

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Prácticas cotidianas en las burocracias públicas. Reflexiones teórico- metodológicas.**

Luisina Perelmiter.

Cita:

Luisina Perelmiter (2004). *Prácticas cotidianas en las burocracias públicas. Reflexiones teórico-metodológicas. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/652>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Prácticas cotidianas en las burocracias públicas. Reflexiones teórico-metodológicas**

Luisina Perelmiter

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Maestría en Investigación en Ciencias Sociales-UBA

[lperelmiter@yahoo.com](mailto:lperelmiter@yahoo.com)

### I. Introducción

En el marco de la elaboración de mi Proyecto de Tesis de Maestría -cuyo tema se vincula a las prácticas cotidianas en las estructuras burocráticas del Estado argentino- esta ponencia se propone especificar ciertos aspectos teórico-metodológicos referidos a la formulación de nuestro problema de investigación. En particular, desarrollaremos dos ejes que, a nuestros fines, consideramos fundamentales:

En primer lugar, *la posibilidad de construir nuestro objeto desde una perspectiva que no parta de una visión dicotómica del nivel micro y macro de la realidad social*. Para ello, sostendremos la pertinencia de una mirada que dirija la atención analítica -y la indagación empírica- al nivel de la vida cotidiana de las burocracias públicas y -en términos etnometodológicos- a las actividades prácticas y continuas de decir las y hacerlas. Considerar a las estructuras burocráticas del estado como realizaciones contingentes de sus miembros, cuyos rasgos singulares y rutinarios pueden ser observables a nivel de su realidad práctica, supondría prestar atención al nivel micro sin dejar de llevar el análisis a una dimensión macrosocial.

En segundo lugar, *la necesidad de conceptualizar nuestro objeto en términos socio-políticos y no meramente organizacionales*. Es decir, para pensar las burocracias públicas no partimos de una teoría de la organización que postule modelos de

eficacia/ineficacia institucional; en cambio, asumimos que constituyen contextos de interacción relevantes del campo político. La pregunta por la eficacia de su funcionamiento, en ese sentido, ya no sería inscrita en el marco del hecho organizacional en sí mismo, sino en la medida de su eficacia para producir y reproducir estructuras de reconocimiento e interacción política histórica y culturalmente singulares a nuestro país.

Nuestro propósito es exponer, sobre la base de estos ejes, la lógica argumental y la estrategia de lectura a partir de la cual hemos construido la pertinencia de las preguntas que orientarán nuestra investigación. El primer apartado consiste en una muy breve descripción del horizonte de debates de donde emerge nuestro problema. El segundo, bosqueja la perspectiva teórico-metodológica a partir de la cual hemos considerado dichos antecedentes y situado nuestros objetivos de investigación.

## **II. Establecer diferencias: la emergencia de los interrogantes**

Durante la década del '90, la Argentina ha asistido a una reformulación significativa de las relaciones entre Estado y sociedad, y a una desestructuración profunda de las funciones y capacidades estatales básicas (Oszlak: 1999; Sidicaro: 2001, 2003). La serie de reformas estructurales involucradas en esta desestructuración se fundaron en un diagnóstico que, básicamente, explicaba las crisis económicas y políticas de los períodos previos a partir de lo que llamaron el “sobredimensionamiento” estatal. La intervención del Estado aparecía, así, como el problema que estaba en el origen de los desajustes económicos, pero también en la base de su propia hipertrofia. En la medida en que éste diagnóstico logró articular a toda una serie de actores claves -

elites gubernamentales, tecnocráticas, económicas-, hegemonizó el arco de alternativas políticas y, por tanto, definió tanto los términos del problema como la orientación de la política de reforma.

Por un lado, la reforma de las funciones estatales se impuso como reducción del área pertinente para la intervención y regulación del Estado. Además de cristalizar en políticas públicas concretas, este postulado conllevó toda una serie de desplazamientos teórico-políticos; en particular, la sustitución de la matriz de análisis Estado/Sociedad por la de Estado/Mercado. Incluso al interior de perspectivas pretendidamente críticas del tono de las reformas, se comenzó a pensar al Estado en términos de *quantum*<sup>1</sup> y a redefinir sus dimensiones bajo términos cognitivos mercantiles. Con mayor o menor sutileza, se sustituyó la idea de legitimidad por la de gobernabilidad, la de política o gobierno por la de administración, la de ciudadanos por la de clientes, y demás.

Por otro lado, en relación a las capacidades estatales, se bregó por una estrategia de reingeniería que fortaleciera sus competencias administrativas mediante la reconversión de sus estructuras institucionales y los modelos de gestión. Aquí, se trataba de introducir lo que se llamaron “reformas amigables o hacia adentro”; las cuales, en virtud de una presunta validez técnica, conllevarían incrementos de eficiencia con independencia de la orientación de la política de Estado.

La escisión analítica entre las funciones y las capacidades estatales aparecía como uno de los rasgos más sobresalientes de este discurso. Al mismo tiempo, la fórmula de un “Estado chico y fuerte”, despolitizaba la empresa reformista otorgándole el acento ideológico en el que se fundaban las políticas hegemónicas del período: la necesidad de adaptar la organización de la sociedad a los tiempos de la globalización se presentaba como un imperativo resoluble en términos técnicos. De

este modo, tanto la primera como la segunda serie de reformas estatales, se legitimaron sobre la base de un discurso tecnocrata, eficientista y modernizador<sup>2</sup>.

A contrapelo de estos discursos, sin embargo, las modalidades que asumieron las políticas de reforma estatal -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. (Oszlak: 1999, Bozzo & otros: 1997, Blutman: 2001, Orlansky: 2001).

Lejos de la utopía eficientista, las reformas tuvieron lugar en el marco de una inusitada extensión a la esfera estatal de los conflictos del partido de gobierno y el sobredimensionamiento estatal en las cúpulas políticas de la Administración Pública Nacional (Orlansky: 2001). Sumado a esto, se consolidó una trama de producción de saberes expertos con un anclaje institucional independiente del Estado –tanques de pensamiento, consultoras, etc.-, cuyos agentes fueron, no obstante, los verdaderos artífices de las políticas de reforma encaradas durante los gobiernos menemistas (Camou: 1997).

Finalmente, y aunque resulte obvio mencionarlo, los espacios institucionales del Estado fueron escenarios relevantes de las estrategias mediante las cuales se produjo la acumulación de recursos institucionales y políticos para implementar y sostener las reformas neoliberales, esto es, devinieron contextos de interacción fundamentales del campo político.

Pese a eso, dichos contextos de interacción son escasamente indagados por los estudios sociológicos existentes<sup>3</sup>, sea porque aparecen como los referentes de indagación empírica propios de los discursos reformistas-administrativistas; porque

se proponen describir como *son* las estructuras institucionales, pero no *cómo* se sostienen y producen, eludiendo así la dimensión de la interacción cotidiana; o porque, vinculado a lo anterior, se los entiende como epifenómenos o cristalizaciones de relaciones de fuerza entre actores macro-sociales cuya comprensión, en todo caso, reenvía a esos niveles. Detengámonos un momento en cada una de estas perspectivas.

En primer lugar, tenemos la versión académica de los discursos reformistas: el managerialismo aplicado al sector público, cuyo planteo se resume en la necesidad de transformar un modelo de organización tradicional -burocrático- del Estado hacia otro de tipo gerencial (cf. Abrucio: 1997; Estevez: 2001). Como ya aludimos, fuertemente normativos y deudores de la discusión sobre la crisis de legitimidad del Estado de Bienestar en los países centrales, estos enfoques reducen el problema de la estatalidad a una cuestión de modernización universalista, es decir, de adaptación a la complejidad de las tareas que el Estado debe encarar en el contexto de la sociedad contemporánea.

En segundo lugar, una corriente que ha asumido cierta relevancia en los últimos años es la autodenominada “neoinstitucionalista”. Retomando la tradición weberiana, abordan la relación entre los aspectos institucionales del Estado, y las posibilidades de los elencos gubernamentales de llevar a cabo exitosamente proyectos de reforma económica (Evans: 1996; Sikkink: 1993). El valor de estos enfoques radica en que construyen un programa de investigación que elude las concepciones totalmente abstractas de la autonomía estatal, para centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras y procedimientos institucionales del Estado y su gravitación en las políticas resultantes.

A través de una estrategia metodológica histórico-comparativa, las investigaciones empíricas tienen como objetivo la exploración de este argumento teórico. Para el caso argentino –en comparación con el brasilero- la debilidad y falta de autonomía de las estructuras burocráticas del Estado constituye una resultante histórica que, como variable independiente, permitiría explicar los sucesivos fracasos gubernamentales para emprender senderos de desarrollo económico sustentables a largo plazo (Sikkink: 1993).

En una línea similar, algunos trabajos han examinado los atributos concretos de las estructuras burocráticas del Estado argentino. Así, se los conceptualiza, también en términos weberianos, como *regímenes patrimonialistas* vinculados a formas de ejercicio del poder político típicos de sociedades precapitalistas. A través de diversas modalidades (clientelismo, personalismo, discrecionalismo, etc), se recrea una estructura de poder real paralela y yuxtapuesta a la formal, lo cual transforma el poder del Estado en el poder privado de los elencos gubernamentales. La relación específica entre Estado y Gobierno, en ese sentido, estaría dada por modalidades de interacción política y de ejercicio de la dominación que no pueden ser considerados a la luz de buenos/malos modelos organizacionales (Oszlak: 1980, Orlansky: 2001).

Finalmente, están los análisis sociológicos macro-estructurales que problematizan la debilidad histórica de las instituciones estatales, y se proponen explicarla a partir de la interrelación entre las características e intereses de los actores socioeconómicos predominantes, y las modalidades típicas de la acción estatal en la Argentina, en particular, durante los gobiernos peronistas. De las modalidades específicas que asumió la interacción entre elencos de gobierno y actores socioeconómicos, resultaría entonces la debilidad de las capacidades estatales, que, como un rasgo

perdurable y autoalimentado, habría continuado caracterizando y conformando dicha interacción a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, las incapacidades burocráticas y políticas del Estado argentino no referirían a un presunto anacronismo derivado del proceso de globalización; sino a una realidad institucional previa cuya procedencia remite a un proceso histórico de largo plazo (Sidicaro: 2001, 2003).

Ahora bien, dado que desde estos últimos enfoques, las incapacidades estatales argentinas no serían un mero problema de adecuación organizacional, sino que provienen, o bien de un entramado de relaciones de fuerza históricamente constituido (Sidicaro: 2001, 2003), o bien de un proceso histórico de construcción político-institucional peculiar a cada Estado (Sikkink: 1993, Oszlak: 1980), estos estudios aportan una mirada sobre las burocracias públicas que cuestiona consistentemente los presupuestos de las perspectivas administrativistas y/u organizacionales sobre el problema estatal.

Sin embargo, en la medida en que la capacidad/incapacidad estatal resulta aquí un dato observable a partir de análisis macro-estructurales –articulados a los macro-resultados de la acción estatal- estos enfoques tienden a problematizar insuficientemente las prácticas que caracterizan el funcionamiento concreto de las burocracias públicas. Al mismo tiempo, y en la medida en que se centran más en los resultados de la acción estatal que en los detalles de su dinámica generativa, presuponen los rasgos que obtienen las situaciones de interacción cotidiana que, rutinaria pero también esforzadamente, instituyen dichas estructuras.

Agreguemos a esto que el eje de análisis “capacidad/incapacidad estatal” parte de teorías sustantivas del Estado que conllevan ciertos presupuestos acuñados en contextos sociopolíticos e históricos diferentes al nuestro. Desde aquí, se podría



sugerir que dicha matriz contiene algunos elementos normativos en cuanto postula modelos de fortaleza o debilidad estatal que son, en cierto sentido, teóricamente etnocéntricos.

La utilización de herramientas conceptuales sustantivas generadas en y desde las sociedades centrales supone, ineludiblemente, esta dificultad<sup>4</sup>. En consecuencia, creemos que sería productivo explorar este argumento teórico negativo, invirtiendo la estrategia de investigación; esto es, partiendo de teorías de la acción social lo más ubicuas y desfondadas posibles, y eventualmente, a medida que avance la investigación empírica, incorporar -y generar- herramientas conceptuales más sustantivas sobre la especificidad del tema.

A partir de lo dicho, estamos en condiciones de postular los interrogantes que guiarán nuestra investigación. Los cuales son de naturaleza doble. Por un lado, *¿en que medida las lógicas de interacción cotidianas al interior de las agencias públicas contribuyen a caracterizar los atributos institucionales que la bibliografía define como una insuficiencia de capacidad estatal?.* Por el otro, y fundamentalmente, *¿en qué medida esas mismas lógicas de interacción, y los supuestos compartidos que las orientan, pueden ser comprendidas ya no a partir de su inscripción en la problemática de la capacidad/incapacidad estatal sino en función de su dimensión productiva y eficaz respecto de las modalidades de circulación del poder entre los agentes del campo político?*

En términos operativos, las preguntas serían las siguientes: *¿qué tipo de prácticas entre qué tipo de actores organizan la interacción cotidiana en las agencias de gobierno?; ¿qué tipo de recursos, solidaridades y reglas de resolución de conflictos se inscriben en esas prácticas?; y, por último ¿de qué modo las dinámicas específicas del campo político se articulan transversalmente con las dinámicas*

*instituidas propias del campo burocrático-estatal en la definición de los contextos de interacción internos a las agencias estatales?*

Para dar cuenta de estos interrogantes, nuestra estrategia teórico-metodológica consiste en cruzar el fenómeno (de la burocracia) estatal con un dispositivo analítico microsociológico fundado, en términos generales, en la tradición de la sociología interpretativa. Entendemos que dicho dispositivo puede contribuir a iluminar y precisar las características de las prácticas cotidianas que, desde nuestro punto de partida teórico, consideramos como “hacedoras”, día a día, de los rasgos históricos y culturalmente singulares de las burocracias públicas en nuestro país.

### **III. Precisar la perspectiva: la formulación teórico-metodológica del problema**

Tanto el ordenamiento analítico de los antecedentes, como nuestro problema de investigación, han sido formulados desde determinado punto de partida teórico.

Como ya señalamos, la estrategia teórico-metodológica consiste en cruzar el fenómeno de la burocracia estatal con un dispositivo analítico centrado en la tradición de la sociología interpretativa, y más específicamente quizás, en los enfoques microsociológicos o sociologías de la vida cotidiana<sup>5</sup>.

Por sus propios principios epistemológicos, este tipo de perspectiva analítica impide formalizar un sistema de categorías que esquematice demasiado la indagación empírica<sup>6</sup>; más bien se trata de un conjunto de supuestos que determinan énfasis y cierta dirección de la mirada del investigador.

En términos etnometodológicos, entonces, partimos de considerar a los actores sociales como constructores de la realidad social de la que son parte, cuyo orden es

un emergente persistente de sus actividades prácticas. Actividades que, su vez, no son expresiones de ninguna autonomía individual o libre albedrío, sino del *conocimiento tácito compartido* -intersubjetivo- que organiza la interacción cotidiana y que da forma a instituciones particulares. La *dependencia contextual* de la interacción social -la indexicalidad- significa que el contexto es parte integral de la producción de sentido en la interacción y no un dato externo. Los actores aprovechan el contexto para dotar de racionalidad a sus acciones, y lo hacen elaborando las contingencias situacionales en función de patrones subyacentes de legibilidad. En consecuencia, la idea de contexto no alude a una supuesta falta de regularidad, sino al hecho de que ésta no es previa ni dada, sino que es activamente producida en y desde la interacción misma. Por tanto, el carácter contextual de la acción social no sería un mero obstáculo para el análisis formal, sino un rasgo ontológico de la vida social a considerar en cuanto tal (Garfinkel: 2002, Heritage: 1991).

Asimismo, prestaremos especial consideración a la cuestión del *poder* en un doble sentido; como *recursos* y *capacidades* -contextualmente pertinentes- que los actores movilizan en sus interacciones, y como *asimetrías* -derivadas de diversas dimensiones- que también contribuyen a organizar esas interacciones (Giddens: 1997). En términos foucaultianos, el ejercicio del poder sería “una manera para unos de estructurar el campo de acción posible de otros”, y no un hecho bruto o una estructura<sup>7</sup>. Pensar al poder de este modo nos permitiría precisar dos cuestiones. En primer lugar, señalar su especificidad en cuanto dimensión de la interacción sin predefinir sus procedimientos y ocasiones. En segundo lugar, incorporarlo al nivel de las situaciones microsociales, eludiendo cierta partición tradicional entre microsociologías sin poder y macrosociologías sin acción.

Este último punto nos conduce ahora a la necesidad de especificar uno de los ejes que delimitamos al principio: la posibilidad de construir nuestro problema desde una mirada no dicotómica del nivel micro y macro de la realidad social.

Según Knorr-Cetina (1981), la sustitución de una noción normativa del orden social por una de tipo cognitiva -contenida en los elementos conceptuales ya referidos- y, derivado de esto, el rechazo simultáneo al individualismo y el holismo metodológico en favor del situacionalismo metodológico, han redefinido los términos del debate micro-macro en la teoría social.

La sustitución de una noción normativa del orden por una de tipo cognitiva significaría que los actores no actúan porque han incorporado normas que pertenecen a un orden de realidad abstraída de su cotidianeidad práctica (la estructura objetiva), sino que en el manejo de sus asuntos, éstos generan y sostienen el orden, que de este modo es una realización pragmática y en curso, de una persistencia contingentemente lograda. De allí que el orden social sea una cuestión inextricablemente ligada al problema de la acción social y a las reglas de sentido que operan en la práctica: el carácter intersubjetivo del orden se deriva de reglas colectivamente concertadas que tienen significados públicos y estatuto práctico, y que, por tanto, pertenecen al mundo empírico.

Ahora bien, la consecuencia metodológica de concebir a la intersubjetividad y la interacción como los términos en que se definen las ocasiones localmente situadas del orden, es que la unidad de análisis no puede remitir ni a los individuo ni a un supuesto sistema de normas cuya internalización explicaría, descontextualizadamente, sus episodios prácticos formativos, sino a las situaciones de interacción recíprocas, y a las reglas que intersubjetivamente se engendran cada vez en ese curso.

En ese sentido, podemos decir que frente a la alternativa dicotómica entre el individualismo y el holismo metodológico, el *situacionalismo metodológico* ofrece una mirada que, a nuestros propósitos, permite acceder a los microcosmos sociales preservando su complejidad y rasgos propios, al mismo tiempo que permite reinscribir el nivel de la realidad microsocial por fuera de las dicotomías deterministas entre los fenómenos individuales y colectivos, o algunos de sus derivados. Por otra parte, la indagación de estos microcosmos como realidades *sui generis* no funcionaría como límite, sino como condición teórico-metodológica para la reconstrucción de macro-fenómenos en su singularidad histórico-cultural (Knorr-Cetina, 1981).

La diferencia analítica entre el nivel micro y macro de la realidad social no encuentra un correlato lineal y aporofémico en términos metodológicos. Si bien asumimos que toda acción social ocurre necesariamente en situaciones microsociales, no es menos cierto que estas situaciones se encuentran virtualmente interrelacionadas a un nivel macro. Los diferentes niveles de análisis, no obstante, no impedirían reclamar la primacía ontológica y metodológica de las situaciones microsociales como lugar de ocurrencia e indagación de lo social. Si se reconoce que, en principio, las interacciones contienen elementos que trascienden su situación inmediata, es posible ampliar el modelo micro de la realidad social considerando las macro-construcciones como elementos endógenos a estas situaciones.

Expliquémonos. La “hipótesis de la representación” que acabamos de delinear supone el reconocimiento de que existen microsituaciones que parecen existir sólo en virtud de otras microsituaciones. Lo cual plantea un problema que se elabora postulando que la diferencia entre este nivel de interrelación, y las interacciones microsituadas, no es de carácter empírico, y que, en consecuencia, tampoco es

apropiado postular que el primero es un emergente externo de la suma de las segundas. Por el contrario, el nivel macro de la realidad social es activamente construido en y desde las situaciones de interacción microsituadas. En el extremo, esta hipótesis “niega la existencia de un macro orden independiente de las macro-representaciones que son rutinariamente logradas en la interacción micro-social” (Knorr-Cetina: 1981, pp.40-41, traducción propia).

En los términos de nuestro problema de investigación, esto significaría reconocer que lo que pretendemos analizar son las lógicas y reglas intersubjetivas que subyacen en las interacciones cotidianas microsociales, pero poniendo el énfasis de la observación en aquellas situaciones donde aparezcan macro-construcciones como rasgos propios de las instituciones burocráticas del Estado argentino en tanto contextos de interacción políticamente relevantes. En otras palabras, los microcosmos que constituyen el lugar de nuestra indagación no serán explorados en todas y cada una de sus dimensiones o situaciones, sino en aquellas que resulten pertinentes de acuerdo con nuestros interrogantes de investigación.

Pues bien, luego de esta breve bosquejo de los elementos y debates teóricos de los que partimos, nuestros objetivos de investigación pueden formularse del siguiente modo:

En términos generales, nos proponemos *describir y analizar las situaciones de interacción cotidiana en las agencias de gobierno del ámbito de la Administración Pública Nacional, considerando en particular los marcos de experiencia subjetiva a partir de los cuales las diversas categorías de agentes participan de esas interacciones, y explorando sus vinculaciones con la dinámica más amplia del campo político.*

En términos específicos:

1. Caracterizar las *categorías de agentes* que intervienen en la dinámica interna de las agencias de la Administración Pública Nacional, a partir de las diversas dimensiones que caracterizan, desde sus puntos de vista, sus respectivas posiciones institucionales.
2. Reconstruir los marcos de experiencia subjetiva de los agentes respecto del contexto en el cual actúan; en especial, reconstruir los *supuestos compartidos o acervos de conocimiento tácito* que ordenan las interacciones y las *prácticas reflexivas* mediante las cuales se describe y construye la *racionalidad* de los escenarios de interacción.
3. Indagar la relación y diferencias entre los *recursos de poder* específicos para cada una de las categorías de agentes, los criterios contextuales a partir de los cuales devienen pertinentes y movilizables, y en términos generales, los *procedimientos* con que dichos agentes participan en las interacciones.
4. Reconstruir y analizar las *formas típicas* de las situaciones de interacción y sus *ocasiones de conflicto*, considerando las reglas que organizan la resolución de los mismos y los tipos de *solidaridades y enfrentamientos* emergentes.
5. Explorar los modos en que las características de las interacciones y estrategias internas a las agencias se vinculan con la dinámica más amplia del campo político.

Para terminar, digamos que creemos que este tipo de mirada puede contribuir a complementar, y quizás a relativizar, algunos presupuestos de los estudios centrados en perspectivas más tradicionales sobre temáticas vinculadas al Estado y su trama institucional; pero fundamentalmente, lo que pretendemos es introducir ciertos debates teóricos que nos permitan cuestionar tanto la acentuación

hegemónica de la reflexión sobre el Estado por fuera del campo estrictamente sociológico, como una elaboración exclusivamente antagonista a esta construcción al interior del campo. Quizás más modestamente, intentamos preguntar a “los que saben” sobre aquello que difícilmente comprendamos mediante la aplicación canónica de teorías consagradas.



## BIBLIOGRAFÍA

- ABRUCIO, Fernando: "O impacto do modelo gerencial na administração 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, mayo de 1997.
- BLUTMAN, Gustavo: "Reforma del Estado. Tecnocracia y tipos culturales", en Estevez, Alejandro (comp), *La Reforma managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia*, Ediciones Cooperativas, 2001.
- BOZZO, Cristina; LOPEZ, Beatriz; RUBINS, Roxana & ZAPATA, Andrea: *La Segunda Reforma del Estado: Balance*, CEPAS, Buenos Aires, julio de 1997.
- CAMOU, Antonio: "Los Consejeros el Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas, noviembre-diciembre de 1997.
- ESTEVEZ, Alejandro: "El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina", en Estevez, Alejandro (comp.), *La Reforma managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia*, Ediciones Cooperativas, 2001.
- EVANS, Peter: "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo de 1996.
- FOUCAULT, M.: *El sujeto y el poder*, mimeo, traducción de la cátedra de Sociología Sistemática (De Ipola), S/F.
- GARFINKEL, Harold: *Ethnomethodology program: working out Durkheim's aphorism*, Maryland, Rowman & Littlefield, cap.1, 2002.
- GIDDENS, Anthony: *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*, Amorrortu, Buenos Aires, 1997.

- HERITAGE, John: "Etnometodología", en Giddens y Turner, *La teoría social, hoy*, Alianza, Mexico, 1991.
- KNORR-CETINA & A. V. CICOUREL: *Advances in social theory and methodology. Towards an integration of micro and macro-sociologies*, Routledge & Kegan Paul, Boston, 1981.
- ORLANSKY, Dora: *Política y Burocracia. Argentina 1989-1999*, Documentos de Trabajo N° 26, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Noviembre de 2001.
- OSZLAK, Oscar: *De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado*, mimeo.
- OSZLAK, Oscar: "Quemar las naves: (o como lograr reformas estatales irreversibles)", *IV Congreso internacional del CLAD sobre Reforma el estado y la Administración Pública*, México, 1999a.
- OSZLAK, Oscar: *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudio CEDES, Volumen 3, Número 2, Buenos Aires, 1980.
- SAUTU, Ruth: *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Eds. Lumiere, Buenos Aires, 2003.
- SIDICARO, Ricardo: *La crisis del Estado. Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- : *Los tres peronismos. Estado y poder económico (1946-55/1973-76/1989-99)*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.
- SIKKINK, Kathryn: "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 138, 1993.

---

<sup>1</sup> La aseveración que encuentra el núcleo del neoliberalismo en una especie de fórmula que dice “Más Mercado, Menos Estado” ilustra este corrimiento conceptual.

<sup>2</sup> Al calor de este discurso, se institucionalizó un área temática de estudios académicos cuyo punto de partida consistía en la constatación de la existencia –y de la tácita necesidad- de la llamada “Reforma del Estado”. Emergentes de este proceso son las Áreas de Estudios de la “Reforma del Estado y la Administración”, Maestrías en Administración Pública, y Congresos y Jornadas dedicados exclusivamente a la discusión de estos problemas.

<sup>3</sup> La débil o nula tradición de estudios académicos sobre los aspectos institucionales del Estado es referida por algunos autores como un indicador de los rasgos de la cultura estatal argentina. Así, se establecen comparaciones con otras culturas, como la brasilera, que no sólo presentan burocracias de mayor fortaleza sino también una mayor tradición académica de reflexión al respecto. Ver Sikkink, Kathryn: “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 138, 1993.

<sup>4</sup> Es interesante observar cómo muchos autores elaboran esta dificultad matizando conceptualmente las matrices teóricas de base: paradójizando los conceptos o añadiendo especificaciones. Y esto, en las temáticas más disímiles. No es nuestro objetivo desarrollar aquí este argumento, sinteticemos la cuestión con la clásica fórmula de Florestán Fernández de “arcaización de lo moderno, modernización de lo arcaico” para abordar el proceso de modernización en América Latina, o con las diferentes variantes de especificación histórica de las nociones gramscianas: “hegemonía compartida” (Pucciarelli), “hegemonía burocrática de sustitución” (Rouquie), etc. Nos estamos refiriendo a este tipo de recurso teórico, cuya existencia podría indicar dos cosas al mismo tiempo. Por un lado, la pretensión de eludir la inscripción de los procesos sociales latinoamericanos en algún punto de un supuesto curso evolutivo cuyo núcleo es la historia de los países centrales. Por el otro, la recaída en ese mismo supuesto, dado que América Latina presentaría una historia que, derivada de su posición como región colonizada, obtendría rasgos sincréticos y/o paradójicos. Es decir, de matices respecto de una historia básica.

<sup>5</sup> Como ya mencionamos, eludir toda referencia a alguna teoría sustantiva sobre el Estado, para nuestros propósitos, es más un recurso metodológico que un desconocimiento de su singularidad. De hecho, nuestros interrogantes parten de considerar la relevancia política de las instituciones burocráticas del Estado en cuanto “contextos de interacción”.

<sup>6</sup> De hecho, en sus versiones más radicales, estos enfoques sostienen que a los problemas no se los puede formular con anterioridad a la indagación empírica, dado que estos pertenecen a la vida social y no a la teoría social. Los problemas, en ese sentido, deberían *fundarse* empíricamente.

<sup>7</sup> Al respecto, resultan útiles los siguientes comentarios: “(...) las relaciones de poder arraigan profundamente en el nexo social, no reconstituyen por encima de la sociedad una estructura suplementaria cuya eliminación radical quizás podría soñarse. Vivir en sociedad es, de todos modos, vivir de manera tal que les sea posible a unos actuar sobre la acción de otros”, Foucault, M: *El sujeto y el poder*, mimeo, traducción de la cátedra de Sociología Sistemática (De Ipola), S/F.