

## Índice

Introducción .....	9
Capítulo 1. Identificación. El rol de los departamentos de policía argentinos en la difusión global de saberes, tecnologías y prácticas identificatorias, 1887-1912 .....	35
<i>Mercedes García Ferrari</i>	
Capítulo 2. La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930 .....	67
<i>Jimena Caravaca</i>	
Capítulo 3. Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo, 1946-1955 .....	93
<i>Martín Esteban Stawski</i>	
Capítulo 4. Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo .....	131
<i>Patricia M. Berrotarán</i>	
Capítulo 5. Los profesionales del derecho y las reformas de la Justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente.....	157
<i>Virginia Vecchioli</i>	
Capítulo 6. ¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años.....	187
<i>Claudio Suasnábar</i>	
Capítulo 7. Fotografías de la configuración profesional de los militares en el contexto de su declinación como elite estatal.....	210
<i>Sabina Frederic</i>	

Algunas reflexiones finales .....	235
Agradecimientos .....	241
Bibliografía .....	243
Colaboradores .....	259

## Introducción

El presente volumen constituye la segunda parte de un proyecto de investigación que tiene como eje fundamental la articulación entre la constitución del Estado moderno, la conformación de elites estatales y la circulación transnacional de ideas y modelos institucionales en la Argentina entre 1870 y el presente, proyecto que ya ha dado como resultado el libro titulado *Los saberes del Estado. Construcción de elites técnicas estatales en la Argentina, siglos XIX y XX*.<sup>1</sup> Los trabajos aquí incluidos retoman muchos de los núcleos problemáticos abordados en aquel texto, en particular los referidos a la articulación entre saberes, elites técnicas, profesiones y procesos de construcción estatal, fuertemente marcados por la circulación transnacional de modelos, ideas y personas. Asimismo, el enfoque utilizado permite considerar las tensiones emergentes del choque de esos procesos de circulación transnacional y las demandas políticas y culturales que planteaban los contextos locales.

Sin embargo, este volumen difiere del anterior en algunos puntos fundamentales. En primer lugar, el marco cronológico abarcado por esta colección es al mismo tiempo más amplio y más cercano al presente –a excepción del trabajo inicial de Mercedes García Ferrari que opera en cierto modo como nexo con los trabajos del volumen anterior–, lo cual introduce otro universo de cuestiones que incluye temas tales como el lugar de los organismos internacionales y las fundaciones en la definición de las fronteras de lo que puede ser considerado como “lo estatal” (tema analizado, desde distintas perspectivas, por los trabajos de Claudio Suasnábar y Virginia Vecchioli). Podría decirse que si *Los saberes del Estado* focaliza en el proceso de constitución de grupos profesionales que conformaron elites técnicas estatales y en la conformación de “saberes de Estado”, las contribuciones incluidas en este libro recorren las sendas que marcaron la evolución en el tiempo de esas y otras elites estatales y para-estatales como po-

dría ser el caso del universo definido por los abogados y juristas analizados por Vecchioli. El texto de Sabina Frederic que cierra este volumen analiza el final del proceso explorado por *Los saberes del Estado* al examinar, a partir de datos etnográficos, algunos síntomas de la declinación de una de esas elites: los oficiales de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, si en el volumen anterior el centro de atención estaba puesto sobre todo en el lugar de los *saberes* como eje articulador de ciertos problemas de la construcción estatal, los trabajos aquí reunidos se orientan más bien al análisis de *prácticas* que reflejan el despliegue de la acción estatal en la sociedad a través de diversos instrumentos y en las más variadas coyunturas. En este sentido, estos análisis de las *prácticas del Estado* ofrecen una perspectiva histórica a la cuestión de las capacidades estatales para el desarrollo de políticas públicas, perspectiva que complementa aquella presentada en *Los saberes*.

Algunos estudios pioneros sobre la vinculación entre movimientos políticos y elaboración de políticas públicas en la historia latinoamericana enfocaron su interés en los elementos ideológicos de distintos regímenes o en algunos rasgos de la competencia política partidaria como variables explicativas de los contenidos de las políticas públicas.<sup>2</sup> Una de las hipótesis fundamentales que articulan este libro, sin embargo, es que las fronteras (siempre cambiantes) del campo de acción del Estado socialmente percibidas como legítimas, es decir –y en términos más generales–, las que definen la intersección entre lo público y lo privado, se constituyen y redefinen no solamente a partir de grandes cambios ideológicos o a nivel de transformaciones de grandes narrativas, sino también desde sucesivos cambios originados en el seno de disciplinas y prácticas específicas. En los años noventa, sociólogos y politólogos y economistas se volcaron al estudio de las tecnocracias latinoamericanas que participaron activamente en los procesos de reforma estatal de esos años, enfatizando también la vinculación entre el ascenso de esos grupos y el contenido de las políticas aplicadas, mientras que en los últimos años se ha desarrollado una intensa agenda de investigaciones en torno a indicadores de capacidades de elaboración de políticas públicas en distintos estados. Al poner el foco en las transformaciones sufridas por grupos profesionales y técnicos específicos tanto a nivel de los saberes como de las prácticas, los trabajos reunidos en este volumen contribuyen desde una perspectiva histórica –pero a

la vez interdisciplinaria—, al análisis de los procesos históricos en los que la cuestión del desarrollo de las capacidades estatales se ha dirimido en la Argentina.

### **Política económica y elites técnicas estatales**

A partir de la gran crisis de 1930 se produjo en el mundo occidental una reconceptualización del rol del Estado que condujo a un cambio de paradigma en la economía y otras ciencias sociales. La llamada “revolución keynesiana”, que de hecho comenzó en la práctica en algunos países antes de la publicación de la *Teoría General* y de que las teorizaciones de John M. Keynes fueran conocidas más allá de un relativamente reducido grupo de expertos, abrió las puertas para una profundización del proceso de redefinición entre lo público y lo privado, proceso que ya había comenzado décadas antes. En América Latina en general, y en la Argentina en particular, la crisis económica global coincidió con rupturas del orden institucional.

Para 1930, cuando se produjo el golpe de Estado que condujo al general José Félix Uriburu al poder, Argentina parecía tener una tradición democrática-constitucional afianzada. Desde la unificación nacional que llevó a la presidencia a Bartolomé Mitre en 1862 el país fue gobernado por una sucesión de presidentes electos según los procedimientos establecidos por la Constitución Nacional sancionada en 1852, que impedían, entre otras cosas, la reelección inmediata. Esta prohibición fue respetada de manera absoluta hasta la reforma constitucional de 1949. En ese sentido, hacia 1930, la Argentina había disfrutado de un régimen institucional que había funcionado con altibajos e imperfecciones pero sin interrupciones a lo largo de 68 años, lo que constituía una rareza no solamente cuando se compara al país con otros casos latinoamericanos, sino también a nivel mundial. Ni Francia, ni Italia ni Alemania ni España, por poner sólo algunos ejemplos, podían, en ese momento (ni aun hoy en día, año 2012), ostentar un período tan largo de estabilidad institucional.

Si bien el funcionamiento del sistema político antes de 1916 mostraba importantes falencias, particularmente en lo que respecta a la pureza de los mecanismos electorales,<sup>3</sup> el mismo podía compararse (y no del todo

desfavorablemente) con los de otros países usualmente tomados como modelos de democracia, tales como Gran Bretaña, donde hasta entrado el siglo XX existió una larga tradición de manipulación y control de las elecciones, y los Estados Unidos donde la población negra estuvo de hecho excluida del sistema electoral en los estados del sur hasta mediados del siglo XX. Por lo tanto, se puede decir que, a pesar de la existencia de factores de inestabilidad tales como las revueltas y levantamientos ocurridos en el interior del país hasta las décadas finales del siglo XIX, la crisis de 1890, los intentos revolucionarios llevados a cabo por la Unión Cívica Radical, y la existencia de un sistema electoral no inclusivo hasta 1912, la experiencia institucional argentina puede ser considerada un éxito rotundo si se la compara con las de la vasta mayoría de los países de la región, y no saldría muy mal parada si el punto de comparación fueran los países europeos o aún los Estados Unidos.

Sin embargo, el éxito argentino hasta 1930 no se mide solamente en términos de estabilidad institucional. Desde el punto de vista económico, la performance del país también estaba entre las mejores del mundo. La “mano invisible” (ayudada muchas veces por un Estado dispuesto a introducir fuertes matices en su funcionamiento) parecía funcionar muy bien en un país cuya economía se orientaba de manera decidida hacia el comercio exterior como exportador de granos y carnes. Al analizar la prevalencia del liberalismo económico en la Argentina de fin de siglo, el historiador británico H. S. Ferns concluyó, sin duda con exageración, que “ningún país del mundo incluyendo Gran Bretaña implementó durante tanto tiempo políticas económicas y comerciales liberales dirigidas a dejar a las fuerzas de mercado la determinación de qué se producía, quién lo producía, qué se invertía, y dónde se invertía”.<sup>4</sup> Sin embargo, si bien las discusiones en torno a la política económica fueron en general atenuadas por los exitosos resultados alcanzados por las prácticas liberales del período, las opiniones sobre la amplitud con que debía entenderse el liberalismo económico estaban lejos de ser uniformes, y la constante fue más bien la heterodoxia en la aplicación de tales principios. Desde la sanción del Código de Minería o la política monetaria de Juárez Celman en los años ochenta, pasando por la promoción del proteccionismo por parte de Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini entre otros, hasta algunas prescripciones de Miguel Ángel Cárcano y otros sobre el régimen de tierras públi-

cas, y aun la existencia de un importante sistema tarifario que protegía ciertas producciones locales, los ejemplos de disidencias o heterodoxias frente al liberalismo clásico fueron acumulándose<sup>5</sup>. Como ha señalado Tullio Halperín Donghi, “en la Argentina la fe en las leyes de mercado aparecía compatible con el reconocimiento de un rol estatal más complejo que el de demoler las barreras legales heredadas del pasado”.

Desde muchos puntos de vista, por lo tanto, y como señalara Richard Morse, hacia 1920 la Argentina ya había pasado el umbral de la modernidad.<sup>6</sup> Este sistema exitoso, sin embargo, y el consenso ideológico que lo legitimaba, comenzó a mostrar sus primeras e incipientes grietas en la crisis de 1890. Estas grietas se hicieron más visibles como consecuencia del nuevo panorama internacional inaugurado con la Primera Guerra Mundial, terminó por estallar en 1930 y se hundió definitivamente en 1945.

La nueva coyuntura abierta en 1930 contribuyó a definir las relaciones entre el Estado, los saberes sociales (en particular la economía), y las elites técnicas estatales. Como se señaló en el volumen anterior, existe un vínculo dialéctico entre la institucionalización de los saberes sociales, el proceso de modernización estatal y las coyunturas caracterizadas como críticas. Si bien, como también fue discutido en aquel volumen, la constitución de “saberes de Estado” en la Argentina comenzó a tomar impulso hacia las últimas décadas del siglo XIX y se profundizó en las primeras del siglo XX, es a partir de la crisis de los años treinta que la drástica ampliación de las áreas de acción del Estado —que en muchos casos se produjo a nivel de las prácticas antes que la misma fuera teorizada—, hizo necesaria la presencia de grupos técnicos reconocidos como tales con un nivel de especificidad mucho mayor que antes. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, como por ejemplo el Brasil, donde estos grupos se formaron en buena medida en el interior mismo del Estado, en la Argentina los mismos no sólo ya existían cuando se hizo necesaria su presencia, sino que se encontraban disponibles para tomar a su cargo la tarea que se les encomendó.<sup>7</sup> La Argentina fue, por ejemplo, el primer país del subcontinente en poseer una facultad específica de Ciencias Económicas, fundada en 1913, uno de cuyos objetivos era, precisamente, formar grupos técnicos estatales. Fue en esta facultad, como muestra Jimena Caravaca en su contribución al presente volumen, donde se formaron Raúl Prebisch y quienes luego serían sus colaboradores más cercanos. Este grupo, ya desde

sus tiempos de estudiantes tenían en claro que la aplicación del saber que adquirirían tendría un fuerte impacto en el funcionamiento del Estado, y que sería ahí precisamente (en el Estado) donde tendrían su área de acción privilegiada. Estos jóvenes egresados de Ciencias Económicas se percibían a sí mismos como técnicos de Estado y por lo tanto no consideraban problemático prestar su colaboración a regímenes de dudosa legitimidad como los establecidos luego de 1930. La presencia y la prominencia de estos técnicos de Estado fue producto en parte de las nuevas condiciones abiertas a partir de la crisis, condiciones que requerirían la aplicación de medidas mucho más sofisticadas que las que se habían utilizado anteriormente, y de un cambio de paradigma que legitimó la ampliación de las áreas de acción del Estado requeridas por la implementación de las nuevas políticas. Este cambio de paradigma se originó no solo en reconceptualizaciones teóricas, sino también a nivel de las prácticas concretas. En la Argentina como en muchos otros países se comenzaron a tomar medidas que luego serían calificadas como “keynesianas” antes de que los técnicos locales entraran en contacto con las ideas del economista británico. Se puede hablar por lo tanto de la convergencia entre una renovación teórica y paradigmática a nivel internacional con una transformación de las prácticas estatales a nivel local. En cualquier caso, y como señaló Tulio Halperin Donghi, el manejo de los complicados mecanismos de la economía ya no estaba al alcance de la elite política tradicional.<sup>8</sup> Pero por otro lado, todo esto fue posible precisamente por la existencia y disponibilidad de estos cuerpos de expertos que se veían –y eran vistos– como una nueva elite estatal. Se profundizaba, de esta manera, el doble proceso descrito en el volumen anterior de institucionalización de una forma de saber social (en este caso la economía), por un lado, y la modernización del Estado, por el otro.

Las nuevas condiciones en las que se diseñaba e implementaba la política económica también contribuyeron a redefinir las instancias en que estas políticas eran discutidas e instrumentadas. Mientras que tradicionalmente las políticas en el ámbito de la economía eran materia de disputas y debates en el Congreso Nacional, ahora las decisiones se tomaban en una sede puramente “técnica”. El Congreso quedó relegado a un segundo plano no solamente porque la comprensión del tipo de medidas que se implementaban (como el complicado mecanismo de control de cambios, por



ejemplo) no estaba al alcance del político medio, sino además porque algunas de las medidas sólo serían efectivas si el público las desconocía hasta el momento mismo de su implementación. En términos generales, y más allá del tipo de régimen que gobernara el país, a partir de la gran crisis del 30 el juego de la política pasó a ser visto como un “ruido”, un obstáculo para la implementación de medidas técnicas. Esta noción, sin embargo, no era del todo novedosa. Ya en la década de 1890 José Terry, quien ocupara dos veces el Ministerio de Hacienda y fuera profesor de finanzas en la Facultad de Derecho de la UBA, entre otros cargos públicos, sostenía que el manejo de la economía debía ser dejada a los expertos y —en la medida de lo posible— fuera del alcance de los políticos, cuyas acciones estaban más orientadas por las pasiones y el interés partidario que por la razón.<sup>9</sup> La economía se definía cada vez más como un saber experto y operativo en manos de aquellos que habían recibido una formación específica. Cuarenta años más tarde, mientras Prebisch convencía a Uriburu de la conveniencia de sancionar la ley de implementación del impuesto a los réditos antes que el Congreso se reuniera nuevamente para evitar, precisamente, la molesta intromisión de los políticos y la política, su colaborador Ernesto Malaccorto aceptaba hacerse cargo de la oficina destinada al cobro del nuevo impuesto sólo con la condición de que los políticos se mantuvieran al margen de la operación del nuevo organismo<sup>10</sup>.

Desde el punto de vista metodológico, una vía de entrada, explorada por Caravaca, para poder comprender y dar sentido a las peculiaridades de este proceso complejo de conformación de elites técnicas estatales y modernización del Estado consiste en fijar la atención en trayectorias personales que, de alguna manera, permitan constituir una suerte de “tipos ideales” en sentido weberiano. Las carreras de Prebisch y de los miembros de su grupo son particularmente aptas para este tipo de ejercicio. Prebisch, perteneciente por vía materna a una aristocrática familia de origen salteño, poseía el capital social y cultural adecuado para llevar a cabo una carrera política o internarse exitosamente en el mundo de los negocios. El ámbito de formación profesional más común para la reproducción de las elites sociales a las que pertenecía Prebisch era la Facultad de Derecho. Sin embargo, él prefirió inscribirse en la facultad de más reciente creación de la Universidad de Buenos Aires, que no podía competir en términos de prestigio con otras más tradicionales tales como la de Derecho o Medicina. Lo

que la nueva institución sí podía ofrecerle (y de hecho le ofreció) fue la posibilidad de ponerse en contacto con un saber técnico apto para ser aplicado en el Estado. Por otro lado, la flexibilidad de la nueva institución le permitía a espíritus curiosos como el suyo completar por su cuenta la precaria formación que proporcionaba la misma. Prebisch cumplió hasta donde pudo con el plan que se había propuesto. Hasta que fue despedido de su puesto de Gerente General del Banco Central –institución que él mismo había contribuido a diseñar y poner en funcionamiento, y de cuyas políticas novedosas fue autor indiscutido–, y con un corto paréntesis cuando, siendo aun muy joven asesoró a la Sociedad Rural Argentina, su único ámbito de trabajo fue el Estado en el que se desempeñó en distintas capacidades. Luego de su expulsión del Banco Central Prebisch continuó dando clases en la universidad hasta que pasó a trabajar en organismos internacionales, notoriamente en la CEPAL; pero (al menos hasta donde se sabe) nunca se incorporó a la actividad privada.

Prebisch y su grupo, como señala Caravaca, no solo diseñaron y pusieron en marcha la ingeniería institucional necesaria para llevar a cabo las nuevas políticas económicas (la instauración del Impuesto a las Rentas, la creación del Banco Central y los controles de cambio son solo algunas de ellas), sino que además contribuyeron a redefinir las funciones del Estado y sus vínculos con la sociedad civil. Esto permitiría abonar la hipótesis de partida de que las redefiniciones de las fronteras entre lo público y lo privado muchas veces no se dan (o no solamente) como resultado de transformaciones ideológicas profundas sino más bien de cambios de paradigma o prácticas ocurridos en el interior de disciplinas concretas, en este caso la economía. Por otro lado, el grupo formado alrededor de Prebisch también contribuyó a generar “bolsones de eficiencia” dentro del Estado donde los mecanismos tradicionales de reclutamiento del personal fueron reemplazados por criterios más meritocráticos. Así, Prebisch estableció programas de incorporación al Estado para los egresados más prometedores de la Facultad de Ciencias Económicas. Algunos de los beneficiarios de estos programas harían un verdadero *cursus honorum* dentro de distintas dependencias del Ministerio de Hacienda, llegando algunos de ellos, como Alfredo Gómez Morales, a ocupar –en este caso durante la presidencia de Juan Perón–, los puestos más altos dentro del mismo (Presidente del Banco Central y ministro de Finanzas).

## El Estado peronista

El universo de problemas (y sobre todo de soluciones posibles) abiertos durante la coyuntura del 30 continuó y se profundizó sobre todo en la segunda postguerra. En el caso argentino la vida política en el período que se abrió en 1945 estuvo signada por la presencia del peronismo. El surgimiento y desarrollo de este movimiento ha sido sin dudas uno de los fenómenos más estudiados y debatidos de la historia argentina del siglo XX. Desde los comienzos mismos de lo que podríamos llamar la época peronista, se instaló la percepción, compartida por amigos y detractores del movimiento de que la experiencia peronista se trató de un fenómeno único y en cierta medida a contracorriente de la “historia normal” del país.<sup>11</sup> Por otro lado, tanto peronistas como antiperonistas coincidían en enfatizar la dimensión “emocional” de los primeros dos gobiernos de Perón por sobre el papel que éste cumplió en la modernización del Estado y la racionalización de la administración pública. Lo que para unos era una manifestación desenfadada de las bajas pasiones de sectores recientemente incorporados a la vida política, para otros era un “movimiento” (no un partido político) nacido de la comunión entre un líder carismático y “su” pueblo.

Estas imágenes naturalizadas socialmente también afectaron a estudios de índole académica sobre el peronismo, sobre todo a aquellos llevados a cabo más tempranamente. Esto puede verse, por ejemplo, en la preocupación que por décadas obsesionó a investigadores provenientes de distintas disciplinas sociales y corrientes políticas por explicar los “orígenes” del mismo, lo que dio lugar a lo que podría caracterizarse como una mirada “patologizante” sobre Perón y su movimiento. Lo que se intentaba explicar era más bien como había sido posible la emergencia y supervivencia de un movimiento político que iba a contramano de la historia argentina tal como ésta era concebida por el sentido común.<sup>12</sup> Luego fue apareciendo, de la mano de metodologías de análisis renovadas, otro universo de preocupaciones más centradas en entender los “como” (funcionaba el Estado peronista) que el “porqué” (éste había sido posible). Sin embargo, durante mucho tiempo, el énfasis siguió estando centrado en las dimensiones más “irracionales” del régimen de Perón: la manera en que se generó y desarrolló el vínculo carismático que mantuvo con las masas. De esta

forma, junto a investigaciones sobre el desarrollo de otros fenómenos característicos del peronismo, tales como la generación del aparato sindical vinculado al movimiento, apareció una serie de trabajos que centraba su atención en los aspectos simbólicos del peronismo, en el desarrollo del “discurso peronista”, en la imaginiería peronista y otros temas semejantes.<sup>13</sup> El reciente estudio sobre Eva Perón del historiador italiano Loris Zanatta es un ejemplo de la conceptualización del Estado peronista como un fenómeno que se manejaba por fuera de toda racionalidad burocrática. Según este autor esto se debía fundamentalmente a la enorme influencia que ejercía Eva.<sup>14</sup>

Sólo muy recientemente y en parte como resultado de la disponibilidad de nuevas fuentes que habían permanecido fuera del escrutinio público por décadas, comenzó a verse al Estado peronista como un eslabón más (y uno importante sin duda) en la cadena definida por el proceso de modernización del Estado argentino y no tanto como una ruptura con el pasado. No hay dudas que el surgimiento del peronismo fue un parte-aguas en la historia argentina del siglo XX. Sin embargo, investigaciones recientes han comenzado a focalizar en la dimensión modernizante que implicó la llegada del peronismo al Estado. Junto con el aspecto “carismático” y de culto a la personalidad, los dos primeros gobiernos de Perón contribuyeron a profundizar tendencias establecidas en los años treinta, y no solamente en lo que respecta a la ampliación de las áreas de acción del Estado, sino también en lo que hace a la conformación de un Estado moderno, burocratizado, que funcionaba según las reglas de la racionalidad y la planificación.<sup>15</sup> En lo que se refiere al área de la economía en particular, donde una mirada más tradicional enfatizaba el quiebre que se dio con el reemplazo del “mago de las finanzas” Miguel Miranda por un equipo de técnicos estatales (entre los cuales estaba y ocupaba un lugar prominente el mencionado Gómez Morales) a partir de la coyuntura crítica abierta en 1949, Martín Stawski, en su contribución al presente volumen, encuentra más bien continuidades en el proceso de modernización del Estado bajo el peronismo.

Siguiendo en parte la línea de análisis llevada a cabo por Daniel Campione, Stawski muestra que si algo ocurrió en el Estado a partir del golpe de 1943, esto fue un aceleramiento en el proceso de burocratización, es decir, su racionalización a partir de la creación de organismos como los Consejos Nacionales (de posguerra y otros) destinados a manejar

el presente y planificar el futuro. Esta tendencia, lejos de revertirse con el acceso de Perón al poder en 1946, se profundizó aun más. En particular, Stawski centra su atención en el diseño e implementación de la política económica. En este sentido su capítulo entra en diálogo con el de Caravaca ya que ambos muestran, precisamente, las líneas de continuidad existente en el ámbito del manejo de la economía desde la década de 1930 en adelante.

Sin embargo, la tendencia que señala Stawski hacia un manejo más técnico de la economía durante el peronismo no fue lineal, sino que estuvo sujeta a múltiples condicionamientos. Recordemos que, por un lado, Perón fue el primer presidente en nombrar a egresados de la Facultad de Ciencias Económicas con trayectorias dentro del Estado como ministros de Hacienda o Finanzas (Ramón Cereijo, Alfredo Gómez Morales y Antonio Cafiero son tres ejemplos). También recordemos que fue durante el gobierno de Perón que el concepto de “plan” se incorpora de manera clara en la acción de gobierno y en el lenguaje oficial. La reforma constitucional de 1949 le permitió, por otra parte, establecer lo que podríamos llamar una “fragmentación centralizada” en el manejo de la economía. En efecto, la reforma le permitió a Perón multiplicar el número de ministerios ocupados de distintos aspectos de la formulación de política económica. Sin embargo estos múltiples ministerios eran coordinados por organismos supraministeriales. Pero por otro lado, y en tensión con lo anterior, Stawski también señala que Perón parecía no tener en alta estima a los mismos técnicos en economía que él mismo se encargaría luego de encumbrar. Si al principio de su gobierno entregó el manejo de la economía al “mago de las finanzas”, el empresario Miguel Miranda, esto fue porque las opciones que le presentaban los economistas profesionales le parecían abstractas y carentes de sentido. Según Perón, para manejar la Argentina se necesitaba la presencia de un “genio”, no de un experto. Sin embargo, la crisis de 1949 (y nuevamente volvemos al punto de partida en lo que respecta a los vínculos de las crisis con la modernización estatal), generó la necesidad de llevar hacia los ministerios ocupados del manejo de las variables económicas a un grupo que estuviera en posesión de saberes técnicos en detrimento de los “poderes mágicos” de Miranda. En esta tirantez entre la “magia” y la “técnica” es donde se generaron prácticas de Estado que contribuyeron a modernizar su funcionamiento.

Si las tensiones entre las necesidades por parte de Perón de racionalizar la administración y la dimensión más “ideológica” o incluso “carismática” del régimen aparecen sugeridas en el trabajo de Stawski, ellas constituyen el centro de las preocupaciones de la contribución de Patricia Berrotarán sobre los cursos de adoctrinamiento para personal estatal dictados durante los primeros gobiernos de Perón. Al igual que Stawski, Berrotarán comienza su análisis enfatizando la dimensión modernizante que el peronismo implicó para el Estado argentino. Como señala esta autora, si uno de los núcleos del programa de gobierno peronista consistía en una ampliación de las competencias estatales, entonces el éxito de la gestión dependía de la eficacia que pudieran mostrar en el desarrollo de las políticas dirigidas en esta dirección. Es por ello que desde el comienzo se hizo hincapié en la necesidad de generar una burocracia técnica estatal adecuada para llevar a cabo estos fines.

Sin embargo, la legitimidad del régimen peronista también se fundamentaba en una mística que emergió el 17 de octubre de 1945 y que el propio Perón se esforzaría a lo largo de su gobierno por mantener viva. Desde el comienzo de su carrera política, Perón intentó generar una unanimidad alrededor de la orientación que daba a sus políticas, y por extensión de su persona. Sin embargo, las circunstancias que rodearon su gestión en la Secretaría de Trabajo y Previsión y, sobre todo, la incredulidad mostrada por los sectores capitalistas respecto de la necesidad de hacer concesiones que consideraban excesivas a los sectores obreros como una posible barrera para detener al comunismo fueron obligando a Perón a recostarse sobre éste último grupo social que probó ser más receptivo a sus políticas y discurso. Esto generó una fuerte polarización en la sociedad. Buena parte del esfuerzo propagandístico vinculado al culto a la personalidad puesto en evidencia particularmente durante el segundo gobierno de Perón puede ser interpretada en esta clave: como mecanismos destinados a generar la ilusión de una unanimidad que Perón había sido patentemente incapaz de generar en la realidad. Y estos esfuerzos se fueron haciendo más profundos a medida que los efectos del fracaso en generar, no ya unanimidad, sino consenso, se hacían más patentes, sobre todo cuando la crisis económica puso en jaque las políticas redistributivas que conformaron el centro de la política de gobierno hasta 1949.<sup>16</sup>

Berrotarán muestra las tendencias puestas en marcha luego de que la crisis que se manifestó en 1949, y la reestructuración del Estado posibilitada por la reforma constitucional, generaran un vacío en el ámbito de la cohesión sociopolítica que llevó a la necesidad de actualizar (o más bien reactualizar) la mística inicial. Los resultados de esta reestructuración fueron en verdad paradójicos, porque si bien —como señala Stawski—, implicaron, por ejemplo, la separación de Miranda del manejo de las finanzas y su reemplazo por un equipo de técnicos, también implicó el desplazamiento de quién había tomado a su cargo precisamente la creación de una administración “científica”: el español José Figuerola quien se desempeñaba a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación. De alguna manera la gestión de Figuerola era la que mejor representaba los lazos de continuidad entre el peronismo y los gobiernos de la década del 30 en términos de sus intentos por generar una burocracia eficiente. Las tensiones y contradicciones que Stawski descubre en el manejo de la economía son exploradas por Berrotarán en otros ámbitos de la administración pública durante los gobiernos de Perón.

Las condiciones generadas por la crisis económica provocaron en este sentido una situación paradójica que está en el centro de la contribución de Berrotarán. Por un lado, como también mostró Stawski, las nuevas condiciones sociales y económicas profundizaron la demanda de una racionalización en la administración del Estado; pero por otro lado la necesidad de reactualizar la mística peronista y reforzar los mecanismos de generación de ilusión de consenso dieron origen a una serie de políticas e instituciones destinadas a “adoctrinar” (he aquí la palabra clave) a la administración pública y, por extensión, a la población. Desde la educación pública hasta un cada vez más elaborado sistema de rituales políticos, pasando por un esfuerzo de propaganda sin precedentes en la Argentina del siglo XX y que tenía como objetivo primordial la glorificación de las figuras de Perón y Eva, todo el Estado se puso al servicio de estos objetivos. En lo que respecta a la administración pública en particular, los cursos de adoctrinamiento por los que pasaron en 1952 más de 60.000 funcionarios públicos, y la creación de la Escuela Superior Peronista tuvieron por objetivo crear un cuerpo de funcionarios cuya “responsabilidad social” y, sobre todo, cuya lealtad a Perón y a su doctrina se articularan con su capacidad técnica. Pe-

ronizar y al mismo tiempo racionalizar la administración pública fueron los objetivos simultáneos de esta política.

Tanto Stawski como Berrotarán, por lo tanto, muestran las tensiones surgidas en el interior del régimen peronista entre dos estilos que fueron constitutivos al mismo. Por un lado, se percibe una tendencia hacia la homogeneización ideológica o, como lo puntualiza Berrotarán, a una reducción de imaginarios múltiples a uno solo centrado en la figura de Perón. Esta dimensión del peronismo, como se señaló más arriba, fue sin duda la más estudiada por la historiografía reciente. Pero junto a esto existió también otra tendencia, mucho menos discutida, que marcaba una profundización de los objetivos de racionalización del Estado que se estaban realizando desde la década anterior. Stawski y Berrotarán muestran bien las contradicciones y al mismo tiempo articulaciones entre estos dos aspectos de la experiencia peronista.

### **Educación y Justicia, elites técnicas en procesos de reforma**

Los trabajos de Virginia Vecchioli sobre la renovación del mundo jurídico y de Claudio Suasnábar sobre los expertos en ciencias de la educación retomaban dos temas explorados en el volumen anterior aunque desde perspectivas y para períodos bien diferentes. Por un lado, ambos capítulos abordan la existencia de “zonas grises”: áreas difusas de contacto entre el Estado y la sociedad, y en las que individuos u organismos no vinculados de forma directa al Estado desempeñan o colaboran en el desarrollo de funciones estatales. En *Los saberes del Estado* se analizaba la existencia de estas zonas grises durante el proceso de consolidación del Estado hacia finales del siglo XIX. Estas fronteras difusas del Estado estaban vinculadas a la existencia de instituciones tales como la Sociedad de Beneficencia, asociaciones religiosas como las Conferencias de San Vicente de Paul o a determinados grupos profesionales que se desarrollaban a la vez dentro y fuera del Estado, como los médicos, aunque se consolidaban buscando el amparo del mismo<sup>17</sup>.

Desde la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, el papel de las organizaciones no gubernamentales, el llamado “tercer sector”, ha sido reconocido como un elemento clave en la evolución de la acción pública, con-



formando nuevas zonas de contacto entre el Estado y la sociedad, como se ve en los procesos de reforma en las áreas de justicia y educación que los trabajos de Vecchioli y Suasnábar analizan. Respecto al segundo tema, es decir el vinculado a la cuestión de la conformación de elites técnicas transnacionales, se podría decir que ya desde finales del siglo XIX, pero sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de los organismos internacionales, se produce el surgimiento de elites técnicas que han funcionado como bisagras entre los estados y dichos organismos. Se trata de grupos profesionales expertos que no solamente comparten un saber técnico determinado sino además un lenguaje y, podría decirse, una cierta *Weltanschauung* que les permite vincularse fácilmente a través de fronteras nacionales como lo muestra Suasnábar para los pedagogos y Vecchioli para los abogados.

Yves Dezalay y Bryant G. Garth han desarrollado en su libro sobre la internacionalización de las luchas por el poder el concepto de “estrategias académicas cosmopolitas en y en torno al Estado” (*“cosmopolitan scholarly strategies in and around the state”*) como medio para estudiar “la relación entre influencias globales y las transformaciones estatales”.<sup>18</sup> Estas estrategias estarían orientadas a la utilización por parte de ciertos actores de capital simbólico adquirido en circuitos internacionales para la obtención de poder y prestigio en el mercado local. De esta manera títulos obtenidos en universidades prestigiosas, contactos internacionales, legitimación internacional de una forma particular de *“expertise”*, es decir el “recurso a la internacionalidad” como lo llamó Christophe Charle, ofrecen oportunidades a grupos excluidos de los círculos de poder tradicional debido a su relativamente precaria posición social, o que pretenden aumentar su visibilidad, para entrar en circuitos de poder e influencia. En particular Dezalay y Garth llaman la atención sobre lo que ellos llaman “internacionalización de las guerras de palacio”, es decir, la reproducción a nivel local de luchas por el poder simbólico (y real) que se dan en los centros internacionales como formas de legitimación de los grupos expertos locales que participan en las mismas, y a la vez como desafíos a la estabilidad de elites estatales tradicionales, punto claramente percible en los trabajos de Vecchioli y Suasnábar.

Vecchioli se concentra en los protagonistas de un nuevo activismo jurídico reformista surgido a partir de la década de 1970 con la emergencia

de una nueva generación de abogados —cuya trayectoria es analizada en su capítulo—, fuertemente vinculados a ONGs (de diversas ideologías políticas), a centros de formación académicas de prestigio internacional, a organismos internacionales de diverso tipo y al Estado. Este campo está poblado por un sinnúmero de organizaciones civiles especializadas en la defensa de los derechos humanos, o en la promoción de diversas iniciativas de reforma judicial y por asociaciones profesionales de abogados y magistrados, financiados frecuentemente con fondos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por agencias interestatales como es el caso del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA/OEA), o por fundaciones privadas norteamericanas o europeas. Vecchioli retoma así el punto señalado por Dezalay y Garth en torno a la manera en la que la agenda de los derechos humanos está fuertemente influenciada por las de algunas universidades, fundaciones, ONGs internacionales, *think tanks*, revistas académicas, medios de comunicación globales, y agencias estatales norteamericanas y/o europeas.

El uso de recursos expertos es de importancia central en el reclutamiento de las nuevas generaciones de profesionales del derecho que se incorporaron a este espacio profesional y militante a partir de la restauración de la democracia y que, por su relativamente precaria posición social, no estaban en condiciones de hacer valer el capital de prestigio movilizado por las anteriores generaciones. Estos juristas cuyo capital principal estaría definido por la posesión de saberes técnicos validados internacionalmente, así como por su pertenencia a un mundo transnacionalizado del derecho reemplazó a la generación anterior que basaba su legitimidad en la posesión de un capital social relevante definido éste ya sea en términos estrictamente sociales (pertenencia de clase, vínculos familiares, etc.) o en términos de militancia política o en derechos humanos. El trabajo de Vecchioli muestra un desplazamiento de los mecanismos de legitimación dentro del campo del derecho, su consolidación como saber técnico reconocido (y “de Estado”) con reglas propias de consagración, y el papel que en este proceso cumplieron organismos nacionales o internacionales ubicados en los márgenes del Estado, tales como las ONG, fundaciones o universidades de prestigio, definiendo nuevas “zonas grises” a través de las cuales circula esta nueva elite técnica que devino elite estatal.

El estudio de Vecchioli plantea un contrapunto interesante con el análisis de Suasnábar sobre los expertos en educación. En el caso de los abogados, la diversidad de posicionamientos ideológicos y políticos —fuertemente enfrentados en muchas instancias—, no ha impedido la confluencia de los profesionales del derecho, en base a su condición de expertos y de activistas, en los mismos campos de acción. En el marco de este activismo jurídico van conformándose también, no sólo posiciones enfrentadas o en disputa sino también una comunidad de intereses, como se evidencia en la conformación de espacios asociativos que integran a las diversas asociaciones civiles. Como apunta Vecchioli, por último, los programas de reforma se presentan como una ventana privilegiada para observar y analizar, tanto la constitución de saberes sobre el Estado y la constitución recíproca entre profesión y activismo, como la creación de competencias expertas, dando cuenta también de la complejidad de relaciones entre la esfera transnacional, la producción y reproducción de los espacios nacionales de poder y el surgimiento de nuevos criterios de reclutamiento y legitimación de estas elites.

Por su parte, el trabajo de Suasnábar se concentra en otra elite técnica estatal: los expertos en educación, mostrando cómo también en este caso, la constitución de un grupo profesional en técnicos de Estado fue un proceso complejo de articulación (y tensiones) entre dimensiones político-ideológicas, académicas y burocráticas, tanto a nivel nacional como internacional. Suasnábar divide el período de su análisis en tres sub-períodos vinculados a los avatares políticos que sufrió el país y caracterizados por los cambios ocurridos en la posición de los expertos en educación. Sin embargo, a pesar de la profundidad de los cambios ocurridos, Suasnábar detecta un elemento de continuidad dados por las tensiones siempre existentes en el campo de los expertos en educación entre su potencial de acción estatal y su pretensión de ser considerados como “intelectuales críticos”. Suasnábar data a mediados del siglo XX el momento de “refundación” del campo de la educación, insertándolo en el marco más amplio del proceso de modernización y profesionalización académica de las ciencias sociales en nuestro país. Pero a partir de ese piso común —y a diferencia de Vecchioli—, Suasnábar detecta una profusión de sistemas clasificatorios en el campo de los expertos del área, clasificaciones que reflejan fuertes enfrentamientos político-pedagógicos. Así, las oposiciones entre “pedagogos crí-

ticos”, “expertos en educación”, “académicos” o “tecno-políticos”, contrapuestas en un tono irónico, como el mismo autor aclara, sirven de eje para historizar la evolución del campo de los saberes de Estado en materia educativa. Durante los años sesenta y tempranos setenta convergieron la creación de carreras “modernas” en ciencias de la educación en un contexto signado por el desarrollismo y la modernización general de las ciencias sociales, el surgimiento de los primeros institutos de investigación autónomos, y una fuerte actividad universitaria por un lado, con la imagen del científico de la educación como un intelectual políticamente comprometido en el marco de una fuerte polarización política de la sociedad, por el otro. Durante la dictadura, la experiencia del exilio llevó a muchos intelectuales educadores a un proceso de reflexión sobre el pasado inmediato al tiempo que muchos de ellos hicieron una carrera en organismos internacionales u obtuvieron una formación superior en instituciones universitarias de prestigio internacional que serviría para legitimar su posición como expertos estatales luego de la restauración democrática. Finalmente el período abierto por la democracia, con la reconstrucción del campo intelectual, tuvo un efecto importante sobre el posicionamiento de los expertos en educación que en muchos casos pasaron de la actividad académica o la desarrollada en organismos internacionales a la gestión estatal.

De ese relato, Suasnábar extrae algunas conclusiones fuertes: la doble inserción de los saberes sobre educación y sus expertos en el mundo universitario y en el aparato estatal está en la raíz de la virulencia de los enfrentamientos y entrecruzamientos entre política y pedagogía y también de la adopción de distintos modelos de intervención en el debate público que han caracterizado al campo de la educación. Finalmente, el proceso de internacionalización profesional demarca, junto a lo que Suasnábar describe como la “mercantilización del conocimiento”, el contorno de los dilemas más recientes que enfrentan el campo de los expertos educativos: la desideologización y el aumento en la profesionalización vistos como progreso para algunos o como obstáculos para el mantenimiento del compromiso político para otros (dilema, por otra parte, compartido con otros campos de las ciencias sociales latinoamericanas). De esta manera, los abogados renovadores parecieran haber sido más exitosos que los expertos en educación en lograr consolidar y darle coherencia a su campo profesional a partir de la transnacionalización de la disciplina.

## Apogeo y caída de las fuerzas de seguridad como elites estatales

El trabajo de Mercedes García Ferrari que abre el presente volumen, y el de Sabina Frederic, que lo cierra, examinan los procesos de encumbramiento y declinación de elites estatales orientadas al mantenimiento de la seguridad interior y exterior, y en cierto modo ofrecen una respuesta parcial a la observación que Joseph Love formulara en el capítulo de cierre del volumen anterior sobre la necesidad de contar con estudios sobre el ejército y la policía en la nueva agenda de investigación sobre el Estado y sus elites técnicas en América Latina (*Los saberes del Estado*, p. 220).

La particular vinculación entre las fuerzas de seguridad y la construcción del Estado fue también apuntada en la introducción de aquel volumen. Recorrimos entonces la larga tradición de estudios que coloca a los conflictos militares y su financiamiento en el centro de las explicaciones sobre la formación del estado moderno. La Argentina, como desde perspectivas diferentes señalaran los trabajos de Tulio Halperín Donghi, Roberto Cortés Conde, Oscar Oszlak, Raúl Fradkin y Juan Carlos Garavaglia, entre otros, no fue ajena a este proceso que ha sido estudiado con profundidad creciente desde las décadas de 1970 y 1980. Esa literatura contribuyó a fijar una imagen más clara de lo que Sabina Frederic llama en su artículo “las modalidades de permeabilidad social de lo militar” que dominara la construcción del Estado argentino en sus primeras etapas. Más recientemente, se sumó a esos trabajos clásicos, un enfoque que podríamos denominar “internalista”, en el que la mirada se centra en las dinámicas internas de las agencias de seguridad, en los individuos que cumplen funciones en las mismas, más que en el lugar institucional o el poder que esas agencias han mostrado tener en los procesos políticos y sociales.<sup>19</sup>

Si la cultura de la sociedad fuertemente militarizada de la primera mitad del siglo XIX jugó un papel importante en establecer vínculos sólidos entre las fuerzas armadas y el proceso de construcción estatal en la Argentina, puede establecerse una vinculación similar entre el impacto que el proceso de transformación social producido a partir de las décadas finales del siglo XIX tuvo sobre el desarrollo de una concepción de *defensa social* que imputaba a la nueva criminología y a las fuerzas policiales un papel central como mecanismos de contención de los desbordes y peligros con que esos cambios sociales y la concomitante aparición de lo que se dio en