

Quinto Sol, vol. 27, nº 2, mayo-agosto 2023, ISSN 1851-2879, pp. 1-6
<http://dx.doi.org/10.19137/qs.v27i2.7472>

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional. (Atribución-No Comercial-Compartir Igual)



Andrea Lluch y Stella Cornelis (Comps.) *Desarrollo y capacidades estatales. Actores, instituciones y políticas públicas en La Pampa durante el siglo XX. Teseo, 2022, 366 páginas.*

Natacha Bacolla

Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Argentina

Correo electrónico: nbacolla@gmail.com

Jimena Caravaca

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Desarrollo Económico y Social.
Centro de Investigaciones Sociales

Universidad de Tres de Febrero

Argentina

Correo electrónico: jimencaravaca@gmail.com

Virginia Mellado

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Ciencias Sociales

Argentina

Correo electrónico: virgimellado@gmail.com

Desarrollo y capacidades estatales presenta los resultados de indagaciones realizadas en el marco de un proyecto colectivo y que pone en diálogo investigaciones propias de sus integrantes con un interés común: interrogarse de manera crítica por las dinámicas del desarrollo y la construcción de capacidades estatales. Sus compiladoras subrayan una preocupación convergente por avanzar en el conocimiento de un conjunto

de políticas públicas englobadas dentro de las denominadas capacidades de programación, articulación y regulación por parte de los ámbitos estatales para enriquecer el debate sobre los procesos de génesis e implementación de las mismas desde un caso: el de La Pampa a lo largo del siglo XX.

Las agencias estatales, y por ende la agencia del Estado y su capacidad para diseñar, poner en práctica y sostener decisiones políticas, se advierten en varios sentidos a lo largo de los capítulos. En algunos de ellos se presenta el derrotero de instituciones estatales creadas a lo largo del siglo XX para la regulación, gestión y control sectorial de distintos rubros: alimentos, como en el capítulo de Leonardo Ledesma; los recursos hídricos, tal como presentan Alexis Arrese, Julián Martín y Karen Pereyra; la cuestión fiscal, como se expone en el capítulo a cargo de Gabriel Grégoire; el turismo, analizado por Stella Cornelis; la producción agrícola, estudiada por Federico Martocci; o el aspecto industrial abordada por Silvia Cantera. Incluso, uno de los capítulos, a cargo de Andrea Lluich, indaga las formas en las que se abordó la cuestión misma del Estado y la administración pública provincial, factores que, en buena medida, puede entenderse como una política transversal que hace a las posibilidades reales de gestión de las políticas públicas por parte del Estado.

A partir de los rubros específicos de políticas sectoriales en los cuales el Estado, como territorio nacional primero y como provincia luego, desplegó sus capacidades, las agencias estatales analizadas adquieren rostro humano, en el sentido que propusieron Bohoslavsky y Soprano (2010) para el estudio histórico de los Estados, expresada a través de la tensión entre no personalizar y, a la vez, personalizar al Estado. En el primer registro, los autores proponen abandonar la idea del Estado como entidad autoconsciente (“el Estado hace”, “el Estado decidió”), en la misma línea que lo harán Abrams, Gupta y Mitchel, (2015) cuando se manifiestan contra la antropomorfización del Estado, para marcar en cambio la polifonía de voces, no siempre acompañadas, que se expresan y luchan por imponerse. En la segunda acepción, en contraste, plantean justamente dar visibilidad, humanizar a esas voces que intervienen en tanto agentes del Estado, pero que no son solamente “agentes del Estado” porque como individuos dan carnadura a diversas voluntades y definiciones identitarias. Los capítulos incluidos en la compilación tienen como característica común el estudio de las trayectorias de aquellas personas que dieron forma al Estado pampeano en sus diferentes etapas.

Esto nos lleva a valorar otro aspecto también remarcado por Bohoslavsky y Soprano al momento de trazar una agenda de investigación histórica y antropológica referida a los Estados. Los autores indican la importancia de descentrar al Estado, algo que sugieren en varios sentidos. Por un lado, corriéndolo del lugar central o unitario en el análisis de la toma de decisiones. En este sentido, este volumen colectivo ofrece variados ejemplos de la negociación constante, la co-creación, las presiones y las tensiones siempre presentes al momento del diseño y de la ejecución de políticas con todo lo que el Estado pone en juego respecto de aquello que entendemos como lo no-Estado: ciudadanía, grupos económicos, intereses sectoriales, etc. En otro sentido, el volumen también echa luz sobre todo ese otro-Estado que no es el Estado en tanto nacional-central. Aquí la historia de La Pampa adquiere centralidad como jurisdicción que recorre su conversión de territorio nacional a provincia a lo largo del siglo XX. Esto le da al caso elegido características especiales que se expresan en sus relaciones tanto con el Estado nacional como con su ciudadanía y sectores políticos económicos al interior del propio territorio. Si bien el proceso de conversión ocurrido en 1951 no es examinado

en sí mismo a lo largo del libro, la importancia fundamental de su particular historia sobrevuela todo el volumen.

El enfoque sobre las capacidades estatales, muy corrientemente utilizado entre politólogos pero no así entre historiadores, constituye una lente fecunda no solo para analizar las relaciones entre Estado y sociedad, sino también para ponderar las facultades que posee el Estado para poner en práctica sus políticas con efectividad y sostenibilidad. Según Bertranou (2015), la ciencia política ha definido la capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que han sido asignados interna y externamente, es decir, las capacidades estatales remiten en última instancia a qué puede y qué no puede hacer el Estado en un momento determinado. Esta aptitud se logra a través de un conjunto de factores denominados componentes de la capacidad estatal, entre las que se encuentran los vínculos entre Estado y sociedad, las dotaciones humanas, sus competencias legales, su legitimidad y los recursos organizacionales. Uno de los principales aportes del libro radica entonces en pensar históricamente la constitución de estas capacidades, en un espacio acotado a lo largo de siete décadas del siglo XX. Las contribuciones conforman una especie de mosaico que permite comprender las capas geológicas de construcción de la estatalidad en La Pampa.

Uno de los componentes de la capacidad estatal se vincula con las "dotaciones humanas", es decir, con el complejo mundo de los empleados y funcionarios estatales y sus canales de reclutamiento. En el proceso de construcción de las capacidades estatales, los recursos humanos constituyen un peldaño indispensable para la sostenibilidad de las políticas públicas y su efectividad. Por ejemplo, Alexis Arrese, Julián Martín y Karen Pereyra observan el rol central de los ingenieros y su implicación en la elaboración de un problema público vinculado con el recurso hídrico. El capítulo de Stella Cornelis, plantea que el reclutamiento de personal de la agencia de turismo se realizaba por "reconocimiento social o desempeño profesional en ámbitos como el educativo, el cultural o el político". El trabajo de Federico Martocci señala también la centralidad de los recursos humanos y la necesidad de captar profesionales universitarios con formación técnica en las políticas destinadas al agro.

Al analizar las agencias estatales en contexto situado, el volumen hace una valiosa apuesta metodológica por el estudio del funcionariado y las relaciones entre Estado y sociedad, donde se conjugan administraciones gubernamentales, funcionarios en sentido estricto (aquellas personas designadas oficialmente para el desarrollo de una tarea pública), con todo un universo de actores que se ubica en la "frontera" del Estado: un sacerdote y biólogo que tendrá voz al momento de dar testimonio acerca del oeste pampeano y su desarrollo hídrico; la Asociación Agrícola Ganadera de La Pampa que junto a la Cámara de Comercio e Industria de La Pampa se movilizaron en contra de la creciente capacidad recaudatoria del Estado nacional y lograron en 1950 la eliminación de un impuesto y modificaciones en otros; o el llamado del gobernador Duval para que las autoridades de organizaciones sociales como el Touring Club y el Automóvil Club Argentino, por ejemplo, promocionen la ruta pampeana en el tránsito hacia el sur del país. Las relaciones entre Estado-sociedad exhiben que estas "fronteras" son lábiles y permeables: en el trabajo de Leonardo Ledesma se ve claramente la intervención de actores de la sociedad civil, como la Corporación Argentina de Productores de Carne en la negociación de regulaciones para el sector. En el capítulo de Federico Martocci se señala el peso de los sectores privados en el traspaso de tecnología hacia el sector público, entre otros muchos ejemplos.

Las relaciones entre Estado y sociedad dejan al descubierto que las políticas no se piensan, pero mucho menos se ejecutan, solamente desde las agencias estatales y sus funcionarios a cargo. Esto supone que el Estado no dirige ni tiene ningún monopolio, sino que disputa cuerpo a cuerpo en la tarea cotidiana por los sentidos de la autoridad y el poder. La articulación Estado-sociedad se expresa en el conflicto intrínseco acerca de quién debe formular las reglas. El libro incorpora toda la red de vínculos, presiones y apoyos que el Estado constituye, soporta o usa para el diseño, implementación y, en ocasiones, para el redireccionamiento de la política pública.

Pero también, el enfoque de las capacidades estatales permite echar luz sobre la estructura burocrática y su evolución histórica, prestando particular atención al rol central que detenta la producción de información pública para llevar a cabo políticas orientadas a objetivos y las capacidades de control para imponer la voluntad estatal. Una de las riquezas del libro reside justamente en historizar estos componentes de la capacidad estatal, advirtiendo los escollos y obstáculos que cada coyuntura situada ofrece para la imposición de decisiones públicas, especialmente en un contexto de construcción de la legitimidad del Estado. Cada uno de los capítulos ofrece pistas para recalcar el rol central de la información para la toma de decisiones. Stella Cornelis, por ejemplo, exhibe este papel en la producción de estudios para determinar posibles excursiones en el territorio, lo cual indica el rol clave de la información en los procesos de turistificación de La Pampa, y para la formación de la Comisión Oficial de Fomento, Turismo y Deportes. El trabajo de Andrea Lluch, por su parte, señala el rol central de la información en los procesos de planificación y racionalización de la administración pública. El capítulo escrito por Federico Martocci también menciona la importancia de la información en la construcción de las políticas destinadas al agro, por ejemplo, el rol que le cupo a los técnicos del INTA en la confección de un mapa de suelos y de vegetación de la provincia. También, las capacidades estatales se relacionan con las tareas de "control", que posibilitan extender los tentáculos del Estado al vasto territorio provincial. El capítulo de Leandro Ledesma es indicativo de las dificultades que atravesó el Estado pampeano para extender su mano visible al conjunto de la circunscripción: en el caso de las políticas de regulación del consumo, Ledesma destaca la dificultad de tener inspectores instalados en todo el territorio.

Las contribuciones de esta compilación, además de converger en un conjunto de preguntas de investigación en torno a las dinámicas de constitución del Estado y sus capacidades, están atravesadas desde lo metodológico y conceptual por dos registros de reflexión. Por una parte, la elección de un enfoque en escala, que propone interconectar los procesos de circulación de saberes y paradigmas de administración y políticas en lo público y, a la vez, ajustar el foco en los complejos procesos que se producen de modo situado, en el territorio. El espacio geográfico es en este sentido un análisis sumamente rico para este tipo de perspectivas. En primer lugar, por su labilidad de demarcación jurisdiccional, como territorio nacional hasta 1951 y como provincia luego. Pero, además de estas circunscripciones políticas, La Pampa se encuentra atravesada por una diversidad de regiones ecológicas y socio culturales –la pampeana, la norpatagónica, la cuyana– que le brinda una característica de encrucijada.

Por otra parte, la segunda reflexión transversal a la que invita el libro remite a la definición histórica de aquello que se entiende por desarrollo y, por lo tanto, la variabilidad que tiene en consonancia la definición de los ámbitos que es deseable o no regular en términos públicos. Los casos que se estudian en esta compilación y los

momentos específicos en los cuales se detienen dan cuenta de ello. Por ejemplo, no siempre fue relevante la regulación sobre el consumo ni adoptó la misma forma, –esto es desde el control de lo que se consume, los modos de consumir o las garantías al consumo como analiza Leonardo Ledesma–.

Asimismo, coinciden en la problematización de lo que se entiende como políticas para el desarrollo los trabajos de Federico Martocci y Silvia Cantera en sus respectivos capítulos sobre las regulaciones sectoriales para el agro y la industria. En esas coyunturas cruciales del último cuarto del siglo XX, pueden diseccionarse con precisión la convergencia y el peso que en esos asertos tienen los conflictos políticos y técnicos locales, y cómo son atravesados por un escenario de elevada tensión en cuanto a los paradigmas globales en torno a la propia definición del desarrollo en sociedades periféricas –que van virando de la centralidad del Estado al mercado–.

Finalmente, el capítulo a cargo de Andrea Lluch se detiene en otra variable, que si bien no era nueva, devino central en la imaginación de un “estado para el desarrollo” al calor de la complejización que la planificación y los instrumentos de intervención adquirieron en el contexto de la reconstrucción en la segunda posguerra: la preocupación por formar los agentes de la propia administración, como así también la de técnicos y expertos. El ejemplo de la conformación del campo de la administración para el desarrollo que aborda Lluch pone en primer plano la complejidad del juego de escalas que contiene esta propuesta: examinando la interacción evidenciada en la circulación de paradigmas impulsados por la vigorosa red de organismos internacionales que se multiplican entre los años 50 y 60, además de los modos de apropiación locales, terciados por herencias institucionales y disputas políticas, tensiones entre lo nacional y lo provincial, y la no menos problemática escasez de medios materiales para formar esos recursos humanos.

En síntesis, estos registros que nos propone la compilación dirigida por Andrea Lluch y Stella Cornellis, nos permiten recuperar en sus repertorios de acercamiento a lo estatal dos corolarios. En primer lugar, la necesidad de debatir los modelos disciplinares en los estudios del Estado que, desde sus acercamientos clásicos a los procesos de su construcción decimonónica, centran su mirada en lo que sucede al interior de las fronteras “del estado-nación”. Estos procesos deben ser puestos en perspectiva, interconectados, como señalan los registros actuales de la historia global. Porque estas reconexiones posibilitan relativizar en múltiples sentidos epistemológicos las nociones de centro y periferia, de circulación y recepción de modelos de administración y políticas públicas, expresando una voluntad de articular lo social, lo económico, lo cultural y lo político, a la par que descentrar y restituir el espesor del juego social y los intercambios que animan el proceso de conformación de los estados –en sus planos nacional, provincial, municipal–.

En segundo lugar, si es necesario revisar las interconexiones de las agencias estatales hacia afuera, también es urgente discutir la propia historia del Estado nacional hacia adentro. Primero mostrando no solo las fortalezas sino también las debilidades de un proceso que postulaba además de la exitosa “nacionalización” de las masas, la capacidad de penetración territorial de un Estado con vocación “centralizante” tanto a nivel nacional como de los espacios provinciales. Algunos de los casos abordados en esta compilación revelan otros modos posibles de analizar y explicar las disputas y tensiones del modelo “federal argentino” a lo largo del siglo XX. Nos permite desestimar la formulación de preguntas planteadas en términos de avances y resistencias frente a unas

capacidades estatales homogéneas impulsadas desde arriba, sobre todo a partir del abanico de intervenciones que se multiplican desde inicios del siglo XX a través de renovadas funciones económicas y políticas propuestas como vehículos de modernización. Si bien es cierto que esas intervenciones centrales constituyeron poderosos instrumentos de integración física, simbólica y política, la evidencia empírica compilada por estudios en escalas más reducidas, ha delineado trazos de una imagen más borrosa y dialógica de lo que algunos autores han denominado “la expansión estatal hacia adentro”.

La propuesta de este libro, en definitiva, viene a sumarse a las discusiones que invitan a plantear otra mirada sobre el estado ya no en mayúscula sino en minúsculas y plural, que pueda ofrecer nuevas explicaciones y carnaduras más humanas de lo estatal, que capten de modo más acabado a sus actores, sus prácticas, lo azaroso en lo racional, el funcionamiento cotidiano y situado de las agencias en la construcción de la estatalidad y su repertorio de acción.

Referencias bibliográficas

1. Abrams, P.; Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
2. Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
3. Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-58). Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.