios aglutinados en un área de especialización propia: la “antropología de la política” (v.g. Bezerra: 1999). Estos estudios sitúan sus indagaciones empíricas en las instituciones políticas del Estado, pero los intereses que las orientan se desmarcan de un punto de vista normativo o formalista para interrogarse sobre el modo en que -en torno a problemas específicos- los actores que participan del ejercicio de la política conciben su experiencia. De esta manera, el tipo de relaciones sociales en las cuales se forjan dichas prácticas y experiencias, la organización efectiva de la política, no es deducible de un marco institucional preconcebido, de allí el énfasis en la dimensión propiamente sociológica de la política. Pero lo que nos interesa subrayar de estos estudios es que la pregunta por cómo actúan los agentes al interior de los organismos públicos conduce a la comprensión de las restricciones que deben ser satisfechas por esos agentes y los márgenes de variabilidad que estás obtienen en prácticas y situaciones específicas. Contribuyen, en definitiva, a la comprensión del modo en que cierto tipo de relaciones sociales se forjan y son forjadas en los organismos de gobierno y, por consiguiente, definen, aún parcialmente, su forma de funcionamiento. Hacia un enfoque de este tipo pretendemos dirigirnos.

Actores y situaciones de la política *en* el Estado: hacia un abordaje microsociológico del fenómeno estatal.

La noción de burocracia, en cuanto tipo de organización, tiene una larga trayectoria en las ciencias sociales (Weber: 1997, Merton: 1993; Gouldner: 1954; Selsnick: 1949; Crozier: 1963; 1971). Por el contrario, la noción de *burocracia estatal*, en cuanto tipo particular de burocracia, no se ha constituido como objeto autónomo de reflexión teórica, de modo que en su análisis convergen una multiplicidad de enfoques disciplinarios y teóricos que dificultan la demarcación de fronteras conceptuales y la delimitación de una unidad de análisis diferenciada (Oszlak: 1984, p. 253).

Según Oszlak, las corrientes administrativistas y/u organizacionales generadas en torno a la experiencia de ámbitos privados, no logran un nivel de análisis que desplace el sesgo normativo que subyace en la preocupación por la maximización del producto. De allí la necesidad de conceptualizar nuestro objeto en términos socio-políticos y no meramente organizacionales. Es decir, para pensar las agencias públicas no deberíamos partir de una teoría de la organización que postule modelos de eficacia/ineficacia institucional; sino asumir que constituyen contextos de interacción relevantes del sistema político y que dicha ubicación topográfica debería expresarse en nuestros supuestos de partida, aún sin predefinir sus consecuencias o las modalidades en que esto se manifestaría en la dinámica intraorganizacional del Estado.

Por su parte, los enfoques de cierta ciencia política comparada (CAG), no superan el sesgo etnocéntrico implícito en la idea de “modernización” que, para el análisis de las organizaciones estatales latinoamericanas, constituye un obstáculo epistemológico del que deberíamos estar advertidos. En su mayoría, estos enfoques parten de explicaciones estandarizadas de lo que, de acuerdo con modelos a priori de lo que debería ser un Estado moderno, se observan como patologías o atrasos institucionales (Oszlack: 1984, pp. 260-268). Para abonar a la objeción de noroccidentalismo, el autor señala que la evolución histórica del aparato estatal argentino -y latinoamericano en general- obtiene ciertos rasgos singulares irreductibles a otros contextos (Oszlak, 1997: p. 36-37). Uno de ellos, precisamente, es el carácter conflictivo de su propia expansión institucional como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación y enfrentamiento. Dimensión que intentamos subrayar,

en la sección anterior, a partir de la articulación de los aportes provistos por la literatura sobre el Estado y la política en la Argentina reciente.

En virtud de este rasgo, como ya hemos señalado, las contradicciones, incongruencias, superposiciones y “dificultades” en los “procesos de implementación”, no pueden ser observadas como patologías, sino como parte del funcionamiento “normal” de dichos aparatos. También Cardoso (1972) refería a este proceso con la noción de “anillos burocráticos” y la sugerente metáfora de un “Leviatán antihobbesiano”. Y es a procesos de esta índole a lo que pretendemos apuntar a través del concepto de *arenas políticas de acción*. Aunque, como veremos, articulándolo con un planteamiento de investigación de tipo microsociológico.

Ahora bien: ¿construir un tipo de abordaje que tome en cuenta la especificidad sustantiva e histórica del funcionamiento de las organizaciones estatales en la Argentina requiere, necesariamente, partir de una *teoría de la burocracia estatal*? ¿Puede dicha especificidad constituirse en punto de partida, o deberíamos considerarla, más bien, como un probable y parcial punto de llegada de nuestra investigación? ¿Qué tipo de supuestos resultarían en ese caso coherentes con dicho propósito, y lograrían, al mismo tiempo, eludir las objeciones que realiza Oszlak a los enfoques más corrientes sobre el aparato estatal en América Latina?

Responder estas preguntas implica desarrollar nuestro punto de partida teórico-metodológico general. En primer lugar, entonces, partimos de considerar el fenómeno a estudiar en términos interpretativos, es decir, como entramados de prácticas dotadas de sentido y construidas de modo contingente por los actores sociales que participan de los escenarios investigados, en tanto *locus* de la acción social. Asimismo, dentro de esta perspectiva general, asumimos la primacía ontológica y metodológica de las situaciones de interacción microsocial como vías de acceso para la reconstrucción del fenómeno social como tal. De allí que nuestro enfoque se centre en los participantes y en las situaciones sociales cotidianas como unidades *sui generis* de la vida social (Knorr-Cetina: 1881). Entendemos que este tipo de abordaje teórico-metodológico elude los sesgos normativos y noroccidentalistas que mencionamos anteriormente, y al mismo tiempo, nos permite tomar distancia de la necesidad de partir de una definición sustantiva de la burocracia estatal.

Ahora bien, en la medida en que nos interesa indagar un contexto organizativo subrayando las relaciones de poder, el *análisis estratégico* propuesto por Crozier y Friedberg (1990) en su sociología de la acción organizada, nos permite contar con una serie de herramientas

conceptuales sensibles a dichas relaciones que, al mismo tiempo, resultan convergentes con el tipo de abordaje interpretativo mencionado. Para los autores, toda organización es un *constructo* y un *contexto* cuyo funcionamiento concreto debe ser un punto de llegada del análisis, no un supuesto de partida. Por eso, y porque el objetivo no es evaluar el mal o buen funcionamiento de una organización, cualquier *modelo a priori* –de organización, de racionalidad, de actor- constituye un obstáculo para la comprensión de dicho funcionamiento. Por el contrario, habrá que partir de una *serie de conceptos formales interrelacionados* que, en tanto planteamiento de investigación, nos permitan hacer inteligibles el funcionamiento empíricamente observable de la organización.

Al igual que las sociologías interpretativas, los autores consideran que todo *actor* dispone siempre de un margen de libertad -de cierta capacidad de agencia- y que por eso mismo no puede ser modelizado, lo cual los conduce al concepto de *estrategia*. Este concepto supone que la acción no es reflexiva o calculada; pero que siempre es activa y tiene un sentido. La *racionalidad* de las acciones es entonces siempre situada: se asocia a las oportunidades, al contexto y a las acciones de los otros actores, no a los objetivos individuales u organizacionales. Lo importante del concepto de estrategia es que al no ser sinónimo de voluntad o de conciencia obliga al investigador a buscar en el contexto organizativo la racionalidad de las estrategias de los actores, y en sus vivencias y actitudes, expresiones de dichas estrategias.

No obstante que el análisis estratégico propuesto por Crozier y Friedberg proporciona el marco general de nuestra indagación, creemos necesario deslindarnos de algunas categorías tal como son planteadas por los autores. En primer lugar, dado que el concepto de vivencia involucra la referencia a un ámbito de interioridad inasible empíricamente, proponemos sustituirlo por la noción de *razonamiento práctico* (Knorr-Cetina: 1996, Garfinkel: 1967, 1997) la cual supone que las *reglas* que orientan las estrategias de los participantes tienen estatuto público y empírico. Además, nos interesa modificar el eje temporal del concepto de actitud, tal y como lo construyen los autores. Además de la orientación hacia el futuro –enfatizada por los autores para diferenciar una concepción situacional de una meramente individual-, creemos necesario considerar la orientación hacia el pasado, no de cada individuo aislado, sino de la situación organizativa como sistema de acción. Los *razonamientos*, en ese sentido, tendrían una orientación pro y retrospectiva respecto de las actividades y situaciones que describen. No tienen valor en sí, sino en la medida en que, a través de un procedimiento

heurístico, constituyen una vía de acceso a las estrategias de los participantes y a la lógica de los juegos organizativos.

Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de Crozier y Friedberg, lo anterior obtiene cierta especificidad a partir de la noción de *poder*. Evocando los aportes de Foucault, el poder constituye el fundamento de la acción organizada y se define como una relación de negociación, orientada a un fin, no transitiva, recíproca y desequilibrada. Las *fuentes y recursos de poder* delimitan posibilidades de acción (no potencias) en función de las *zonas de incertidumbre* que la situación organizativa genera, y de la probabilidad de que su control sea *pertinente* respecto del problema de que se trate y de los actores y/o grupos que participen del mismo. Tanto fuentes como recursos de poder resultan relativas al contexto organizativo o, lo que es lo mismo, al conjunto de *juegos de poder* que estructuran su funcionamiento.

El concepto de *juego* pretende dar cuenta del problema de la *integración* sin recurrir al determinismo normativo propio de las teorías organizacionales de corte funcionalista. Subrayando la dimensión política consustancial a todo cuadro de acción organizada y, por tanto, las soluciones específicas y contingentes que los participantes aportan en y por sus interacciones, la *estructura* de la organización consiste en un conjunto de *juegos de poder* articulados entre sí que restringen alternativas de acción, al tiempo que son producidos por éstas. En síntesis, al considerar los comportamientos de los actores como estrategias racionales *en un juego* por reconstruir, se accede a las restricciones que pesan sobre éstos, y de allí, a las *reglas, naturaleza y racionalidad de los juegos que juegan*.

Ahora bien: en la medida en que el *análisis estratégico* se pretende, no una teoría, sino un método de análisis de cualquier sistema de acción/poder, no define ningún rasgo sustantivo en relación al campo específico considerado. En ese sentido, a este marco formal inicial deben sumarse otros elementos que orienten nuestra atención hacia problemáticas específicas del campo de estudio, en nuestro caso, el aparato institucional del Estado en la Argentina y sus vínculos con la dinámica política.

El segundo supuesto teórico, como ya adelantamos, consiste en asumir que las organizaciones estatales constituyen *arenas políticas* en donde se expresan y estructuran prácticas inherentemente contradictorias y conflictivas (Oslack: 1984, p. 42). La ventaja de este supuesto es que nos permite sustituir la preocupación normativa por la productividad, la eficiencia o la capacidad estatal, por un interés en cómo funcionan dichos escenarios, qué aspectos de la dinámica política obtienen ahí su sitio de estructuración y de qué modo lo

hacen. En el extremo, y en tanto terrenos de lucha política, las organizaciones estatales *serían siempre productivas o capaces*, lo cual resulta coherente con el análisis estratégico expuesto y el carácter inherentemente racional de todo sistema de acción. Por otro lado, de acuerdo al problema de investigación planteado, la función específica de este supuesto es acotar y fundamentar nuestra atención hacia los procesos políticos que se escenifican en los espacios institucionales del Estado, aún sin predefinir de qué procesos se trata y en qué tipo de interacciones se concretan. De allí que no constituya, al menos desde el uso que pretendemos darle, una teoría sustantiva de la burocracia estatal.

Asimismo, la noción de *arena política* pretende tomar distancia del dualismo entre una dinámica intraorganizacional del Estado y un contexto considerado como “todo lo demás”. En ese sentido, la relación entre el concepto de *juegos de poder* (que pretende describir la estructura del funcionamiento de cualquier sistema de acción organizada), y el de *arenas políticas* (que describe un rasgo específico del aparato institucional de los Estados latinoamericanos), no es de equivalencia. Por el contrario, con la introducción de este último concepto se pretende abordar, en un estudio concreto, la relación entre lo político -como dimensión de contingencia constitutiva de lo social- y la política, desde un punto de vista más bien topográfico, es decir, como subsistema regional específico. El primero, forma parte de una estrategia teórico-metodológica ubicua; el segundo, pretende orientar nuestros interrogantes hacia los procesos que, hipotetizamos, son específicos del área de estudio considerada.

En relación a esto último, es importante señalar que la noción de burocracia estatal como arena de conflicto político (Oszlak: 1984), y sus implicancias en torno a la mutua determinación entre tipos de dinámicas intraburocráticas y tipos de regímenes políticos (Oszlak: 1980), contiene presupuestos que se distancian de nuestro planteo teórico-metodológico de base; en especial el hecho de que estos conceptos toman al conjunto del aparato estatal como unidad de análisis y que el punto de partida es macrosociológico y de tipo histórico-estructural. En ese sentido, y en pos de articular nuestros dos supuestos de partida, tomamos el tipo de relación analítica planteada por Oszlak, pero *relocalizándola en un nivel microsocial* y en las prácticas cotidianas de los participantes, suponiendo, como ya desarrollamos, que los fenómenos que esas categorías describen tienen allí su lugar de concreción y que es allí, por tanto, donde hay que observarlos y analizarlos. Asumiendo, en consecuencia, que la dimensión macrosocial del fenómeno en cuestión es activamente recreada en las situaciones de interacción micro; y descartando, por tanto, toda concepción de

“dinámica política” como “estructura objetiva” independiente que determinaría las particularidades de dichas situaciones. En todo caso, los límites que esa dinámica impone a las estrategias de los actores deberán ser observados también como realidades en situación.

Para sintetizar

¿Qué tipo de vínculo existe entre el funcionamiento cotidiano de las organizaciones del Estado nacional y la dinámica política más amplia? ¿Qué tipo de prácticas habilita, cuáles restringe? ¿Por qué? Más específicamente, ¿qué aspectos de dicha dinámica política se organiza y concreta en los escenarios institucionales del Estado?; en definitiva: ¿qué tipo de relaciones sociales subyacen en los modos de la experiencia y del ejercicio de “la política” en dichos escenarios? Estos son, en principio, los interrogantes que hemos tratado de fundamentar a lo largo de este trabajo.

Hemos procurado mostrar que a pesar de que constituyen contextos de interacción relevantes de la vida política, las agencias estatales no han sido observadas como vías de acceso privilegiadas para el análisis microsituado de las transformaciones del Estado y la política en la Argentina reciente. Tampoco abundan los estudios sobre las dinámicas intraburocráticas que tomen distancia de los principios normativos que comúnmente se encuentran implícitos en las políticas de reforma del Estado. Más aún, en los estudios que se distancian de esos principios, pero que parten de concepciones macrosociales del fenómeno estatal, subsiste una mirada reificadora sobre las prácticas que estructuran cotidianamente su funcionamiento, evocando cierta imagen de sentido común que percibe los procesos de gestión pública, gobierno y ejercicio del poder político como una suerte de “caja negra”. Entendemos que examinar las prácticas y juegos políticos en las agencias estatales desde una perspectiva centrada en los participantes puede aportar conocimientos que contribuyan a precisar conceptual y empíricamente los rasgos históricos específicos del objeto de investigación propuesto, y de este modo, cuestionar la orientación “normativa” de las políticas de Reforma del Estado que, a pesar de la amplitud de los recursos invertidos, han fracasado sistemáticamente.

En ese sentido, hemos intentando argumentar en torno a la pertinencia de un abordaje que considere la racionalidad particular de los juegos de poder al interior de la agencia que seleccionemos, los actores involucrados en las mismas, la extensión de sus campos de acción,

las estrategias que persiguen y los límites mismos del sistema de acción del que participan, como *arenas de conflicto político* situadas y no como expresiones indiferenciadas del fenómeno organizacional. También hemos señalado que la dinámica política no revistará como una variable del contexto o entorno de las organizaciones del Estado, sino como una dimensión constitutiva y concretada en dichos escenarios. En esa medida, será posible considerar el funcionamiento estatal como intrínsecamente productivo, y a la descripción particular de ese funcionamiento, como una vía de acceso a los rasgos de la dinámica política local y actual.

Bibliografía consultada y/o citada

- ABOY CARLÉS (2001): *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Homo Sapiens, Rosario.
- ABRUCIO (1997) “O impacto do modelo gerencial na administracao pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”, *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma el estado y la Administración Pública*, Anales 3, pp. 21-49.
- AUYERO (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.
- BEZERRA (1999): *Em Nome das “Bases”. Política, FAVOR e Dependência Pessoal*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, Núcleo de Antropología da Política
- BRESSER PEREIRA (1998): “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Nº 150, vol. 38, Buenos Aires.
- CAMOU (1997): “Los Consejeros el Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Nº 152, Caracas
- CARDOSO (1972): *Estado y Sociedad en América Latina*, Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- CAVAROZZI (1999): Reforma del Estado y demanda de gobierno, en *Aporte*, Buneos Aires
- CROZIER, M. (1963, 1971): *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Amorrortu, Buenos Aires.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, México, 1977.
- ESTEVEZ (2001): *La Reforma managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- EVANS (1996): “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140.
- FELCMAN, BLUTMAN y MÉNDEZ PARNES (2001): *Modelos de cultura organizacional en la Administración Pública Argentina*, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE-UBA, mimeo
- GARFINKEL, Harold (1967): “¿Qué es la etnometodología?” en *Studies in Etnometodology*, Prentice Hall, N.J., 1967, Cap I. (traducción de la Cátedra de Metodología del trabajo de campo (FFyL-UBA), a cargo de la Prof. G. Batallán), mimeo.
-(1997): “Conocimiento de sentido común de las estructuras sociales: el método documental de interpretación en los descubrimientos de legos y profesionales”, en *El Ojo Furioso*, Año V, Nº 5, pp.70-78. (traducción de C. Belvedere).
- HEREDIA (2003): “Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: un estudio de los portavoces de la tierra y el capital, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, Nº1.
- IACOVELLO, M.; ZUVANIC, L. y TOMMASI, M. (2002): “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Diálogo Regional de Políticas*, BID, Septiembre de 2002. www.top.org.ar/publicac.htm
- KNORR CETINA & CICOUREL (1981): *Advances in social theory and methodology. Towards an integration of micro and macro sociologies*, Routledge & Kegan Paul Ltd., Boston
- KNORR-CETINA (1996): *¿Comunidades científicas o arenas transepistémicas de acción?. Una crítica de los modelos causi-económicos de la ciencia*. en *Redes*, Vol. III, Nº7, pp.129-160.
- MARTUCCELLI Y SVAMPA (1997): *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Losada.

- MERTON, R. K. "Estructura burocrática y personalidad", en Ramio, C. y Ballart (comp.), *Lecturas de teoría de la organización* (Vol. II), Madrid: M.A.P (Ministerio para las Administraciones Públicas), 1993.
- NOVARO (1994): *Pilotos de Tormentas. Crisis de representación y personalización de la política*. Argentina (1989-1993), Ed. Letra Buena.
- LEVISTKY, Steven (2002). "Una desorganización organizada: Estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo" en *Revista Política y Gestión*, volumen 3.
- LEVITSKY, Steven (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America*, Cambirdge University Press, USA.
- O' DONNELL (1982): *El Estado burocrático-autoritario: triunfos, derrotas y crisis (1966-1973)*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano.
- ORLANSKY (2001): *Política y Burocracia. Argentina 1989-1999*, Documentos de Trabajo N° 26, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Noviembre de 2001.
- OSZLAK (1980): *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudio CEDES, Volumen 3, Número 2, Buenos Aires.
-(comp.) (1984): *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires.
- (1990): "La Reforma del Estado en Argentina", Buenos Aires, *Documento CEDES/36*.
- (1997): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Ed. Planeta/Ariel, Buenos Aires.
- (2000): El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina, IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- SIDICARO (1995): Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995, en VVAA *Peronismo y menemismo*, Ed. El Cielo por Asalto, Buenos Aires.
- (2001): *La crisis del Estado. Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- (2003): *Los tres peronismos. Estado y poder económico (1946-55/1973-76/1989-99)*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- SIKKINK (1993): Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 138, 1993.
- SVAMPA Y PEREYRA (2003): *Entre la ruta y el barrio*, Buenos Aires, Paidós.
- WEBER, M. (1997): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 170-178.
-: (1991): "Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de las burocracias y de los partidos (1918)", en *Escritos Políticos*, Alianza, Madrid.