

## Una invitación para reflexionar sobre el Estado

### Reseña de la obra de Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (comp.): *Un Estado con rostro humano*\*

*An invitation to reflect on the State. Overview of the work of Ernesto Bohoslavsky and German Soprano (comp.): "Un Estado con rostro humano"*

por Jorge L. Atrio\*\*

La obra editada por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estables en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, propone un análisis orientado a reflexionar sobre las diferentes formas de pensar al Estado, sus políticas, sus funcionarios y sus agentes. La metodología presentada articula trabajos y perspectivas de diferentes intelectuales que giran en torno al concepto de Estado. En el libro los compiladores elaboraron una propuesta para volver a pensar la figura estatal en la Argentina. En esta línea, Bohoslavsky y Soprano destacan la centralidad que ha tenido el Estado en los estudios y reflexiones realizadas por todas las disciplinas científicas desde mediados del siglo XIX.

El libro comienza con dos temáticas centrales. Por una parte, una visión crítica de cómo desde la década de 1960 los científicos sociales han estudiado al Estado nacional. Por otra, una “intensa interlocución institucional de los intelectuales locales con la agenda de los debates internacionales de las ciencias sociales” (p. 11). En la instrumentación que realizan los autores sobre los diferentes textos puestos en juego para construir la argumentación propuesta, la pregunta que se intenta responder es ¿cómo aparece (re) presentado el Estado en ese análisis? (p. 11). Bohoslavsky y Soprano plantean una manera distinta de abordar esta literatura, proponiendo así una forma diferente de pensar las relaciones entre el Estado y otros ámbitos sociales, tanto desde lo político como desde lo académico. Para esta caracterización los autores han definido seis “paradas” o seis grandes grupos que incluyen las perspectivas de trabajo de pensadores y textos del último medio siglo. Luego, nos presenta el aporte metodológico respecto de nuevas perspectivas de análisis. Los cimientos para la construcción de ese rostro humano que nos invitan a descubrir en el Estado parecen comenzar a forjarse en cinco miradas, aquellas que corren el eje de análisis desde las estructuras centrales hacia las personas, los grupos, las trayectorias, las tensiones, las particularidades y los desvíos de la actividad estatal.

Por último, la obra compila catorce trabajos distribuidos en tres secciones. Es esta selección la que le da relieve a este volumen respecto de otros libros colectivos. Se percibe una tarea de agrupación, selección y explotación analítica y teórica de los artículos seleccionados. Es decir, no es una mera agrupación de textos que rodean una temática en particular, por el contrario, es evidente el trabajo editorial que han realizado los compiladores para darle un sentido y una unidad al libro.

\* Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (editores) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, 470 p.

\*\* CAICYT – CONICET. Magíster en Ciencia Tecnología y Sociedad (UNQ).

jatrio@conicet.gov.ar



### Enfoques centrales en el estudio del Estado

La primera parada propuesta por los autores se refiere al “Estado desde afuera” (p. 13). Describe un periodo que va desde finales de 1950 hasta mediados de 1980, destaca cómo “ciertas esferas sociales extra-estatales eran determinantes de la realidad estatal” (p. 13), pero sin dejar de advertir que el Estado tenía un rol clave como principal concentrador del poder. Así, Bohoslavsky y Soprano subrayan cómo las formas y contenidos de lo estatal tenían un centro en otras lógicas macro-sociales, predominando una concepción más de tipo clasista. En el análisis enfatizan los aportes intelectuales de pensadores de nuestra realidad nacional e histórica, como Gino Germani y Torcuato Di Tella, entre tantos que se mencionan.

En la segunda parada el objeto de estudio es “la génesis del Estado” (p. 14). Entre varios autores, pero con un fuerte anclaje en la producción historiográfica de José Carlos Chiaramonte, este apartado sirve para “conocer la formación y dinámica de unas unidades políticas que terminaron siendo eficaces en el proceso de constitución del Estado y la Nación argentina en la segunda mitad del siglo XIX” (p. 14). El planteo de Chiaramonte respecto de comprender primero las formas de lo estatal desde las “ciudades” y luego desde las “provincias” es una de las vías de análisis que van en línea con la descripción de los compiladores para el estudio de los inicios del Estado.

La tercera parada alude a “la forma del Estado” (p. 15). Posicionados en las décadas de 1970 y 1980 se observa un análisis que revaloriza a la democracia como objeto de estudio. Específicamente se destacan los procesos de transición a periodos democráticos en varios países de la región. La centralidad de la categoría “democracia” tiene también su eje en la propia historia de los cientistas sociales en esta época, las trayectorias de estos intelectuales llenas de interrupciones y rupturas en su trabajo es un aspecto no menor en el estudio de estas décadas. Sin embargo, destacan Bohoslavsky y Soprano, no por esto se dejó de lado la existencia de las relaciones entre la sociedad civil, el mercado y el Estado, como sostiene Guillermo O’Donnell.

En la cuarta parada se describe “la Reforma del Estado” (p. 17). Tomando como base la década de 1990, en Argentina, se mencionan estudios que sostenían la necesidad de construir un “Estado mínimo” o casi “ausente”, debido al considerado fracaso del “Estado de bienestar”. Pero la riqueza del análisis de esta sección radica en la puesta en tensión de estas conclusiones con aquellas que sostienen que el tamaño del Estado no es la única variable de medición y, en ese sentido, es necesario también incorporar la capacidad, autoridad y grado de penetración del Estado<sup>1</sup>. Así, el escenario dominado por estos debates puede cambiar radicalmente, poniendo en discusión la propia idea del “Estado mínimo” como meta de las políticas en los

<sup>1</sup> Bohoslavsky y Soprano citan esta teoría de Iazzetta, Osvaldo *Democracias en busca del Estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2007.

noventa.

En la quinta parada la perspectiva de análisis es la de las elites, es “el Estado desde arriba” (p. 19). El centro es la mirada política de quienes gobiernan, “el Estado es aquí reconocido como el escenario natural del ejercicio de la política, como una institución que tiene por protagonistas las ideas y prácticas públicas de los ‘notables’” (p. 19).

Finalmente, en la sexta parada se describe “el Estado desde adentro” (p. 20). En este enfoque sobre la organización y dinámica del Estado, los autores introducen como principal referencia los trabajos de Oscar Oszlak. Aunque también se destacan otros referentes que se han dedicado a temas como las políticas sociales, las agencias de control e intervención social y la formación de cuerpos de profesionales al interior del Estado. A diferencia de otras perspectivas, se observa al Estado como un objeto de estudio fragmentado en distintos ámbitos que demandan saberes expertos, estrategias y modos de gobierno particulares.

### Nuevas formas para pensar el Estado

Aquí es donde Bohoslavsky y Soprano proponen una nueva manera de discutir y pensar al Estado. Promueven un conjunto de ideas que surgen del análisis del amplio corpus bibliográfico en el que han sustentado su trabajo, que renuevan las perspectivas de estudio delineadas en las seis “paradas”. Así, plantean sus cinco propuestas para volver a estudiar el Estado.

Primero proponen la idea de “no personalizar al Estado”, no verlo como un actor único y auto-consciente, como si fuera una persona. Sostienen la conveniencia de asumirlo “como un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos” (p. 24). Así para los autores se reflejarían más fielmente las búsquedas de equilibrio y reacomodamientos constantes que se dan hacia dentro del Estado, además de las relaciones con otros actores públicos y de la sociedad civil.

En una segunda mirada, sin que sea una contradicción, la propuesta también incluye la idea de “personalizar al Estado”, pero no desde la visión de una autoridad que conduce el órgano máximo del Estado con un sentido unificador, sino desde aquellas “personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con [las] normas” (p. 24). Para ello Bohoslavsky y Soprano observan la necesidad de articular distintas metodologías de análisis. Debe haber perspectivas que den cuenta de la localización de las esferas de estudio, las áreas implicadas hacia dentro de las administraciones, los escalafones administrativos, las trayectorias personales, formas de relacionarse, sistemas de reclutamiento y exclusión del ámbito público, entre otras.

El tercer enfoque es el que plantea que el Estado es el resultado de múltiples presiones. Esto, por una parte, se da en función de la propia naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Y, por otra, porque las



tensiones que se manifiestan no son producto únicamente de las relaciones definidas en una estructura clasista, también intervienen otras lógicas entre las que se destacan las miradas de las corporaciones, de género, de profesionales, étnicas, partidarias, religiosas y muchas más en esa línea.

El revalorizar la importancia de las relaciones y tensiones intra-estatales en la acción estatal se convierte en otro de los enfoques del estudio. Se plantean dimensiones de análisis que responden a preguntas tales como: “¿cuáles son las funciones y competencias de los organismos estudiados?, ¿hay superposición de funciones entre ellos? y ¿cómo se legitiman y se toman decisiones en determinados ámbitos estatales o por ciertos funcionarios públicos?” (p. 26-27). Se intenta analizar al Estado no desde la propia concepción que se tiene desde su estructura de lo que debe ser el Estado, sino desde los desvíos que se identifican en el accionar de sus representantes.

Finalmente, la última propuesta se orienta a descentrar al Estado. Esto es quitarle el lugar predominante que ha tenido en la historiografía. Dejar de mirarlo desde sus ciudades capitales y desde las agencias del Poder Ejecutivo para poder ofrecer una representación de todo aquello que el Estado no pudo hacer, de aquellos lugares a los que no pudo llegar. Se propone recorrer las periferias de los centros urbanos desde donde también se opera, con sus relaciones e identidades propias, en la actividad cotidiana del Estado.

Luego del recorrido con el que comienzan Bohoslavsky y Soprano su descripción de los seis enfoques -paradas- que en los últimos cincuenta años gran parte de los intelectuales han pensado a nuestro Estado, realizan su propuesta de nuevas perspectivas. Repensar y discutir al Estado argentino desde estas cinco miradas que reposicionan al Estado desde los hombres, las trayectorias, las tensiones, desde diversos grupos que interactúan con él y desde sus lógicas internas. En estas vías de acceso se ponen en juego los textos que componen la obra. Así, a partir de la metodología propuesta y de las referencias al importante corpus documental que articula el libro, parecería poderse comenzar a delinear los primeros trazos del rostro humano del Estado.

### Los textos y el propósito de la obra

La compilación de textos que incluye la obra no se compone de trabajos específicamente realizados a modo de proceso empírico respecto de la nueva manera de repensar el Estado que proponen Bohoslavsky y Soprano. Los autores buscan “poner a prueba [...], la utilidad hermenéutica que estos cruces entre diferentes perspectivas y tradiciones disciplinares puede arrojar a quienes se interesan por el estudio empírico y teórico del Estado” (p. 11). Se presenta al lector una selección de escritos que estudian la configuración y trayectoria de diversas instituciones y funcionarios argentinos desde la década de 1880 hasta la actualidad. Son investigaciones históricas y antropológicas concentradas en agencias públicas que problematizan las periodizaciones y caracterizaciones más

generales sobre la historia del Estado y la política en la Argentina moderna “[...] los artículos de este libro invitan a percibir la complejidad de los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes estatales, y su inscripción en contextos específicos” (pp. 28-29).

Los compiladores intentan deconstruir el concepto de “Estado argentino” para que a través de los textos se pueda indagar acerca de las distintas racionalidades e intereses con que surgieron las instituciones estatales y las figuras que en ellas cobraron relevancia. Los funcionarios, sus actividades y sus producciones serán entonces un eje central. Las tensiones que implica este tipo de abordaje devienen de interpretar a los funcionarios como algo más que simples actores que deben cumplir una normativa, “[...] los perfiles y trayectorias previas de estos agentes estatales inciden en el tipo y la forma de sus intervenciones [...]” (p. 30). Se da relevancia de esta manera al peso de ciertas figuras de envergadura a modo de “padres fundadores” de algunas instituciones públicas. La impronta que ha dejado huella en las agencias de gobierno a su cargo comienza a delinear un rostro no asociado a las bondades de un Estado benefactor, sino en función de la actividad que tuvieron estas destacadas figuras en distintos momentos de nuestra historia, dándole ‘vida’ al Estado.

### Estructura, clasificación de los textos...

Los textos incluidos en el libro están organizados en tres secciones que definen diferentes abordajes: I) Autonomía y heteronomía en la formación y desarrollo de cuerpos de expertos en las agencias estatales, II) El monopolio estatal del ejercicio legítimo de la violencia física en las perspectivas y experiencias de sus funcionarios, y III) Actores disputando la definición y ejecución de intervenciones estatales.

La primera sección (pp. 59 a 214)<sup>2</sup> intenta sacar a la luz las diferentes posturas en la relación entre los ámbitos técnicos y políticos. Estos tipos de saberes, claramente diferenciados, van a configurar distintos procesos de toma de decisiones y van a tener también diferentes influencias sobre aquellos actores sociales bajo el alcance de sus administraciones. De ello sostiene Bohoslavsky y Soprano que ningún saber o práctica es puramente técnica o política. Se configura así un verdadero campo de tensiones con permanentes luchas, pujas y negociaciones entre diferentes jurisdicciones del Estado. Esta sección incorpora estudios detallados que incluyen una importante cantidad de información en cuanto a datos, organigramas y relaciones conflictivas entre instituciones.

En la segunda sección (pp. 215-332)<sup>3</sup>, los trabajos se centran en torno a las fuerzas armadas y de la policía. La perspectiva común que se pone de relieve en este caso muestra el accionar no de una fuerza como organización sino de los representantes de dichos ámbitos. Se plantea

<sup>2</sup> Autores: Leandri, Soprano, González Bollo, Sánchez Román y Ramacciotti.

<sup>3</sup> Autores: Bohoslavsky, Kahan, Frederic y Badaró.



el abordaje de un análisis micro-social de aquellas orientaciones y prácticas que fueron induciendo un determinado comportamiento de los miembros de estas fuerzas de seguridad. Es entonces el accionar del Estado en el uso legítimo de la violencia, el ámbito en el que se intenta comprender la actuación de sus agentes. En este apartado se desarrolla el accionar de dos policías provinciales, además del proceso de ingreso al ejército nacional. Nuevamente se identifican análisis exhaustivos con valiosos datos estadísticos<sup>4</sup> y con una profunda revisión de algunos procesos históricos que permiten la comprensión integral de las temáticas puntuales presentadas. Para mostrar la visión de los actores, el trabajo de Frederic aporta un importante elemento al marco teórico establecido por Bohoslavsky y Soprano, se trata de relatos (de carácter reservado) que muestran esa dinámica que, más allá del carácter institucional, era propia de las figuras relevantes de su ámbito. Estas son las características que los autores han identificado en la selección de obras que desde su construcción comienzan a darle sustento y forma al rostro de cada agencia del Estado que se estudia.

En la última sección (pp. 333-459)<sup>5</sup>, se hace un recorrido por diferentes temáticas que fueron teniendo arraigo en distintas geografías y coyunturas de nuestro desarrollo como nación. No hay un centro en la cúspide del gobierno nacional, sino que se ofrece una mirada periférica que intenta ir más allá de una visión capitalina homogénea en cuanto a la implementación de políticas. Se establece un eje de análisis sobre las competencias de las agencias estatales, poniendo de manifiesto que el nivel de intervención de estas responde más a un conjunto de presiones y manejos políticos que a un proceso transparente sustentado en la normativa. El texto de María Silvia Di Liscia se centra en el plano sanitario, describiendo las implementaciones específicas que actúan como la contracara de la perspectiva que, desde la conducción, describía González Leandri y Ramacciotti en su análisis sobre la constitución y consolidación de agencias sanitarias centrales. Este es un claro ejemplo del doble enfoque sobre un mismo ámbito del Estado que revela la riqueza y la pertinencia del material seleccionado por Bohoslavsky y Soprano para dar sustento a las distintas capas que van formando el *Rostro Humano* del Estado. Los textos seleccionados en esta última parte del libro también incluyen una importante cantidad de información, cuadros y presentaciones de casos que enriquecen la obra.<sup>6</sup> No obstante ello, el propósito de los autores es el de una articulación que configura una

auténtica red que sostiene su propuesta metodológica.

En síntesis, *Un Estado con rostro humano* constituye una invitación para revisar los enfoques teóricos utilizados para analizar al Estado en la Argentina. La ambiciosa cobertura temporal del libro, de más de un siglo de nuestra historia, intenta evidenciar la necesidad de explorar nuevas perspectivas de análisis ofrecidas por las Ciencias Sociales. Los grandes procesos de creación y transformación del Estado han sido conducidos por muchos actores, desde sus virtudes y defectos, con mayor o menor disponibilidad de recursos, desde posturas políticas oficiales u opositoras, con o sin la intervención de académicos y tecnócratas, todo ello revela una multiplicidad de relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Así es como ese Estado comienza a mostrar un rostro que se configura en los muchos hombres y mujeres que lo han venido representando. Por ello es preciso romper con esa mirada única, casi monolítica, que define las relaciones del Estado con las esferas sociales con las que interactúa. Para Bohoslavsky y Soprano los actores estatales y sus trayectorias redefinen de manera constante esas relaciones. Por ello se ocupan de analizar y presentar al lector las principales características de los estudios del último medio siglo, destacando aquellas perspectivas que ven al Estado: desde su génesis, desde afuera de su estructura, desde adentro, desde su forma y sus reformas, y desde las elites que lo han gobernado.

Para los autores es preciso no personalizar al Estado como un ente de autoridad máxima que todo lo rige, sino hacerlo desde aquellas personas que llevan adelante su práctica cotidiana, los auténticos interlocutores del Estado. Estos serán actores sujetos a múltiples presiones y procesos de negociación, tanto por parte de otros representantes sociales que demanden acciones del Estado como de la propia estructura pública en la competencia por incumbencias y recursos. Por todo esto la propuesta metodológica interpreta la necesidad de quitar al Estado de esa posición central y preponderante que ha tenido siempre en los estudios. Es preciso ampliar la mirada de un Estado conceptualizado desde perspectivas hegemónicas, ya sea, entre otras, la de los grandes centros urbanos, las elites de gobierno o desde el enfoque del género predominante. Así, se podrá reconocer al Estado desde otras realidades, dinámicas y personas de aquellos lugares a los que aún no se ha podido llegar más allá que en los discursos.

La riqueza de esta obra es que no se agota en sí misma. Los textos incluidos son claros exponentes de aquellas realidades que muchas veces necesitan ser analizadas también desde los límites de la perspectiva estatal centralista, o desde fuera de ella. En todo esto se trasluce la cuidada compilación de los trabajos que permiten al lector comprender casos donde una mirada alternativa puede explicar diferentes dinámicas de la acción del Estado. Los distintos momentos y ámbitos de desarrollo de la gestión pública que se describen en estos textos dan cuenta también de que esta mirada no se ciñe a una época en particular.

<sup>4</sup> Se destaca el trabajo de Ernesto Bohoslavsky "El brazo armado de la improvisación. Aportes para una historia social de los policías patagónicos (1880-1946)".

<sup>5</sup> Autores: Casullo, Di Liscia, Pozzio, Lvovich y Rodriguez.

<sup>6</sup> Se destaca el relevamiento que presenta Casullo sobre causas civiles, comerciales, criminales y federales iniciadas en el juzgado letrado de Río Negro en el período 1889-1916. Además de la propuesta que incluye las descripciones y análisis que, para una época más reciente, realiza Pozzio en el desarrollo inicial y en el de los tres 'actos' de su trabajo.



Por último, es importante hacer una reflexión sobre las expresiones vertidas el 19 de agosto de 2010 en la presentación del libro. Como comentarista Osvaldo Graciano sostuvo que es necesario evitar la dispersión analítica y comenzar a repensar conceptualmente al Estado como una unidad. Para este tipo de desafíos, Ernesto Bohoslavsky apuntó que existe en la actualidad un contexto nacional que invita a esta tarea de repensar el Estado. El autor manifestó que en contraposición a la idea de retiro del Estado en los noventa, actualmente hay una presencia fuerte del Estado que invita a reflexionar sobre los alcances y limitaciones en su accionar y en sus políticas. Finalmente, a la pregunta de cómo volver a pensar el Estado, Germán Soprano planteó un interrogante sobre el verdadero deseo de hacerlo, sobre el cuál expresó que efectivamente lo hay y que existe la necesidad de construcción de un orden y de una concepción del Estado proveniente de los sectores subalternos.

Seguramente la cuantiosa literatura compilada en esta obra no agota la vasta historia del Estado argentino, ni es tampoco la pretensión de los autores. Pero no cabe duda que esta búsqueda de un *Estado con rostro humano* no es sólo una propuesta metodológica para las Ciencias Sociales, es una verdadera invitación para releer y volver a comprender la historia del Estado desde diferentes aristas. Poniendo en juego las perspectivas, ambiciones, posicionamientos y dificultades de los hombres y mujeres que, con mayor o menor trayectoria y/o perfil público, han definido particulares formas de relación con la sociedad y le han dejado su impronta a nuestras instituciones estatales.

Recibido: 30/07/2010

Aceptado: 15/09/2010