

## Hay una nueva historiografía del Estado argentino?<sup>1</sup>

Ernesto Bohoslavsky<sup>2</sup>

“Si se trata de utilizar el pasado para construir identidades colectivas, como sabían Ernest Renan o Ricardo Rojas, mejores son los poetas que los historiadores”<sup>3</sup>

**L**a pregunta que organiza esta exposición apunta a determinar si en los últimos veinticinco años se ha producido una renovación completa de la manera en la que la historiografía académica se ha acercado a la historia del Estado argentino, al menos del Estado argentino moderno. Para ello propongo el siguiente recorrido en búsqueda de una respuesta que –advierto al lector- no está libre de ambigüedad. En primer lugar se hará una caracterización, rápida y caricaturizada de la “vieja” historia del Estado, de manera de reconocer el punto de partida o de contraste respecto del cual sería posible identificar –y acaso celebrar- las innovaciones. En segundo lugar se ofrece un panorama general de los rasgos que han tenido en el último cuarto de siglo las prácticas historiográficas concentradas en el Estado. A continuación se detallan cuatro puntos en los cuales es posible identificar las principales avenidas por las cuales han transitado esas innovaciones en términos conceptuales, metodológicos e interpretativos. Los párrafos finales vuelven sobre la pregunta que organiza este texto. Una última aclaración antes de iniciar este recorrido: no se trata éste de un estado de la cuestión de tipo exhaustivo sino de una revisión por ciertos problemas historiográficos que ha obligado a dejar de lado algunas contribuciones bibliográficas relevantes en aras de obtener una cierta contundencia en las afirmaciones.

---

<sup>1</sup> Este texto retoma algunas de las ideas expuestas en una conferencia dictada en la sede del INCIHUSA-CONICET (CCT Mendoza) el 24 de junio de 2016. Agradezco a los asistentes por los comentarios y preguntas allí formulados que me permitieron pensar mejor estos problemas historiográficos. Algunas de las ideas aquí presentadas han sido anteriormente defendidas en un texto de mi autoría titulado “El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas”, *Sociedad y Economía*, n° 26, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle, Cali, 2014, pp. 17-40 y sobre todo el que produjo en coautoría con Germán Soprano, titulado “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina” que está incluido en nuestra compilación *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2010, pp. 9-55. Florencia Rodríguez Vázquez y Cecilia Raffa contribuyeron a mejorar la primera versión escrita de este texto, por lo que dejo testimonio de mi agradecimiento.

<sup>2</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento, CONICET.

<sup>3</sup> Alejandro Eujanian, “La memoria, los historiadores y el pasado”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 33, 2011.

## ¿Hay una vieja historiografía del Estado?

Responder a la pregunta acerca de si existe una nueva historiografía del Estado conduce a interrogarse respecto de la historicidad de tal “nueva” historiografía, pero también de la “vieja”. ¿Qué es lo que hace que la “vieja” historiografía del Estado sea la “vieja” historiografía del Estado y no “antecedentes” o “padres fundadores” de la actual? Dado que esa vieja historiografía no tiene una existencia legalmente sancionada, su status ontológico –por decirlo mal y pomposamente- es también un problema o un objeto de debate más que una certeza o un faro salvador e inamovible. Es por esa razón que la “vieja” historiografía sobre el Estado es una reconstrucción retrospectiva, cuya “vejez” viene sancionada por quienes ya no se sienten representados por sus orientaciones metodológicas y teóricas. Entonces, esa “vieja” historiografía tiene un barniz de coherencia –y persistencia en el error y el extravío- que expresa mucho más la crítica de la “nueva” historiografía que la existencia de un programa historiográfico consolidado, auto-consciente y recortable con precisión. La “vieja” historiografía tiene como partida de nacimiento un conjunto de “limitaciones” teóricas, metodológicas y heurísticas según ojos actuales, claro está. Se trata de acercamientos en sede no sólo historiográfica sino de las ciencias sociales, y que se produjeron en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Su punto de partida conceptual era provisto por las grandes teorías sociales que entonces presidían el desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas: la teoría de la modernización de inspiración parsoniana, el funcionalismo, el estructuralismo, la teoría de la dependencia y otros marxismos. Todos estos acercamientos compartían la convicción de que el Estado formaba parte de las grandes regularidades y estructuras latinoamericanas y occidentales y por lo tanto su estudio requería el uso de terminologías, claves interpretativas y metodologías que permitieran percibir a ese fenómeno. La construcción y el despliegue del Estado en los siglos XIX y XX eran interpretados como parte inescindible de fenómenos sociales, políticos y económicos de largo alcance e impacto. Estos textos aportaron a la idea de que las formas del Estado y el contenido de las políticas públicas serían consecuencias no sólo directas sino inevitables de lógicas y de dinámicas macro-sociales y estructurales, como podía ser la composición (y lucha) de las clases de cada nación, el modelo de acumulación y el modo de producción dominantes, la constitución de la economía-mundo, etc.<sup>4</sup>

Se trataba de una perspectiva que tomaba como actores centrales a las clases sociales –o fracciones de ellas- y que partía de considerar que la estructura económica ofrecía el pivote desde el cual podían y debían interpretarse las formas particulares de la estatalidad. Para decirlo mal y pronto, esta historiografía suponía que el contorno y los rasgos del Estado eran derivaciones inevitables de las disputas entre las clases y/o entre las fuerzas “nacionales” y el imperialismo a lo largo del tiempo. Quizás también por ello el Estado aparecía como un órgano auto-consciente –no necesariamente autónomo- que estaba separado de otros Estados y del Mercado de *jure* (en la mirada más funcionalista)

---

<sup>4</sup> Marcos Kaplan, *Formación del estado nacional en América Latina*; Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Oscar Oszlak, “Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina”, *Desarrollo económico*, v. 21, nº 84, 1980.

y *de facto*. Hacer historia del Estado implicaba hacer la historia de la constitución de este actor recortado e identificable.

No es casual que este acercamiento se sirviera de manera casi exclusiva de la escala nacional en desmedro de otras posibles. Dado que interesaban procesos largos –como los de constitución de enclaves de exportación de bienes primarios desde la colonia hasta inicios del siglo XX- parece comprensible que se apostara por el uso no sólo preferencial sino naturalizado e indiscutible de la escala nacional para estudiar al Estado. Lo local o lo regional aparece en esta historiografía como ejemplos particulares de tendencias siempre nacionales o globales.

Como es imaginable, esta forma de practicar investigación en el campo de la historiografía no sobrevivió a los cambios vividos en el ámbito académico argentino después de la dictadura. Esos cambios exceden con creces a las prácticas rioplatenses y dan cuenta de fenómenos de alcance occidental, asociados al impacto de la crítica posmoderna y la impugnación de los grandes relatos y las explicaciones estructurales. Con todo, conviene no escudarse en que se trató de un fenómeno de alcance global y más bien prestar atención a los rasgos específicos que tomó la renovación y profesionalización de la historiografía en nuestras tierras.

### **¿Hay una nueva historiografía del Estado?**

A esta pregunta se la podría responder tentativamente que sí, pero a condición de que se acepte que ya no es una historia monolítica del Estado ni de las fuerzas sociales nacionales y extranjeras que incidieron en la forma y características que tomó el Estado. La imagen del Estado que se ha venido construyendo desde hace unos veinticinco años es aquella que apunta a mostrar un Estado profundamente fragmentado y descompuesto en unidades autónomas. Hoy tenemos una percepción del Estado argentino en el siglo XX que nos lo muestra desacoplado en múltiples y divergentes agencias, figuras, lógicas y prácticas, cada una de ellas irreductiblemente específicas. No hay Estado: hay cárceles y guardias que en ellas trabajaron, hay enfermeras y hospitales, hay burócratas que diseñan y producen estadísticas y políticas para la producción azucarera, hay escuelas, maestros, alumnos e inspectores, hay policías y oficiales, hay arquitectos que diseñan y hay obra pública. Cada uno de esos actores es revisado en detalle durante años por grupos de historiadores que intentan conocer cuáles eran sus márgenes de actuación respecto de otras agencias estatales y de actores privados.

Para estudiar el Estado hoy se puede echar mano de varios repertorios metodológicos y teóricos, pero también es posible revisar muy distintos temas: pueden ser agencias estatales específicas –una Dirección provincial, un instituto nacional, un colegio-, pero también los sujetos y sus trayectorias biográficas dentro y fuera del ámbito público. La situación que se vive desde hace un cuarto de siglo es aquella que resulta de la combinación de la explosión de temas de interés para la historiografía de lo estatal con la multiplicación de estrategias metodológicas y orientaciones conceptuales.

Pensemos en los impactos producidos por las transformaciones vividas por el Estado argentino a lo largo de este período: el desplome del Estado interventor junto con el agotamiento del gobierno de Alfonsín, la implementación de un Estado deseoso de estimular la llegada de la gestión privada de servicios públicos en los años noventa, el desmantelamiento de las formas de cobertura universal de la seguridad social y la agresiva auto-reconstrucción de potestades estatales de los años kirchneristas. Si la restauración democrática invitó a los historiadores en los años ochenta y primeros noventa a averiguar cuáles habían sido en el pasado los “nidos de la democracia”<sup>5</sup> y los contornos de la ciudadanía política, no es extraño que los años noventa lanzaran la pregunta por la historicidad de un sistema de salud y previsional<sup>6</sup> y un Estado de bienestar que se estaba desmantelando a golpe de privatizaciones, desempleo y desigualdad social.

Esta nueva historia del Estado argentino se ha expandido por todo el campo historiográfico y no es monopolio de ningún grupo o unidad académica. Al contrario, hoy podemos encontrar estudios sobre instituciones y funcionarios en toda la geografía nacional.<sup>7</sup> Esa ampliación ha legitimado y a la vez estimulado el análisis de agentes estatales en provincias y localidades. La idea de que los rasgos del Estado nacional se repiten de manera tardía o farsesca en las provincias no sólo es un mero prejuicio que ha sido —o debería ser ya— abandonado, sino que probablemente sea una noción que impide ver las particularidades de lo estatal a nivel local. Los funcionarios y agentes estatales municipales y provinciales no son desviaciones o recreaciones demoradas del “verdadero”

<sup>5</sup> Leandro H. Gutierrez y Luis Alberto Romero. *Sectores populares, cultura y política*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana, 1995.

<sup>6</sup> Susana Belmartino, *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*. Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud, 1991 y *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2005; Julián Bertranou, Juan M. Palacio, y Gerardo Serrano. (eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo, 2004 (en particular el texto “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social» de Juan Suriano, pp. 33-58); Daniel Lvovich, “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”. En Daniel Lvovich y Juan Suriano (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires, Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006, pp. 135-167.

<sup>7</sup> Sólo por citar algunos ejemplos fuera del caso mendocino: María José Ortiz Bergia, *De caridades y derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)*. Córdoba, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2009. Gisela Sedeillan, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. Buenos Aires, Biblos, 2012. Melina Yangilevich, *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario, Prohistoria, 2012; Paula Parolo y Flavia Macías, “Movilización, participación y resistencia. Las formas de intervención de los sectores populares en la construcción del Estado Provincial. Tucumán, 1810-1875”, en Raúl O. Fradkin y Gabriel Di Meglio (comp.) *Hacer política. la participación popular en el siglo XIX rioplatense*, Buenos Aires, Prometeo, 2013; Silvia Di Liscia, “Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)”, *Salud Colectiva*, v. 5, nº 2, 2009, pp. 259-278.

Estado, de la misma manera que el Estado argentino no es una desviación o recreación demorada del “verdadero” Estado (para decirlo de la manera más prejuiciosa posible: la administración bismarckiana). Esta idea probablemente tenga importancia particular para quienes practican una historiografía de lo estatal a escala local o regional tal como se indica en la introducción de este libro: detectar los rasgos peculiares de cada uno de esos casos no es sinónimo de identificar las distancias respecto de la norma metropolitana, sino identificar las múltiples maneras en que lo estatal se expresó y constituyó en la geografía argentina.

En esta “nueva” historiografía del Estado hay algunos aspectos de ruptura respecto de las formas con las cuales se practicaba la historia del Estado argentino. En primer lugar, destaco el interés por agencias estatales específicas y sus agentes. En segundo lugar, la preocupación por la producción y circulación de saberes estatales. En tercer lugar, la atracción por la cuestión de las interacciones fácticas entre los agentes estatales, fuerzas de mercado y organizaciones sociales. Y por último, la preocupación por el problema de la multiplicidad de intereses y de sentidos que es posible descubrir detrás de los diagnósticos y las intervenciones estatales. A continuación intentaré caracterizar cada una de esos cuatro aspectos.

### **Agentes e instituciones**

La nueva historiografía del Estado en Argentina se preocupa por las lógicas particulares que tuvieron las agencias estatales. Y asume que esas lógicas tienen entre sí una relación de creciente divergencia organizativa e ideológica más que de unidad: las conclusiones de un estudio sobre los profesores de una Facultad de Ciencias Exactas no guardan mayor cercanía con lo que se ha encontrado sobre los inspectores de trabajo en ámbitos rurales: queda en pie la pregunta de si esa distancia entre los agentes estatales era tan abismal como ahora la historiografía supone o si esa percepción de un insalvable gap entre las instituciones y prácticas estatales no es el resultado de que ahora se estudie a cada una con un nivel de profundidad que treinta años atrás resultaba no sólo inimaginable sino además- y quizás sobre todo- innecesario. Ya veremos si el péndulo se mueve hacia el centro o si permanece en su viaje hacia un eterno *Big bang* de temas y sujetos.

La historiografía actual permite apreciar la pluralidad de configuraciones y de trayectorias de las diversas instituciones estatales. Sus políticas específicas parecen haber sido diseñadas y gestionadas por funcionarios y profesionales descriptos como irreduciblemente singulares e irrepetibles. De allí el giro que se puede identificar en el interés en aumento por conocer más y mejor a quiénes componían y lideraban las agencias estatales: es por eso que hoy han tomado centralidad en la investigación algunos problemas que antaño eran considerados menores, como son las estrategias y ámbitos de reclutamiento de personal o de autoridades, el estilo de liderazgo o las trayectorias de los sujetos antes y después de ser agentes estatales. Hoy los estudios sobre el Estado se concentran en conocer mejor los recorridos laborales, sociales y formativos de los hombres en el Estado no por una deriva de individualismo metodológico –aunque algo de esto también está presente- sino porque predomina la convicción de que hay algo en

la historia de las múltiples pertenencias y experiencias de los actores estatales a título personal o grupal que nos ayuda a entender por qué se tomaron ciertas decisiones, se priorizaron ciertos gastos y se reclutaron empleados en ciertos ámbitos. Esto ha facilitado la tarea de historizar y de problematizar el problema de quiénes son el Estado, por qué y cómo logran ser el Estado en determinados momentos y por qué y cómo se empeñan en sostener algunas decisiones.

## Saberes de Estado

El segundo aspecto que diferencia a la nueva historiografía del Estado es el interés por el problema de los saberes de Estado, entendiendo por tales a un conjunto específico de conocimientos y tecnologías producidas por y para agentes estatales. Las instituciones demandaban y producían saberes expertos, estrategias y dispositivos específicos que no tenían por objeto a la globalidad de los habitantes sino a conjuntos de poblaciones particulares (pacientes, “menores”, madres, indígenas, prisioneros, inmigrantes, zafreros, pobres, bodegueros, etc.). Debido a ese punto es que esta perspectiva prestó atención a las trayectorias formativas de los sujetos, a la especificidad de sus saberes, a su producción intelectual, a sus rutinas laborales, a sus relaciones con el campo académico y profesional así como a su inscripción en redes e instituciones estatales y científicas específicas nacionales e internacionales.

Este interés es el que permitió hacer evidente el carácter transnacional de los procesos de circulación y apropiación de ideas y de saberes estatales, y su aplicación en contextos siempre particulares y con capacidad para modificar la validez, utilidad y legitimidad de esos saberes que siempre tienen pretensiones de universalidad. Los ejemplos sobran sobre el particular: la legislación social y laboral que es tomada de las discusiones parlamentarias en Bélgica<sup>8</sup> es sólo uno de ellos. Esta apuesta por el estudio de la circulación de las ideas invitó a vincular a la historiografía dedicada a los agentes estatales con algunas herramientas y preocupaciones provenientes de la historia intelectual y de los intelectuales.<sup>9</sup> La cuestión de la recepción, de la traducción y de la re-semantización de las ideas a través de las fronteras y a través del tiempo es ahora un aspecto al que no se puede soslayar si se desea comprender cabalmente el diseño y ejecución de las políticas públicas. Este libro ofrece ejemplos de incorporación de “expertos” extranjeros al sector público dedicado a regular la actividad vitivinícola y a formar productores, técnicos y trabajadores especializados. Esos “sabios” poseían distintos saberes legítimos que procuraban imponer, vender y difundir entre distintos actores de alcance local y nacional.

Los aportes de la sociología de Pierre Bourdieu sobre la constitución de campos de intelectuales se hacen notar en los numerosos estudios sobre la conformación de grupos

---

<sup>8</sup> Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995.

<sup>9</sup> Eduardo Zimmermann y Mariano Plotkin (comp.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012. Paula Laguarda y Flavia Fiorucci (eds.), *Intelectuales, cultura y política en espacios regionales de Argentina (siglo XX)*, Rosario y Santa Rosa, Prohistoria-EdUNLPam, 2012.

de “expertos”, de “técnicos” o de las profesiones, poseedores de un capital intelectual específico.<sup>10</sup> Esas investigaciones han puesto de manifiesto cómo son los siempre conflictivos procesos por los cuales se imponen, negocian y debates formas de autoridad intelectual y de jerarquías profesionales: en definitiva, hay una apuesta por historizar también la creación, imposición y pujas de (y con) ciertas categorías como “técnicos” o “expertos”, como podían ser los inspectores de trabajo con alguna formación en derecho laboral<sup>11</sup> o los arquitectos que participaban de la Dirección Provincial de Arquitectura mendocina en los años treinta, que tenían relaciones oscilantes y ambiguas con los campos político y técnico.

Al igual que como hace la nueva historia política, los historiadores de las agencias estatales son hoy sensibles a la dimensión intelectual de las polémicas políticas. El reconocimiento de que hay un problema que amerita o requiere la intervención estatal a través de la planificación y ejecución de un paliativo o una solución es un proceso en el que intervienen mecanismos y saberes específicamente intelectuales. Implica establecer cadenas explicativas entre causas y consecuencias, entre política pública y solución, entre medios y fines, obtención y gasto de recursos, etc. Está claro que no es un proceso exclusivamente intelectual, puesto que la incorporación de temas a una agenda pública no es una cuestión de argumentar mejor: pesa la capacidad de presionar en las calles, en la prensa o en ámbitos más reservados u oligárquicos de decisión. Los “problemas” son el resultado de una puja en la cual se echa a mano a recursos políticos, retóricos y económicos. Y en esa puja intervienen saberes legítimos (los médicos por ejemplo), pero también los profanos (periodísticos, rumores, etc.).<sup>12</sup>

La otra deriva de este acercamiento a los saberes de Estado que vale la pena hacer notar tiene que ver con los procesos de constitución de información oficial. De manera insistente, distintos trabajos han ido poniendo de manifiesto que la producción de información –sea cualitativa o cuantitativa– sobre fenómenos sociales, demográficos o económicos, no es un proceso libre de tensiones ideológicas ni de presiones de las

---

<sup>10</sup> Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comp.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2011. Federico Neiburg y Mariano Ben Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*; Buenos Aires, Paidós, 2004. Para el caso de los saberes expertos policiales, véase el excelente libro de Diego Galeano titulado *Criminosos viajantes: circulações transnacionais entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, 1890-1930*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2016. Sobre saberes agronómicos, ver Federico Martocci. *Enseñar a cultivar en el Territorio pampeano. Escuelas, agronomías y estaciones experimentales (1900-1953)*, Santa Rosa, INTA-IESH, 2011.

<sup>11</sup> Germán Soprano, María Adelaida Colángelo y Olga Brunatti. “La barbarie al lado de la civilización... Trabajo indígena e industria azucarera en los informes de inspección del Departamento Nacional del Trabajo (1913-1915)”. *Estudios del Trabajo*, nº 29, 2005, pp. 87-125.

<sup>12</sup> Sobre el tema Lila Caimari (comp.), *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*, Buenos Aires, FCE, 2007. El libro de Jonathan Ablard, *Madness in Buenos Aires: patients, psychiatrists, and the Argentine state, 1880-1983*. Calgary, University of Calgary Press, 2008 muestra las disputas entre familiares, médicos, autoridades sanitarias y los propios pacientes acerca de qué era una enfermedad mental, cómo se trataba y qué condiciones se les debían ofrecer a los afectados.

disciplinas académicas ni de actores privados. Hoy resulta claro que la documentación oficial no es un medio neutral para reconstruir la historia del Estado sino que ha devenido un objeto de indagación historiográfica, tan legítimo e interesante como el primero.<sup>13</sup> De allí que contemos con interesantes estudios sobre la producción de documentación pública, sus formas de archivo y las valoraciones e intereses sociales que había por detrás de ella. El campo de la historia de la estadística es probablemente uno de los que más avances ha producido en este sentido.<sup>14</sup> Los anuarios estadísticos producidos en Mendoza y que han sido consultados por algunos de los autores incluidos en este libro, son testimonio de la voluntad estatal por conocer los fenómenos sociales, económicos y demográficos del territorio. Pero también pueden o deben ser entendidos como ejercicios de auto-presentación de la provincia, y en particular de los logros de cada una de las administraciones provinciales.

### **La cuestión de las interacciones (autonomía e influencias)**

El tercer punto que particulariza a la nueva historiografía del Estado es el interés por las interacciones desplegadas por los agentes estatales. En esto se diferencia de las perspectivas que tienden a pensar al State-building process como aquel que desemboca en la constitución de instituciones autónomas, auto-centradas, con agenda propia y divergente respecto de los intereses privados. Un acercamiento a ras del suelo deja ver las trayectorias a las que arriba hice mención, los ingresos y salidas del ámbito público y los espacios híbridos y mixtos en los que se van conformando ideas, proyectos y decisiones que en determinado momento devienen “estatales”.

Este tipo de acercamientos ha permitido conocer mejor las prácticas y las representaciones de los agentes estatales y sobre todo saber cuán moldeadas estaban ambas por la contigüidad social y discursiva de esos agentes con otros actores. La nueva historiografía ha mostrado que los actores públicos han tenido vínculos –a veces permanentes, a veces no- con otros actores. Esos vínculos suelen ser el resultado de su buena disposición a establecer relaciones con sectores que les puedan ofrecer consenso y legitimidad, aunque también pueden deberse a la incapacidad de los agentes estatales para resistir o esquivar la presión e intereses de las fuerzas del “mercado”, especialmente en momentos en los cuales se diagnostica una “crisis”, cuya naturaleza y duración es menos resultado de una demarcación objetiva que de complejos procesos de inteligibilidad social entre actores con intereses diferenciados-

---

<sup>13</sup> Hernán González Bollo, “Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932”. *Estudios Sociales*, nº 16, Santa Fe, 1999, pp. 19-39 y “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad. 1895-1943”, en Hernán Otero, (ed.), *Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004, pp. 331-381. Hernán Otero, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires, Prometeo, 2006.

<sup>14</sup> Claudia Daniel, *Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires, FCE, 2013.

Esas interacciones no son el resultado de formas espurias, clandestinas, evitables y voluntarias de superposición entre agentes privados y públicos: por el contrario, son la forma permanente e inevitable en la cual los sujetos se vinculan. Los agentes estatales tienen vínculos con los privados antes, durante y después de asumir sus responsabilidades públicas: no pueden, no saben, no deben o no quieren impedir el trato con quienes están “fuera” del Estado. Los grupos, las clases y las corporaciones presionan sobre quienes componen el Estado para obtener recursos, benevolencia, permisos y regulaciones que los benefician –o al menos que no los perjudiquen-, y estas presiones resultarían más evidentes en contextos críticos ya fuera en lo económico como en lo social. Aún más para un Ministerio de Industrias y Obras Públicas que, como en el caso mendocino, concentraba, no intencionalmente, funciones de control y fiscalización de la principal agroindustria, planificación y ejecución de obra pública y provisión de servicios.

Esas interacciones existen aun cuando no tengan sanción legal o no gocen de reconocimiento por parte de sus animadores. La falta de sustento legal no le quita eficiencia social a esos vínculos: no es tarea del historiador denunciar la existencia de ellos como expresión de desvío normativo sino comprender mejor cómo fue que se construyeron y modificaron históricamente esos vínculos, cuánto y cómo incidieron a la hora de definir una agenda de política pública, un conjunto de beneficiarios, un modo de intervenir y un conjunto de prioridades. En definitiva, hace a la comprensión de cómo se constituye, discute y promueve cierta definición –*per se*, nunca universalizable- de lo que es el interés público. Las interlocuciones permanentes y eficientes entre los actores estatales, los sociales, los políticos y los del mercado nos recuerda que la existencia de “esferas” diferenciadas es más una manera en la cual los sujetos imaginan y legitiman sus prácticas que una descripción ajustada del funcionamiento del lazo social y del principio estatal. No hay una división tajante entre “esferas” sino una conflictiva porosidad no avalada legalmente.

En esta perspectiva los agentes estatales no son una sustancia inalterable sino que son percibidos como sujetos que ocupan múltiples, superpuestas y cambiantes posiciones. Entre ellas es regla la fluidez, el desborde e incluso el uso estratégico más que el límite. En este punto la nueva historiografía del Estado comparte muchas de las premisas de la historiografía occidental *tout court* a la hora de pensar a los sujetos. La multidimensionalidad de la experiencia y las pertenencias humanas ha permitido percibir cuán imbricadas están las trayectorias, decisiones y prácticas de los hombres de Estado respecto de sus otros espacios de participación, formación y sociabilidad que funcionan de manera simultánea.

Pensemos por ejemplo en una institución como la cárcel, que ha recibido una creciente atención desde fines de la década de 1990. Lila Caimari ha mostrado con solvencia que se trata de una institución estatal cerrada, quizás la más hermética de todas. Y sin embargo, era una institución atravesada por todo tipo de flujos económicos, políticos y simbólicos.<sup>15</sup> Las diversas representaciones sociales y periodísticas sobre el castigo “ci-

---

<sup>15</sup> Lila Caimari, *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004 y “Ushuaia, la Siberia criolla”. *Sociedad*, n°. 22, 2003, pp.153-166.

vilizado”, el vínculo con las órdenes religiosas encargadas de reencauzar a las mujeres, los intereses de los empresarios locales, todos ellos eran factores que incidían en las prácticas penitenciarias de la Argentina de inicios del siglo XX.

## Intereses y sentidos

Percibir así las cosas ha habilitado a la nueva historiografía del Estado a dar cuenta de una manera más satisfactoria de las formas en las que el sector público asume –o deja de lado- tareas y misiones. La fijación de la agenda y de los recursos para sostenerla, es un proceso en el que intervienen numerosos actores, algunos estatales, algunos corporativos y algunos privados. Se trata de un área de tensión y de construcción de consensos y hegemonías entre actores siempre interesados. De allí que detrás de toda política pública haya diversidad de sentidos y de expectativas al momento de la elaboración de diagnósticos, diseño de instrumentos públicos, ejecución y evaluación de políticas públicas. Este libro ofrece numerosos ejemplos en particular: ¿por qué causas encontraba límites la comercialización de vinos mendocinos en Argentina en el primer tercio del siglo XX?, ¿mala calidad del vino por adulteración, falta de saberes de los bodegueros, ahogo impositivo, excesiva importación, oferta no especializada? Cualquiera de esos diagnósticos traía una solución bajo el brazo, identificaba a un responsable de la situación y a uno encargado de resolver a ese problema. Todas esas propuestas estaban embarazadas de intereses concretos e identificables.

Esto nos ayuda a entender por qué la nueva historia del Estado gana mucho cuando establece vínculos con la historia política, puesto que ambas pueden poner de manifiesto cómo son los procesos por los cuales ciertas preocupaciones sectoriales suben o bajan de escena. Los *issues* suelen aparecer o desaparecer pero no a causa de su peso objetivo como problema social sino por una dinámica que es medularmente política. Los historiadores que quieren conocer esos procesos inestables deben mirar los recursos retóricos e intelectuales de los que se sirven los promotores o detractores de ciertas demandas, su capacidad para establecer paralelos con otras situaciones y realidades contemporáneas y pasadas, el peso institucional y las alianzas establecidas. Todo proceso de incorporación y de procesamiento de demandas sociales conlleva una dinámica estatal, pero también todo intra-estatal, en el sentido de que las vinculaciones entre agencias y normativas resultan cruciales para entender la forma en la que el proceso termina desarrollándose. Hacer que se (in)visibilicen demandas es la puja por la legitimidad y por las prioridades públicas: es política en estado puro. La definición de las áreas de intervención es inseparable de las luchas permanentes entre sectores sociales y el Estado (y por supuesto al interior del Estado) por imponer criterios en la prioridad de los gastos y la atención pública. En ese proceso, como ha puesto de manifiesto la nueva historia del Estado, participan numerosos actores. Cada uno de ellos cuenta con recursos diversos y con distintas cantidades de esos recursos: hay los que tienen alianzas de alcance internacional y los que nunca superan el nivel local, los que tienen periódicos y diputados amigos y los que sólo sueñan con tenerlos. Sus intenciones no sólo difieren entre sí sino que varían en el tiempo: y es a causa de su carácter político y situado que éstas van variando, mutando, chocando o convergiendo.

De allí que la historiografía haya mostrado que son múltiples las intenciones detrás de las prácticas estatales, pero también que son múltiples los sentidos otorgados a esas prácticas. Dado que intervienen muchos actores, con intenciones divergentes y enfrentadas, es comprensible que sus expectativas y representaciones sean diferentes. Así como la historia de las ideas se ha preguntado de manera sistemática en las últimas décadas por los lectores de las ideas contenidas en libros, la nueva historia del Estado se ha interrogado sobre los afectados de manera directa por la política pública. Ellos no eran de ninguna manera unos sujetos pasivos, incapaces de reaccionar o de entender a las decisiones estatales. Que no tuvieran capacidad para refrenarlas o para proponer formas alternativas no quiere decir que fueran idiotas sino que carecían de recursos políticos, retóricos y económicos como para lograr que sus voces se escucharan.

La historia del tratamiento de la tuberculosis en Argentina que publicó Diego Armus va en esta línea.<sup>16</sup> Armus ha mostrado que a inicios del siglo XX existían numerosos criterios y sentidos sobre esa enfermedad: éstos se encontraban distribuidos en diversos espacios como revistas para médicos, novelas, prensa comercial, música, etc. Esas representaciones eran vehiculizadas por las autoridades sanitarias, por los médicos y enfermeras, pero también por los pacientes y por sus familias, quienes tenían sus propias ideas acerca de las causas de la enfermedad, su tratamiento y su cura.

### **Recalculando...**

¿Qué se puede sacar en claro de este recorrido rápido sobre la historiografía de agencias y agentes estatales? ¿Estamos ante una nueva historiografía del Estado argentino comparada con aquella que se había producido en las décadas de 1960, 1970 y 1980? La respuesta es indudablemente sí, pero me parece más interesante pensar los posibles matices y reparos que se le pueden formular a esa afirmación más que insistir en su contundencia. Hay una nueva historiografía del Estado que es resultado de una agregación coralina, de una incorporación molecular que se produce por la afinidad de las preguntas que numerosos historiadores le formulan a múltiples objetos gracias a las cercanías bibliográficas y a la mayor conexión entre los cultores de ese campo. Es decir, se trata de una historiografía que descansa más en perspectivas, metodologías y conceptos compartidos, más que en la percepción de que tienen enfrente a un Estado reconstruible historiográficamente.

Los rasgos de las políticas públicas y las estrategias de reclutamiento ya no son entendidos como aspectos determinados por una lógica macro, sino como formas tan específicas y tan complejas como otras, que requieren de estudios situados y acotados geográfica y cronológicamente. El objeto de estudio de esta historiografía ya no es el Estado sino una galaxia de instituciones, agencias, normativas, prácticas y saberes estatales. El Estado como realidad permanente y estructural ha sido reemplazado como objeto de estudio por preocupaciones más centradas en plazos acotados, en coyunturas políticas, en sujetos particulares y en lógicas y prácticas estatales que se consideran

---

<sup>16</sup> Diego Armus, *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires, Edhasa, 2007.

muy específicas. Acierta Elsa Pereyra<sup>17</sup> al señalar que se trata de un proceso intelectual –y también político- en el que se opera un contrabando semántico: es el que lleva a deslazar, abandonar, ridiculizar y/o desdeñar la idea antaño dominante de que el Estado debía ser entendido como una relación de clases y a suplantarlo por la del Estado como aparato institucional, como realidad legal.

En ese sentido, si hemos de dar una respuesta contundente a la pregunta acerca de si existe una nueva historiografía del Estado, podríamos decir que sí: paradójicamente, ya no es historiografía del Estado, sino de las diversas, contradictorias e inestables formas y experiencias de lo estatal, de sus siempre tambaleantes fronteras con lo no estatal y de aquellos sujetos que temporalmente ejercieron sus funciones en su nombre.

---

<sup>17</sup> Elsa Pereyra, “El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976”. *PolHis*, Vol. 5, nº. 9, 2012: 92-112.