



Estado y Política(s)

**Debates teóricos y metodológicos
actuales sobre las políticas públicas**

Antonio Camou y María Laura Pagani
Coordinadores

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Antonio Camou y María Laura Pagani
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti

Tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Correctora de estilo: Lea Hafter

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1594-8

Colección *Estado y Política(s)*, 1

Cita sugerida: Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas ; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano

Dr. Aníbal Viguera

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretaria de Asuntos Académicos

Prof. Ana Julia Ramírez

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Prof. Laura Lenci

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión

Dr. Guillermo Banzato

Índice

<u>Introducción</u> <u>Antonio Camou y María Laura Pagani</u>	<u>9</u>
<u>Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno</u> <u>Antonio Camou y Leyla I. Chain.....</u>	<u>15</u>
<u>El análisis de las organizaciones estatales.</u> <u>Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos</u> <u>María Laura Pagani y María Eray Arce</u>	<u>53</u>
<u>Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis</u> <u>Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano</u>	<u>93</u>
<u>Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar</u> <u>María Laura Pagani.....</u>	<u>119</u>
<u>Las Políticas Públicas y las miradas de género.</u> <u>Algunas herramientas para promover su incorporación</u> <u>Mariel Alejandra Payo</u>	<u>149</u>
<u>Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo</u> <u>Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto</u>	<u>169</u>

<u>Relaciones laborales en el sector público.</u>	
<u>Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo</u>	
<u><i>Magdalena Gil García</i>.....</u>	<u>189</u>
<u>Impersonalidad y responsabilidad colectiva</u>	
<u>en las instituciones públicas</u>	
<u><i>Gustavo H. Marin y Lupe Marin</i>.....</u>	<u>211</u>
<u>Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales</u>	
<u><i>Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana</i></u>	<u>233</u>
<u>Los autores.....</u>	<u>255</u>

Introducción

En los últimos años ha emergido con fuerza un interés por conocer el funcionamiento detallado del Estado, su diversificada estructura interna, sus relaciones con diferentes actores, sus modalidades de intervención en las esferas del mercado y la sociedad civil mediante políticas, y la manera de enfrentar los problemas específicos del ejercicio del gobierno y la gestión pública. Esta renovada preocupación tiene, al menos, dos fuentes. Por un lado, una ya extensa experiencia democrática –atravesada por graves crisis socioeconómicas y notorios fracasos gubernamentales– que ha puesto en el centro de la consideración pública las complejas vinculaciones entre política y gestión. Pero por otra parte, es también perceptible una cultura ciudadana que hace de la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado. Hoy en día, la política no solo tiene que dar cuenta de sus actos de manera transparente, ante una sociedad cada vez más informada y exigente, sino que también debe mostrar que es capaz de gestionar adecuadamente los recursos públicos a fin de resolver los problemas concretos de la ciudadanía.

A pesar de esta expansión de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, aún creemos que estamos en deuda con la realización de investigaciones que reflexionen sobre la producción de conocimiento y las políticas, sobre la vinculación entre la academia y las organizaciones de la administración pública. Mirado desde la Universidad, el Estado y sus políticas se han tomado como objeto de estudio, realizando numerosos y valiosos trabajos de investigación con una lectura crítica sobre el funcionamiento estatal y el desempeño de las políticas. Estos trabajos han aportado en la descripción y explicación de distintos fenómenos del ámbito público estatal. Pero han sido menores las experiencias colaborativas en la generación de conocimientos que tengan en cuenta los saberes propios de los profesionales que allí se desempeñan y que a la vez sean capaces de permear las prácticas estatales.

En tal sentido, últimamente se ha puesto en cuestión desde el ámbito académico la visión tradicional que invoca la “transferencia” de conocimientos (hay alguien que “sabe” –desde la universidad– y vierte sus saber a aquellos que “no saben”), en el campo social y de las políticas. Sin embargo, para superar este enfoque es necesario tender puentes y avenidas de diálogo, donde el saber del “académico” encuentre canales de comunicación y un espacio de intercambio mutuamente enriquecedor con las experiencias y el *expertise* de los agentes públicos.

Ciertamente, desde el Estado se ha impulsado la articulación con las Universidades a través de diversos convenios, como por ejemplo en lo referido al análisis de resultados de las políticas públicas. Pero suele convocarse a la Universidad en la etapa final, en el momento de la evaluación, o en su momento inicial, para la elaboración de “diagnósticos” sociales. Desde este ámbito también está pendiente la sostenibilidad de estos espacios y que el resultado sea transformador más allá de un producto, un informe o una estadística; esto es, que contribuya sistemática e institucionalmente a la formulación de las políticas. El acercamiento se genera, pero los dos ámbitos siguen separados por lógicas de funcionamiento que hacen difícil una articulación sistemática y sostenible en el tiempo.

No obstante estas dificultades, desde hace algunos años –quienes son autores de los distintos capítulos que componen este libro– hemos compartido distintas jornadas de discusión e intercambio, y en este marco de reflexión conjunta surgió la iniciativa de esta edición, que se realiza con el impulso y aporte de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Esta publicación surge en gran medida como derivación, ampliación y profundización de preocupaciones de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, las reformas y las políticas públicas. En efecto, desde el Departamento de Sociología, entre los años 2005 y 2007, se realizaron trabajos de investigación de manera conjunta con distintas áreas de la administración pública provincial que contaron con el apoyo de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). En aquel entonces concluimos que la realización de esos proyectos constituyó una fructífera experiencia de vinculación entre dos instituciones públicas –la Universidad y el Estado Provincial– que era necesario continuar y perfeccionar mediante

iniciativas futuras de similar índole. Posteriormente, desde el año 2010 venimos desarrollando una línea de investigación, en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación, bajo el título: “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas”, radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de La Plata. Allí hemos analizado y debatido sobre distintas aristas de la política pública, iniciando acercamientos y acciones conjuntas. En la actualidad nos encontramos publicando este libro, compartiendo este espacio y apostando a nuevas líneas de acción conjunta porque creemos que el intercambio plural es enriquecedor para los autores y para las instituciones que integramos. Tanto para quienes se desempeñan exclusivamente en el ámbito académico, para quienes tienen como inserción profesional su trabajo en el Estado y para otros, que tienen una doble pertenencia laboral, como docentes e investigadores de la Universidad y como agentes de la administración. Sin duda, para los integrantes de los distintos equipos de trabajo, el balance de este proceso de vinculación es positivo y el aprendizaje es mutuo.

La premisa básica del análisis del que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. El enfoque parte de una mirada sociopolítica e institucional de las políticas públicas. De acuerdo con una caracterización clásica –inspirada en trabajos como los de Oszlak y O’Donnell, entre otros– una política pública (o estatal) puede ser definida como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública. Con base en esta caracterización, como lo ha recordado Luis Aguilar Villanueva, una larga tradición de estudios sobre las políticas públicas ha distinguido entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de las políticas (*policies*). En el primer caso, para hacer referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; en el segundo ámbito, para referirnos a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. En un sentido importante, esta distinción analítica sigue siendo válida, pero su tajante división convertida en una nueva dicotomía puede llevarnos por mal camino. Por tal razón, hemos tratado de mantener unidas las consideraciones

propias de la “*politics*” junto con el estudio de las “*policies*”, incluyendo una tercera dimensión, la reflexión y propuesta de estrategias metodológicas para el abordaje de los distintos artículos y la presentación de algunos casos que ejemplifican los distintos temas que integran el libro.

El volumen comienza con un artículo de Camou y Chain que analiza, desde un recorrido histórico y a través de un caso particular referido a la provincia de Buenos Aires, la relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

La reflexión sobre los distintos enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas y las diversas formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones y sus contextos de inserción es abordado en el trabajo de Pagani y Arce, que sintetizan los alcances y posibilidades de diferentes técnicas y realizan un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de estudios que tomen como objeto de estudio al Estado.

También se ha puesto en el centro de la escena las relaciones entre Estado y la sociedad, a partir de una reconfiguración en la relación entre lo público, lo privado y lo político, que ha impactado en un cambio en el diseño de políticas, a partir de la presencia de una pluralidad de actores que intervienen en el campo de lo público. Schuttenberg y Lozano analizan en este sentido la relación entre Estado y los movimientos sociales, y proponen dimensiones para pensar esta vinculación en el plano ideológico y pragmático de la política. Por su parte, Pagani aborda las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas a partir de identificar las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. En el artículo se señalan, como “piezas” de un rompecabezas, distintos ejes para estudiar los procesos de participación: contextos; actores convocados, sus motivaciones y prácticas; argumentos, niveles y mecanismos presentes en este tipo de políticas.

Entre las nuevas configuraciones en el campo de las políticas estatales resulta imprescindible la inclusión de la perspectiva de género. El trabajo de Payo conceptualiza algunos puntos relacionados con el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se trata de un estudio de carácter exploratorio donde se indagan algunos casos considerados como “buenas prácticas” que pueden contribuir a la comprensión de la incorporación de este enfoque, contemplando necesidades específicas del género, así como sus usos, posibilidades y dificultades.

Otra preocupación que no debía quedar fuera de debate en un libro sobre políticas públicas es la temática del desarrollo. Del Giorgio Solfa y Giorotto exponen algunas reflexiones acerca de las tipologías del concepto de desarrollo y presentan los diferentes adjetivos que se le adicionan al concepto: desarrollo económico, sustentable, sostenible, local, social, social sostenible y endógeno.

Los siguientes dos capítulos incluyen trabajos que dan cuenta de otro actor central para pensar las políticas: los agentes estatales. En el artículo de Gil García se describen las relaciones laborales en el sector público, planteando las principales cuestiones de la agenda, los actores y sus dinámicas, y se exponen un conjunto de reflexiones acerca de las particularidades del Estado como ámbito de trabajo. Por su parte, Marín y Marín, reflexionan sobre un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos al interior de la arena institucional-estatal, y problematizan lo que denominan la “impersonalidad” de las tareas de los agentes estatales y la responsabilidad colectiva que implica.

Finalmente, un libro sobre políticas públicas no puede dejar de abordar el análisis de la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han transformado los modelos tradicionales de organización y que también involucran nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía. Pau y Piana, luego de un recorrido sobre las concepciones de gobierno abierto, presentan resultados a partir de una serie de indicadores relevados sobre los sitios web de los legislativos locales.

En síntesis, este libro es un modesto aporte a la continuidad y a la profundización de ese vínculo complejo pero fructífero entre la academia y la gestión, entre la investigación científica y los procesos de toma de decisiones, entre la Universidad Nacional y la Administración Pública, que no solo declamamos sino que practicamos como trabajo en conjunto. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas de las actuales políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.

Antonio Camou y María Laura Pagani
La Plata, otoño de 2017.

Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno

Antonio Camou y Leyla I. Chain

–Pero ¿Quién tenía razón? ¿Quién tiene razón? ¿Quién se equivocó? pregunté desorientado... Guillermo se quedó un momento callado, mientras levantaba hacia la luz la lente que estaba tallando. Después la bajó hacia la mesa y me mostró, a través de dicha lente, un instrumento que había en ella:

– Mira –me dijo. ¿Qué ves?

–Veo el instrumento, un poco más grande.

–Pues bien, eso es lo máximo que se puede hacer: mirar mejor.

Diálogo entre Adso de Melk y Fray Guillermo de Baskerville

El Nombre de la Rosa, Umberto Eco

Introducción

Hace poco más de una década, el distinguido politólogo italiano Giovanni Sartori publicó un breve artículo destinado a la polémica. El trabajo se titulaba “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, y la mordaz respuesta del autor de *Homo Videns* fue, sencillamente, “a ningún lado” (2004). Desde entonces, han corrido intensos ríos de tinta en más de un continente, y son legión los autores que tendieron a ubicarse –de manera quizá un tanto extrema– a favor de la posición sartoriana (Cansino, 2008), en la vereda opuesta (Colomer, 2004 o Laitin, 2004), o que eligieron más sutiles formas de posicionamiento, relativizando –o soslayando– esta querrela puntual a favor de los permanentes e indiscutibles aportes de la obra de Sartori (Panebianco, 2006; Pasquino, 2009 o Leroux y Pérez Vega, 2009).

Más allá de cierto ruido en la discusión, no pocas veces acompañada de algunos adjetivos descalificativos, el debate ha tenido un saldo positivo. Entre

otras razones porque ha permitido revisar algunos supuestos básicos sobre los modos de producción del conocimiento científico de la política, y porque también ha obligado a reflexionar sobre la vinculación (o la falta de vinculación) entre ese conocimiento y la solución de los problemas públicos. En este sentido, a juicio de Sartori, uno de los defectos principales de la ciencia política actual consiste en “privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica” (2004, p. 351).¹

Sin entrar en el detalle de la disputa, tal vez sea más fructífero desplazar levemente el eje de atención, pasando del cauce principal de la ciencia política a los estudios de políticas públicas, y así examinar cómo se ha venido elaborando esta siempre difícil relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

En este contexto se ubica el presente capítulo que se divide en tres partes. En la primera, daremos un rodeo por la constitución histórica de esa vinculación, tomando las principales referencias de la experiencia de los países centrales. En la segunda parte, revisaremos una serie de trabajos publicados en los últimos años en nuestro país, para examinar de qué modo ese debate se ha venido desarrollando entre nosotros. Finalmente en la última parte ilustramos algunos aspectos de esta discusión con el acercamiento exploratorio a un caso particular: los economistas en el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Saberes expertos y elaboración de políticas públicas²

Una historia lejana de las relaciones entre las esferas del conocimiento y el poder político recorrería la reflexión y las distintas experiencias que van desde la antigüedad clásica hasta los albores de la modernidad, con la obra de

¹ Es claro que hay muchos modos de elaborar conocimiento acerca de las cuestiones públicas, pero no los podemos abordar aquí. En buena medida, esas modalidades son dependientes de los actores que los generan y de los espacios donde se producen, circulan y legitiman (el saber de los políticos, los burócratas, los dirigentes sociales, la ciudadanía, etc.). Cuando en estas notas hablemos del saber “científico” o “académico” de la política nos estaremos refiriendo en principio a “un complejo de ideas, métodos, valores y normas” que siguen un modelo jerárquico, explícito, sistemático y disciplinar de elaboración de saber proposicional (saber “que” por oposición a saber “como”), que sigue el vector de realización teórico-aplicado, y cuyo ámbito institucional específico es el de las universidades y centros de investigación. En otros términos, nos referiremos exclusivamente a lo que en un trabajo ya clásico M. Gibbons y sus colaboradores (1997) han denominado el “Modo 1”.

² Esta sección reelabora algunas cuestiones discutidas en Camou (2010).

Maquiavelo y la vasta literatura sobre los *consejos* a los Príncipes; en estos casos, los vínculos entre la consejería política y las decisiones se configuran –al menos hasta Maquiavelo– a través de relaciones personalizadas, escasamente sistematizadas en lo que hace a su estructura cognitiva, y con un muy bajo grado de institucionalización y profesionalización (DeLeón, 1999, p. 137). Una historia moderna, por su parte, reconocería su punto de quiebre en los comienzos de la constitución de las ciencias sociales como disciplinas autónomas y su articulación con las necesidades del Estado burocrático y racional, las exigencias de los mercados capitalistas, y las expectativas de justicia de nuevos actores sociales. Pensemos, por ejemplo, en los casos de Saint-Simon, Comte, Le Play o Durkheim en Francia; o el programa de la Sociedad Fabiana (1884), la obra de Sydney y Beatrice Webb y la fundación de la *London School of Economics* para el caso británico; o la labor de Max Weber, Edgar Jaffé y Gustav Schmoller en los trabajos de la renovada *Verein für Socialpolitik* (1873), algo que en el lenguaje de nuestra época consideraríamos un *Think Tank*³.

Pero la *historia contemporánea* en la relación entre lo que comienza a definirse más claramente como conocimiento especializado (*expertise*), de un lado, y como política pública (*public policy*), del otro, no empieza a escribirse en sus nuevos términos hasta el período que va entre la crisis de los años 30 y el final de la Segunda Guerra Mundial. Y en buena medida habrá que esperar hasta la crisis de los años setenta, y a la reconfiguración de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil en el marco del proceso globalizador, para que vuelvan a replantearse en este renovado contexto las complejas relaciones entre ambas esferas.

A esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política, las sociedades occidentales actuales le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la “productividad cultural –que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías– se racionaliza de manera que la producción de ideas se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos” (1968, p. 284). Paralelamente, el lugar

³ Hay que anotar como curiosidad histórica que estos primitivos “tanques de pensamiento” creados en Europa fueron obra de socialistas y reformadores, y no tenían ligazón con los sectores dominantes; más bien, se originaron a partir de iniciativas de intelectuales y políticos preocupados por las condiciones de vida de los sectores populares.

que detentaba el literato y el intelectual de tipo *generalista* es paulatinamente ocupado por el *experto*, dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1968; Brunner, 1996). En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*), que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura declinante del intelectual independiente.⁴

Al poner nuestra atención en los años cuarenta del siglo XX, lo que se quiere destacar es el hecho de que en ese período se anudan dos complejos procesos, cada uno de ellos con sus propias temporalidades y dinámicas, que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas durante las tres décadas siguientes. Por un lado, asistimos a la emergencia de un Estado que se ubica crecientemente en el *centro* de la sociedad, tanto como regulador de la esfera económica como promotor de la integración social, y que será un creciente demandante de expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición de Welfare State; por otro lado, las disciplinas científicas, en general, y las ciencias sociales, en particular, experimentarán desde aquellos días un marcado proceso de desarrollo teórico-metodológico, de diversificación y especialización institucional, y de profesionalización de sus cuadros, en el marco de una modernización y expansión universitaria en gran medida sostenida por fondos públicos.

Obviamente, no habrá que pensar en una pauta única para el desarrollo de las relaciones entre la esfera del *expertise* y los procesos de toma de decisiones a lo largo de esos años, y a través de diferentes países. En parte, porque los diferentes países centrales fueron desarrollando distintas constelaciones institucionales para la producción de conocimientos especializados de la mano de distintos modelos de universidad (Clark, 1997); en parte porque sus sistemas políticos, sus experiencias históricas, y la configuración de las relaciones de poder entre los actores estratégicos de esas sociedades han sido distintas. En principio, ha sido habitual contraponer la experiencia norteamericana y británica a la de los países de la Europa continental, pero cuando

⁴ Una buena descripción del proceso de creciente especialización, profesionalización y “jergalización” de la vida intelectual americana en comparación con otros casos de países desarrollados se encontrará en Bell (1993). Para la noción de “redes de asuntos” véase Hecló (1992).

incorporamos al análisis a los países en desarrollo, entonces las trayectorias de los países centrales “empiezan a ser más similares” entre sí (Wagner, et al., 1991, p. 56). Un punto que habitualmente se destaca es que “en los Estados Unidos y hasta cierto punto en el Reino Unido prevalecieron los nexos entre la ciencia social y el gobierno a finales del siglo XIX y en todo el siglo XX”, en buena medida, porque la “orientación a los problemas sociales ha sido parte del surgimiento mismo y la evolución de las ciencias sociales como forma de actividad profesional en los países angloamericanos” (Wagner et al., 1991, p. 53). En este sentido, la *American Social Science Association*, creada en 1865 en Estados Unidos, puede servir de ejemplo respecto de esta orientación práctica de las ciencias sociales. La organización abrazó explícitamente la idea de que “el científico social era un ciudadano modelo que ayudaba a mejorar la vida de la comunidad y no un investigador disciplinario, profesional y desinteresado” (Wagner et al., 1991, p. 53).

Pero cuando miramos por un momento el caso europeo, nos encontramos con una historia menos lineal, tejida de paradojas y rupturas. Por de pronto,

...a comienzos del siglo XX, todas las sociedades europeas habían visto a grupos de intelectuales que promovían la investigación social empírica y se esforzaban por crear y establecer las ciencias de la política y de la sociedad. En muchos casos, estos intelectuales universitarios consideraron que su tarea, como funcionarios del Estado, era ofrecer una mejor comprensión de las transformaciones sociales que estaban sufriendo sus naciones, capacitando así a sus gobiernos y a sus élites políticas a adoptar las medidas que afirmarían la posición de sus países entre los países nacionales europeos. Dista mucho de ser accidental el que verdaderos ‘movimientos’ y fuertes organizaciones de élite favorables a la ciencia social y política se formaran en aquellos países que acababan de lograr la unificación nacional, como Italia y Alemania, o que habían transformado su estructura política, como Francia (Wagner et al., 1991, p. 78).

Sin embargo, estas iniciativas originarias, dirigidas a vincular más estrechamente el ámbito de las ciencias sociales con el mundo de las decisiones políticas, y de la que son ejemplos destacados el programa durkheimiano en Francia o la experiencia de la *Unión para la Política Social* de Max Weber en Alemania, enfrentarán duros escollos. Por un lado, el proceso de institucionalización de las ciencias sociales empíricas sufrió en muchos países eu-

ropeos las prevenciones o la desconfianza de saberes especulativos más arraigados, o directamente padeció los ataques provenientes de distintos grupos socioeconómicos, políticos o eclesiales, que veían como amenazante la programática científico-crítica de las nuevas ciencias. Por otro lado, la vieja universidad de élite, ligada a rancias tradiciones aristocráticas, fue estructuralmente menos flexible para procesar las señales de nuevas demandas profesionales y de *expertise* que comenzaban a emerger desde algunos sectores sociales o estatales. Y finalmente, serán los desgarramientos político-ideológicos que culminarían en la trágica guerra civil europea de 1914 hasta 1945, los que arrastrarán a su paso los incipientes esfuerzos por organizar institucionalmente las nuevas disciplinas. Como lo ha recordado Clark (1997), al reconstruir el duradero impacto de la llamada revolución humboldtiana en las universidades germánicas en la primera parte del siglo XIX, y su posterior ocaso,

...el sistema alemán de 1900 era sin duda alguna *el* lugar en el mundo en donde existía en abundancia un nexo productivo entre investigación, enseñanza y aprendizaje. Pero el sistema encalló en la siguiente mitad del siglo y, por lo tanto, contribuyó sustancialmente a que se transfiriera la preeminencia en la investigación académica y el entrenamiento relacionado en la investigación a otros países, sobre todo a Estados Unidos (1997, p. 60).⁵

En ese panorama, entonces, el caso estadounidense se volverá la referencia de vanguardia. A su temprano proceso de modernización de la Educación Superior, habrá que agregarle la ventaja estratégica de haber evitado la devastación territorial durante la Segunda Guerra, siendo receptor neto de la fuga de cerebros europeos, y haber capitalizado más rápidamente la experiencia de los equipos interdisciplinarios movilizados durante la contienda e improvisados como unidades de inteligencia.⁶ De hecho, será el líder de uno de esos equipos el politólogo de Chicago, Lasswell, quien más claramente formalizará un programa orientado a organizar y sistematizar la problemática de la articulación

⁵ Hasta entradas las dos primeras décadas del siglo XX Alemania seguía siendo –aunque cada vez con menor frecuencia– el destino habitual de los jóvenes norteamericanos que aspiraban a una formación de postgrado de excelencia, tanto en ciencias “duras” como en humanidades. Un testimonio personal se encontrará en el caso del fundador del estructural-funcionalismo sociológico (Parsons, 1986).

⁶ La hegemonía del pequeño colegio independiente (college) perduró en Estados Unidos durante 250 años, desde la creación del colegio de Harvard en 1636 hasta la década de

entre saberes especializados y elaboración de políticas públicas mediante la estructuración de un espacio interdisciplinario integrador: las ciencias de las políticas (*policy sciences*).

En su clásico trabajo de 1951, “La orientación hacia las políticas”, Lasswell definirá a las ciencias de las políticas como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”. Claramente, Lasswell intentó ofrecer una respuesta consistente al hecho de que los problemas concretos del gobierno, en particular los referidos a la toma de decisiones e implementación de políticas (*policy*), quedaban habitualmente fuera de los estudios de *Politics*, ya sea entendida esta en su versión más jurídico-institucional (al modo del viejo institucionalismo), o en el sentido del estudio de la dinámica de poder entre grupos, partidos y otros actores organizados, al modo de los estudios pluralistas en clave conductista (Aguilar Villanueva, 1993).

Pero el proyecto de Lasswell se enfrentó a dos problemas duros de resolver. Por un lado, encontró lo que podríamos llamar limitaciones externas: el variado universo de relaciones entre conocimiento especializado y toma de decisiones en el marco de una sociedad compleja no alcanzaba a ser cubierto por *una* ciencia, aunque esta enarbolará de entrada una bandera de integración disciplinaria. Por otro lado, los seguidores del programa lasswelliano pronto se encontraron separados por diferentes tensiones internas a la hora de definir no solo los moldes epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos desde los cuales abordar los problemas de los procesos de toma de decisiones, sino que también se planteó la dificultad de definir claramente el lugar desde el cual se posicionaba el experto o el analista frente al tomador de decisiones o al político.

1880 aproximadamente. A partir de entonces, se sucedieron al menos tres períodos de intensa transformación institucional que han sido identificadas como “revoluciones” en la educación superior: la primera, en la última parte del siglo XIX, incorporó la doctrina humboldtiana de la unidad entre docencia e investigación; la segunda, durante el período de entreguerras, expandió y especializó el rasgo más idiosincrático del mundo científico y académico estadounidense: la existencia de una poderosa y extendida red de fundaciones y agencias donantes que asignan una enorme dotación de recursos a la investigación mediante mecanismos de competencia; el tercer período de cambio acelerado lo encontramos en la década y media posterior a 1945, cuando el financiamiento público empuja decididamente la expansión, diferenciación y especialización de la oferta universitaria en todos sus niveles (Clark, 1997, p. 185-186).

Si damos por sentado el problema de las limitaciones externas, un somero análisis de las tensiones internas –que se manifestaron en diferentes planos– es ilustrativo del tipo de desafíos que debió enfrentar la empresa lasswelliana. Para decirlo con una grosera simplificación, los seguidores de Lasswell se dividieron en dos alas: de una parte, podría hablarse de una corriente sinóptica (Edward S. Quade, Yehezkel Dror), formada por racionalistas puros, maximizadores, planificadores, promotores de análisis racionales comprensivos, cuyo encuadre intelectual habría que buscarlo en el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como método y la optimización de valores como criterio de decisión; desde otro ángulo, encontramos la corriente antisinóptica (Lindblom, Wildavsky), integrada por racionalistas limitados, incrementalistas, pluralistas, *satisficers*, sociólogos y politólogos de las políticas, quienes se enrolaban en el pluralismo como metateoría, el análisis contextual de casos como método, y la racionalidad social (integración de intereses) como criterio de decisión.⁷ En buena medida, estas posiciones apuntaban a generar dos tipos de conocimientos diferentes en su relación con las políticas: de un lado, un tipo de saber orientado a generar recomendaciones para la toma de decisiones fundadas en una saber científico demostrativo, y preferentemente de base matematizable, del otro, un saber más preocupado por comprender el sentido de la acción política en su particularidad, analizar los fenómenos de la construcción y ejercicio del poder en el marco de la puja de actores, y desentrañar los factores causales en un entramado sociohistórico del desarrollo de las cuestiones (*issues*).

Veinte años más tarde de aquel artículo seminal, cuando las aguas de algunos debates habían llegado a puntos de equilibrio y reconsideración, en un nuevo trabajo, “La concepción emergente de las ciencias de políticas” (Lasswell, 1971), el politólogo de Chicago presentará una definición renovada de los estudios de política pública, con pretensiones más abarcadoras y conciliadoras, y haciendo eje en la relación entre conocimiento y toma de decisiones. En sus propias palabras, las *policy sciences* son “ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión (*knowledge of*) y en el proceso de decisión (*knowledge in*)”.

⁷ Garson (1986) señala que buena parte de las dificultades del programa lasswelliano se debieron a la ingenua visión de las relaciones entre ciencia y política; en este sentido, el “fracaso” de proyecto original y unificador de Lasswell quizá haya que buscarlo en su propio intento de vincular “humanismo (democrático)” y conductismo teórico-metodológico. Un amplio tratamiento de esta problemática se encontrará en Aguilar Villanueva (1993, vol. I).

El *conocimiento en* es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las *mejores* opciones, se produce en *tiempo real*, y los productores de conocimiento están directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. El *conocimiento de*, en cambio, está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas, su producción es independiente respecto del tiempo real de la acción, y los actores que lo producen mantienen una distancia crítica con el proceso de toma de decisiones. Para señalar dos ejemplos extremos, un estudio sobre el funcionamiento del sistema de jubilación privada en la Argentina de hoy, a efectos de proponer recomendaciones sobre su reforma, sería claramente un estudio de *conocimiento en*; una investigación sobre el impacto social de la generalización del sistema jubilatorio durante el primer peronismo, sería un caso de *conocimiento de*.

Ciertamente, ambos tipo de conocimiento son válidos y necesarios a efectos de mejorar los procesos de toma de decisiones, y ambos tipos de estudios habrían de ser cobijados bajo el manto común de las ciencias de las políticas, que en la renovada visión de Lasswell deberían poseer tres atributos básicos: i) Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor que debe ser estudiado; ii) Orientación hacia problemas: se busca el esclarecimiento de Metas, Tendencias, Condiciones, Proyecciones y Alternativas; iii) Diversidad (pluralismo metodológico): los métodos utilizados son múltiples y diversos. En buena medida, esta conciliadora síntesis lasswelliana acompañó a una tácita división social del trabajo intelectual a partir de los años setenta: las universidades y los centros de investigación académicos serían principalmente el espacio de producción del *knowledge of*, mientras que las agencias estatales y un creciente número de *Think Tanks* serían los espacios privilegiados de producción del *knowledge in* (Cfr. Cuadro Nro. 1).⁸

En tal sentido, la década del setenta será testigo de la expansión y consolidación del campo de estudio de las políticas públicas, junto con el surgimiento de nuevos debates y replanteos. Por una parte, hacia 1972 y con financiamiento de la Fundación Ford, se lanza una línea de apoyo a los nuevos programas de postgrado en políticas públicas en distintas centros académicos

⁸ La distinción de Lasswell entre dos tipos de conocimiento no es idéntica a la distinción entre “conocimiento básico” y “conocimiento aplicado”, aunque se vincula con ella. Podría decirse que tanto *conocimiento en* como el *conocimiento de* son formas de conocimiento aplicado.

estadounidenses: Ann Arbor, Austin, Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Rand y Stanford. Asimismo, se fundan algunas de las principales publicaciones periódicas del área (por ejemplo, *Policy Sciences* en 1970), y se multiplican proyectos de investigación, congresos y reuniones académicas.

Simultáneamente, las usinas de pensamiento experimentarán un marcado crecimiento y una paulatina diversificación. En general, distintos autores coinciden en señalar que los centros de investigación y análisis de políticas públicas tuvieron tres grandes momentos de creación (Haass, 2002; Abelson, 2002; Stone, 1996). Para el caso emblemático de los Estados Unidos, una primera generación, hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, estuvo ligada a un movimiento orientado a profesionalizar el gobierno y mejorar la Administración. Algunos ejemplos serían el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), antecesor de la Institución Brookings (1927), o la Institución Hoover (1919). Un segundo momento se produce a partir del final de la Segunda Guerra, cuando comienza a emplearse la expresión *Think Tanks*, y los centros de investigación se orientan fuertemente a analizar la agenda internacional en el marco de la Guerra Fría y los desafíos del liderazgo mundial estadounidense. Un ejemplo típico de esta generación será la Corporación Rand (1948), vinculada a la Fuerza Aérea norteamericana, y que fue pionera en la realización de estudios sobre análisis de sistemas, teoría de juegos y negociación estratégica. Finalmente, una tercera oleada emergió hacia los años setenta: estas nuevas usinas estarán concentradas tanto en la defensa de causas como en la investigación, buscando generar “asesoramiento oportuno que pueda competir en un congestionado mercado de ideas e influir en las decisiones sobre políticas” (Haass, 2002, p. 2). La Fundación Heritage (1973) o el Instituto Cato (1977) serían ilustraciones típicas de esta nueva generación de *Think Tanks*.

Cuadro N° 1. Dos formas de conocimiento aplicado referido a las políticas públicas

<i>Conocimiento en</i>	<i>Conocimiento de</i>
- El es un tipo de estudio orientado a <u>proponer</u> líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones.	- El <i>conocimiento de</i> está constituido por <u>estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias</u> de los fenómenos sociales y políticos, y de los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas.
- El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas.	- El actor que produce conocimiento mantiene una <u>distancia crítica</u> con el proceso de elaboración de políticas.
- La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en <u>tiempo real</u> (“aquí y ahora”).	- La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real.
- La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones (<i>issues</i>) y las políticas específicas (<i>policies</i>).	- La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las <i>policies</i> con la problemática sociohistórica e institucional de la <i>Politics</i> (relación <i>policy/politics</i>).
- El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (<i>policy analysis</i>)	- El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos (<i>policy studies</i>).
- Producido básicamente en Agencias Estatales y <i>Think Tanks</i> .	- Producido básicamente en Universidades y Centros de Investigación académicos.

Fuente: Camou (2010)

Pero hacia finales de los años setenta, y comienzos de los ochenta, también se iniciará una época en que comenzará a revisarse una cierta visión lineal, e incluso ingenua, de la relación entre producir conocimiento especializado y aplicarlo en el ámbito de la toma de decisiones. En gran medida, las dos alas del proyecto de Lasswell se encontraron con serias dificultades para traducir su saber experto en decisiones, y debieron abocarse a reconsiderar algunos de sus planteos originales: los *sinópticos* no alcanzaron los objetivos prometidos en las áreas de defensa y seguridad con Johnson y en los sistemas de planeación, programación y presupuesto; los *incrementalistas*, por su parte, tuvieron sus propios problemas al llevar adelante los programas de la “Gran Sociedad” y la “Guerra contra la Pobreza”. Comenzó a reconocerse que

los propios expertos habían recomendado políticas con información insuficiente, que se había subestimado el análisis de la *implementación*, o que se había descuidado la problemática de la *evaluación* (Pressman y Wildavsky, 1998).

Poco a poco, fue haciéndose manifiesto que era necesario revisar –con una visión integral– los problemas de la articulación entre conocimiento especializado y elaboración de políticas públicas. En esta línea, el actual interés por el estudio de la problemática es fruto, por un lado, del nuevo papel que cumple el conocimiento experto y las organizaciones productoras de *expertise* en el marco de las transformaciones globales entre Estado, mercado y sociedad civil, y por otro, de la autorreflexión crítica de los propios especialistas acerca de los usos y la influencia real del conocimiento científico en la toma de decisiones. En el primer caso, y como ha señalado McGann (2002) al referirse a aquellas organizaciones comprometidas con el estudio de problemas globales,

...en el mundo ha habido una verdadera proliferación de centros de investigación y análisis que comenzó en la década de los 80 como resultado de las fuerzas de la mundialización, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de problemas transnacionales. Dos terceras partes de todos los centros de investigación y análisis que existen hoy se establecieron luego de 1970, y más de la mitad a partir de 1980 (2002, p. 3).

Pero la referencia cuantitativa no debe hacernos perder de vista los cambios cualitativos que comportan, y la percepción de frecuentes cortocircuitos entre la esfera del *expertise* y la esfera de toma de decisiones. Si durante las décadas del cincuenta y del sesenta existía una confianza casi ciega en la validez de la cadena dorada que unía el saber científico con las necesidades de elaboración de las políticas públicas en los países centrales, la situación actual ha cambiado de manera significativa. Rara vez, nos recuerda Wittrock, citando a Weiss (1977), alguien se atrevió a dudar de que “utilizar la investigación de la ciencia sociales para las políticas públicas es una cosa buena..., usarla más es mejor, y aumentar su uso significa mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales” (1991, p. 408). Sin embargo, la expansión en los años siguientes de las propias ciencias sociales, de un lado, junto con los reiterados esfuerzos por vincular a estas con los procesos de elaboración de políticas, de otro, pronto comenzaron a evidenciar las limitaciones de la ingenua doctrina que predicaba cierto automatismo unidireccional en la relación entre saberes especializados y gestión estatal. En buena medida, las preocupaciones actuales

sobre los usos sociales del conocimiento son una respuesta a las ayer infladas, y hoy devaluadas, “pretensiones de la revolución racionalista... de racionalizar todo plan y coordinar las políticas públicas en un número cada vez mayor de ámbitos, y cada vez más hacia el futuro, con ayuda de toda una variedad de técnicas de administración” (Wittrock, 1991, p. 410).

Estas constataciones nos dejan en las puertas de una paradoja. “Tanto el crecimiento de la investigación social como la cientifización del procesos de políticas son procesos sociales de importancia fundamental”, pero como contrapartida, “una y otra vez encontramos informes de científicos sociales que se quejan de que no se les escucha, y de responsables de políticas que se quejan de haber recibido muy poco que valiera la pena” de parte de los científicos sociales (Wittrock, 1991, p. 409). De aquí la importancia de acercar el foco del análisis desde el debate analítico más general a experiencias concretas de vinculación entre saberes y decisiones, de modo de observar el tipo de obstáculos que se presentan, valorar alternativas singulares puestas en práctica o reflexionar críticamente sobre eventuales enseñanzas emergentes.

En base a estas consideraciones, utilizaremos un esquema simplificado –libremente inspirado en aportes como los de Wallerstein (1999), en las últimas indagaciones de Foucault (2002, 2009 y 2010) o en las transitadas investigaciones de Bourdieu (1995 y 2000) – para estudiar las vinculaciones entre producción de conocimiento y procesos de toma de decisiones a partir de tres dimensiones analíticas: la dimensión *epistémica* (discursiva), la dimensión *político-institucional* y la dimensión *socio-profesional*. La discusión teórico-metodológica acerca del modo en que se definen y articulan estos planos nos llevaría muy lejos, pero a efectos de nuestra módica investigación bastará con unas breves puntualizaciones. Para algunos autores, en cierta medida el propio Wallerstein, cada una de estos niveles (entendidos en su conceptualización como conocimiento, reglas/organizaciones y actores) puede ser visto como un plano de *realidad* con su propia entidad empírica aunque en estrecha interacción con los otros; para Foucault, en cambio, se trataría de dimensiones constitutivas de un foco de experiencia en la que se articulan,

...primero, las formas de un saber posible; segundo, las matrices normativas de comportamiento para los individuos, y por último, modos de existencia virtuales para sujetos posibles. Estos tres elementos (...), estas tres cosas o, mejor, la articulación de estas tres cosas, es lo que puede llamarse, creo, *foco de experiencia* (Foucault, 2009, p. 18/19).

Una tercera posibilidad, que tentativamente ensayamos en estas notas, es pensar cada uno de estos planos como espacios o *campos* donde se elaboran prácticas de diversa índole (académicas, políticas o profesionales), con sus propias lógicas de constitución, que definen marcos interactivos de restricciones y oportunidades para las estrategias de los distintos actores involucrados.

En este sentido, el plano *discursivo* o *epistémico* se refiere a los procesos de producción y validación de ideas, argumentos y datos. Aquí se pone especial interés en el análisis de las relaciones lógicas entre conceptos, la articulación analítica y empírica de los saberes, las estructuras de las “teorías”, “programas de investigación”, “paradigmas”, etc. En este plano la matriz de relaciones que definen un campo disciplinar o interdisciplinar suele trascender las fronteras nacionales, y sus actores típicos son profesores, investigadores, intelectuales, etc. (Weiss, 1977 y 1978; Gibbons et al., 1997)

La dimensión político-institucional la configuran relaciones de poder – material y simbólicamente mediadas por reglas, roles y organizaciones– que definen los marcos a través de las cuales se tejen los vínculos e intercambios entre saberes y política (Wittrock, 1991). Estos intercambios pueden tener un alto grado de informalidad (redes de asuntos o de *expertise*) o bien estar fincados en estructuras de acción duradera y reconocida trayectoria (universidades, centros de investigación, oficinas de vinculación). En este ámbito encontramos como actores típicos a rectores, decanos, gobernadores, ministros, intendentes, directores de área, actores de la sociedad movilizados de reclamos y propuestas, etc. Diferentes modalidades de vinculación han sido plasmadas en modelos que dan cuenta de las lógicas.

Por último, en el plano *socio-profesional* se estructuran las reglas que definen las estrategias de intervención por parte de especialistas y técnicos en respuesta a los actores que demandan soluciones y representan distintos segmentos de los intereses locales. Aquí se despliegan las matrices organizadas profesionalmente de resolución de problemas, donde los actores se reconocen por diversas identidades profesionales, culturas disciplinares de formación y prácticas encarnadas en su accionar cotidiano. En este plano arquitectos, abogados, sociólogos, contadores, trabajadores sociales, etc. disputan y/o colaboran en la operación y aplicación de saberes específicos a problemas concretos.

Ahora bien, en cada uno de esos planos cabe hacerse algunas preguntas básicas que guiarán nuestra indagación. En el primer caso, nos preguntamos: ¿Qué tipo de saber/conocimiento (ideas, argumentos, datos) se produce especialmente

orientado a las políticas? ¿Cómo aprenden (si aprenden) las organizaciones que los producen, adaptan o aplican? En segundo término, ¿qué modelos de vinculación podemos identificar entre conocimiento experto y toma de decisiones? ¿A través de qué espacios sociales/políticos/institucionales se construye dicho vínculo? Por último: ¿Qué tipo de actores profesionales llevan adelante esa vinculación? ¿Qué lugar ocupan en la estructura del espacio social? ¿Qué posiciones de sujeto elaboran?

Breve recorrido por la producción argentina sobre saberes y políticas

En cuanto a los trabajos publicados en Argentina en los últimos años en relación al debate entre saber y política, o más específicamente al análisis de los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones, encontramos una cantidad significativa de artículos como los de Heredia (2006 y 2008), Camou (1997, 1998 y 2006), Ramírez (2001 y 2007) y Pereyra (2012a y 2012b) como ejemplos de investigaciones que combinan un análisis teórico de la cuestión con aproximaciones particulares al tema del saber económico; también, un conjunto de producciones que no circunscriben su análisis al campo de la economía, entre las que podemos nombrar los trabajos de Zimmerman (2009), Palermo (2007), Ramacciotti (2009) y González Bollo (2007).

Ahora bien, algunos de estos artículos o trabajos específicos sobre la cuestión del saber y el poder, de los expertos y la política, de las profesiones y el Estado, aparecen compilados en cuatro libros que creemos pueden servir, a los fines de este trabajo, como una representación adecuada, aunque no completa, de la producción argentina en los últimos años. Son los trabajos compilados por Neiburg y Plotkin, *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina* (2004), Plotkin y Zimmermann, *Los saberes del Estado* (2012), Bohoslavsky y Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (2010) y Morresi y Vommaro, *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (2011). Los artículos que forman parte de estas compilaciones podrían clasificarse en dos grandes orientaciones, en función de la manera en que organizan el abordaje conceptual y metodológico de la temática. Por un lado, el conjunto de bibliografía cuya mirada hace eje en el proceso de decisión política, centrándose en descifrar el funcionamiento de lo que comúnmente conocemos como la *caja negra* del Estado. En este sentido, los trabajos que siguen esta

orientación particular se preguntan tanto por la manera en que el conocimiento influye en las políticas como por la forma en que los científicos sociales participan de las decisiones políticas, intentando asimismo mostrar cuáles son los factores que propician, o no, esta influencia. Esta perspectiva, que indaga en los modos que tiene el Estado para *utilizar* el conocimiento producido por las ciencias sociales a la hora de delinear sus políticas (influyendo a su vez en la producción y difusión de esos conocimientos) es la que marca el pulso de los trabajos reunidos por Neiburg y Plotkin (2004) y por Plotkin y Zimmermann (2012). En el otro conjunto de bibliografía encontramos una mirada más centrada en la acción política que en el proceso de toma de decisiones. La bibliografía que forma parte de esta orientación considera el proceso de coordinación e interacción entre individuos, grupos, normas y conflictos, en la que los actores –las redes de actores– definen sus decisiones en relación al Estado y entre sí. Estos escritos ponen su atención en la conformación de campos de expertos, en el análisis de las profesiones y en la sociología de la ciencia, enfocándose en la manera que tienen los profesionales de las ciencias sociales de *comercializar* su saber y sentar su posición social en la red de actores que pueden formar parte de las decisiones públicas. En esta línea encontramos los trabajos de Bohoslavsky y Soprano (2010) y de Morresi y Vommaro (2011).

Como parte del primer grupo de trabajos e investigaciones que, como dijimos, hacen eje en las necesidades cambiantes del Estado en relación a la producción de conocimiento social, el libro de Neiburg y Plotkin contiene investigaciones orientadas a mostrar cómo las figuras de intelectuales y expertos,

...lejos de marcar los puntos extremos de una línea, constituyen más bien un espacio de intersección productiva, y cómo es precisamente dentro de ese espacio (definido por el Estado, el mundo de la academia, el mundo de los negocios y lo que se ha dado en llamar ‘el campo intelectual’) donde se produce el conocimiento sobre la sociedad (2004, p.17).

En vez de buscar dicotomías rígidas entre un *adentro* y un *afuera*, del Estado o la academia, las distintas contribuciones se proponen “subrayar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención”, buscando “indagar de modo sociológicamente positivo la singularidad de un conjunto de situaciones y procesos que han jalonado la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina” (Neiburg y Plotkin 2004, p. 17). En conjunto, el recorrido histórico es amplio, desde finales del siglo XIX hasta la década de los setenta.

Aunque la línea de análisis propuesta por los compiladores empieza por la cuestión de los intelectuales y los expertos, en el transcurso de los artículos que forman parte de la compilación emerge como eje de indagación destacada la pregunta por la producción del conocimiento sobre lo social.

En la misma línea, los artículos de la compilación de Plotkin y Zimmermann (2012), inscriptos en el campo historiográfico, se dedican a analizar la relación entre la institucionalización de las ciencias modernas y el Estado. En esta mirada, el Estado es conceptualizado como “un organismo dinámico, poli-facético y en constante evolución” (2012, p. 23) atravesado por lógicas y racionalidades contradictorias que son el resultado de los actores que actúan en él, haciendo que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal se vuelvan difusas.

Frente a ciertas lecturas sociológicas que no consideran especialmente las dimensiones específicas de la formación y evolución de los Estados, los compiladores dejan claro que los trabajos de este libro forman parte de una tendencia diferente que se propone “articular una mirada sobre la historia de las instituciones estatales con la conformación de ‘saberes de estado’, y con un análisis de trayectorias personales” (Plotkin y Zimmermann, 2012, p. 2).

En el segundo grupo, donde encontramos las investigaciones acerca de los especialistas que promueven sus conocimientos al Estado y otras organizaciones, los trabajos compilados por Bohoslavsky y Soprano (2010) se organizan en torno a la reflexión sobre el Estado pero se alejan de la mirada normativa y teleológica de lo estatal para concentrarse en captar la complejidad de “los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes estatales y su inscripción en contextos específicos” (2010, p. 19). Las investigaciones que forman parte de esta compilación analizan, desde una mirada histórica y antropológica, la trayectoria y composición de funcionarios e instituciones estatales argentinas entre 1880 y 2010.

Esta visión tiene la particularidad de dar cuenta de las formas de sociabilidad, trayectorias e interacciones previas a la incorporación/vinculación de ciertos actores al ámbito estatal. En estas esferas de la vida *no estatales*, los agentes construyen y definen prácticas que, para los autores, son fundamentales para comprender las lógicas de organización del Estado, por eso les interesa dar cuenta de los recursos personales, políticos, militantes y técnicos que cada agente hace valer en el desempeño de sus tareas. Como sostienen los compiladores en la introducción, lo que intentan es “descomponer a la categoría ‘Estado argentino’ en un esfuerzo por descubrir la multiplicidad de racionalidades,

intereses e intervenciones presentes en la creación y actuación de los agentes y de los sujetos que las componían o actualmente les dan vida” (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 19).

En el caso de la compilación de Morresi y Vommaro (2011), los autores remarcan que el sentido de los diversos trabajos que forman parte del libro es dar cuenta de las formas porosas y superpuestas que caracterizan a las ciencias sociales, a partir de la explicitación de ciertos procedimientos de funcionamiento de las disciplinas en tanto actividades expertas, con la finalidad de aportar a la comprensión “de la forma en que se produce y se reproduce el mundo social en una particular articulación entre diferentes campos sociales” (2011, p. 12). Los trabajos, que combinan argumentos teóricos y casos empíricos, se proponen mostrar las relaciones entre poder y saber como un eje de explicación de las luchas políticas en Argentina. Los expertos, que los compiladores definen como actores que movilizan y traducen saberes locales y extranjeros y se posicionan en espacios variados que exceden el ámbito estatal –las ONG, las empresas, las Universidades–, tienen la capacidad de construir “un margen variable de autonomía para actuar en el juego político y en las diversas coyunturas en las que la intervención sobre la sociedad, sus problemas y soluciones está en juego” (Morresi y Vommaro, 2011, p. 31).

Como nos muestran los artículos contenidos en estas compilaciones, tanto desde una visión que hace eje en la demanda del Estado como en otra que prioriza el análisis de la oferta del conocimiento social, hay un espacio compartido, de vinculación, de intercambio o de intersección que todavía requiere una explicación detallada, que dé cuenta de una manera más precisa de los *grados* y *tipos* de esas intersecciones. Por ejemplo: i) hay intersecciones propias del *momento*, ya sea porque surgen de una coyuntura histórica particular, ya sea porque se refieren a un período de constitución disciplinaria, en el que, por definición, los saberes surgen del cruce, la transfiguración y la redefinición de fronteras intelectuales, institucionales y profesionales preexistentes (todos los estudios sobre el surgimiento de la ciencia moderna han señalado este punto); ii) hay un diferente tipo de intersección propio de ciertos actores o *figuras* (Bunge, Germani, “el ubicuo Dr. Levene” como señala acertadamente Jorge Myers en uno de los artículos de la compilación de Neiburg y Plotkin), tal que ellas mismas son emprendedores de variado registro, no solo capaces de moverse en diferentes planos, sino que en buena medida su eficacia histórica se debió a que, justamente, combinaron recursos provenientes de dife-

rentes planos; iii) hay otro tipo (y grado) de intersección que constituye un rasgo estructural propio de ciertos *campos disciplinares*, un saber intersticial aplicado por *brokers* o intermediarios entre diferentes fuentes de poder (M. Mann, 1991) o de *capitales* (Bourdieu); en este último sentido, parece claro que la economía política o el derecho poseen una vinculación estructural con otras esferas sociales que no tienen la lingüística o la filosofía.

¿Cómo leer entonces estas intersecciones productivas (Scott, 1999)? ¿Estamos ante casos típicos o excepcionales? ¿Se trata de una característica propia de un campo, de ciertas figuras o del momento histórico? Para avanzar en las respuestas a estas preguntas sería necesario orientar nuestros esfuerzos hacia el análisis de un caso empírico concreto y actual, dado que la complejidad de los campos de conocimiento social se ha acentuado.

Los economistas en el gobierno

Como señalamos más arriba, en el marco del conjunto de bibliografía relativa al tema de la vinculación entre saber y la política, consideramos fundamental continuar por el camino de las investigaciones que acerquen el foco del análisis desde el debate analítico más general a experiencias concretas de vinculación entre saberes y decisiones, de modo de observar el tipo de obstáculos que se presentan, valorar alternativas singulares puestas en práctica o reflexionar críticamente sobre eventuales enseñanzas emergentes.

Es por eso que en esta última parte presentamos de manera esquemática los principales ejes de una investigación⁹ que organiza su mirada analítica a partir de las tres dimensiones señaladas: la dimensión *epistémica* (discursiva), la dimensión *político-institucional* y la dimensión *socio-profesional*. Se trata de una investigación que tiene como referencia el interés por las relaciones de vinculación e intercambio entre actores de la Universidad Nacional de La Plata –productores de conocimiento– y actores del Estado –productores de políticas públicas–. Nos concentramos principalmente en la relación entre el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.¹⁰

⁹ Esta investigación forma parte del trabajo en curso para la realización de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (IDES/UNGS) de Leyla Chain con la dirección de Antonio Camou.

¹⁰ En las últimas dos décadas del siglo XX, las aceleradas transformaciones en las tecnologías de la información y el conocimiento modificaron la misión institucional de las universidades argentinas, agregando a las tradicionales funciones de docencia, investigación y

Si bien el caso del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP “es un caso de interacción virtuosa entre la actividad de enseñanza, la investigación y la transferencia al medio productivo” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 1) todavía está pendiente la pregunta por las múltiples interfaces conflictivas, esto es, poderes, feudos, capilaridades, pequeños intereses cristalizados, posiciones, privilegios, ventajas institucionales que se perpetúan y que se reproducen por debajo o por detrás de cualquier intención general de llevar adelante una política.¹¹ A pesar de reconocer las particularidades de la producción de conocimiento académico y la toma de decisiones políticas como ámbitos de acción independientes, nos interesa también “mirar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención” (Neiburg y Plotkin, 2004, p. 17) que ponen en relación estos espacios, de manera compleja, tensa, virtuosa o conflictiva, formas que todavía requieren ser explicadas y sistematizadas.

En Argentina –y en América Latina– el saber experto en economía aparece en el centro de la escena a partir de las décadas de 1980 y 1990, cuando el concepto de tecnocracia se instala como organizador de la relación entre el conocimiento y las políticas públicas. Los trabajos de Estévez (2005) y Ochoa Enríquez y Estévez (2006) analizan en profundidad el tema de la tecnocracia aportando uno de los puntos de vista más difundidos en esta cuestión.

La tecnocracia es un movimiento estrechamente ligado a la idea del conocimiento científico moderno. Esta idea tuvo una evolución histórica y cambió su forma según el contexto. Si buscamos las primeras ideas acerca

extensión, las de transferencia y vinculación. Son dos los fenómenos que completan este escenario: “por un lado, el hecho de que la realización de dichas actividades se haya transformado en una política explícita orientada por un discurso legitimador –antes inexistente– vinculado a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía; por otro lado, la cristalización de estas actividades en instancias institucionales diferenciadas en el interior de la organización universitaria, bajo la forma de secretarías de vinculación tecnológica o de transferencia de los resultados de la investigación, unidades de negocios u oficinas de patentamiento, según las denominaciones más utilizadas” (Versino, Guido y Di Bello, 2012, p.13).

¹¹ La pregunta es relevante teniendo en cuenta que existe en nuestro país un vacío analítico importante en relación al tema de la interacción entre conocimiento experto y políticas públicas en los ámbitos subnacionales (Pereyra, 2012a). Asimismo, si bien hay numerosos trabajos que analizan la relación entre Universidad, sectores productivos y empresas, poco se dice sobre la relación de la Universidad con los ámbitos de elaboración de políticas públicas y sobre la naturaleza de los nexos entre conocimiento y decisiones políticas.

de la tecnocracia, las encontramos en la Antigua Grecia; pero es en la era moderna donde el concepto toma su forma definitiva y actual. En el siglo XX, concretamente durante la crisis del 30 las propuestas tecnocráticas tuvieron sus primeras repercusiones a causa de las críticas hechas al 'sistema de precios'. Durante, en los años 60 y 70 hubo profundas reflexiones sobre la tecnocracia, como consecuencia de la aparición de una sociedad post-industrial que tenía a la revolución tecnológica como centro. En los años 90, en el contexto de las grandes reformas del Estado, y a causa de la necesidad de un paradigma de reforma en América Latina, se instala nuevamente el concepto de tecnocracia y la reflexión sobre su relación con el neoliberalismo (Estévez, 2005, p. 8).

Como señala Pereyra (2012a), "el saber experto en economía devenido saber tecnocrático se erigió en algo fuera de lo disputable y contestable, asumiendo todas las condiciones de dispositivo de la dominación, y contribuyendo decisivamente, por medio de su 'insulación', al fortalecimiento del poder ejecutivo" (2012a, p. 5). También otros autores sostienen la particular relación entre producción de conocimiento y políticas públicas que se establece en el campo de la economía, así como la particular inserción de los profesionales de la economía en el espacio político. Algunos aportes interesantes sobre la cuestión aparecen en De Pablo (1991), Montuschi (2001), Scarano (2005) y Neiburg y Plotkin (2004).

La asimilación entre saber económico y tecnocracia impregna a esta área de conocimiento de ciertas características distintivas. Para el tecnócrata los problemas públicos tienen una solución técnica objetiva, de modo que el tecnócrata no está comprometido con la política sino con la racionalidad y la objetividad. Además, en la tecnocracia hay "una cierta desvalorización de la política y la democracia, porque ninguno de los dos son los mecanismos más idóneos para encontrar soluciones a los problemas sociales. La técnica y la ciencia pueden reemplazar a la política y a la democracia" (Estévez, 2005, p. 30). Para Stein y Tommasi,

...en los enfoques tecnocráticos de la formulación de políticas, estas son objetos de elección por parte de unas personas benevolentes encargadas de tomar las decisiones. Dicho enfoque tiene varios inconvenientes; uno de ellos es que considera las políticas como algo exógeno, es decir, como algo que tiene su origen fuera del sistema (2007, p. 78).

Los autores proponen una forma de análisis que considera a las políticas como algo en gran parte endógeno, es decir, como el resultado del proceso de toma de decisiones políticas.

El caso particular de la vinculación entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Departamento de Economía de la FCE de la UNLP comienza en 1989 con la gestión al frente del ministerio de Jorge Remes Lenicov y la firma del Convenio de vinculación con la FCE a través del Departamento de Economía dirigido por Alberto Porto –que se extiende hasta 2007– con la continuidad en la gestión de Jorge Sarghini (1997-2002) y Gerardo Otero (2002-2007) quien decide dar de baja el Convenio.¹²

El Convenio: el “material humano” del Estado

Con el retorno de la democracia, Remes y otro grupo de economistas que habían sido echados en 1974, vuelven a la Universidad. En 1985, Remes se presenta al concurso de la cátedra de Economía Coyuntural y gana el cargo.

El 19 de abril de 1986 la Asamblea Universitaria eligió al Dr. Ángel Plastino como Rector, durante su gestión se estableció el Programa de Promoción Preferencial de Formación de Recursos Humanos en Investigación Científica y Tecnológica a través de la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (C.I.C.Y.T.) El impulso al patentamiento y a las licencias de invención y conocimientos buscaron proteger la creatividad universitaria y el asesoramiento a diversos organismos públicos y privados. Además, la ordenanza 219 de 1991 sobre Trabajos a Terceros estableció las normas a las que debían ajustarse las actividades realizadas bajo la responsabilidad de la Universidad. Estas prestaciones eran trabajos técnicos de alta especialización, investigaciones y asesoramientos; también podían ser actividades de transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales. En conjunto, las disposiciones fueron herramientas destinadas a introducir la investigación científica universitaria en el seno de la sociedad para colaborar en la urgente demanda de soluciones prácticas (Barcos, Kraselsky, Valencia, 2013, p. 98-99).

¹² Para la elaboración de este trabajo contamos con cinco entrevistas (realizadas entre fines de 2014 y principios de 2015) a los ex ministros de economía de la Provincia de Buenos Aires: Jorge Remes Lenicov que comenzó el *Convenio*, Jorge Sarghini que lo sostuvo y Gerardo Otero que decidió su finalización, y a quienes fueron los representantes de la contraparte en la Facultad, Alberto Porto, que ejerció la coordinación del Convenio entre 1989 y 1997 y Atilio Elizagaray que ocupó el mismo rol desde 1998 hasta su finalización.

En 1987, cuando el peronista Antonio Cafiero es electo Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, nombra a Rodolfo Frigeri como Ministro de Economía, con Jorge Remes Lenicov a cargo de la Jefatura de Asesores. Pero en 1989 cuando Carlos Menem llega a la presidencia de la Nación, el grupo provincial se quiebra y una parte importante del equipo de Cafiero se va con Menem. Remes Lenicov encabeza la línea que apoyaba a Cafiero, mientras Guido Di Tella, Felipe Solá y Eduardo Amadeo, entre otros, deciden acompañar a Menem en el proyecto nacional. Es en ese momento, en 1989, que Antonio Cafiero decide nombrar Ministro de Economía a Jorge Remes Lenicov. El diagnóstico inicial de Remes tenía que ver con una concepción del Estado y cómo debía ser su funcionamiento. “El Estado tiene que tener muy buen material humano, si no, no existe. La pregunta es: ¿qué tipos tenés para pensar? Si no, no me hables del Estado” (Remes Lenicov).

El entonces Ministro estaba convencido de que la formación de los funcionarios estatales era fundamental, así como de la necesidad de que entre estos funcionarios estuvieran “los mejores”. Sin embargo, el entonces Ministro comenta que cuando asume el cargo evidenció que los Directores Provinciales y los Directores, ya no se ocupaban por concurso y que se había achatado la pirámide salarial:

Entonces, cuando yo llego al Ministerio de Economía en 1989 no teníamos gente. Yo ya era bastante consciente de que el Estado andaba muy mal... No podías encontrar una persona que te hiciera regresión a una proyección de recursos, uno que te pudiera analizar la situación económica argentina, la macro y su vinculación con la Provincia. No teníamos gente que nos interpretara el tema de la coparticipación federal. Fue terrible, yo ya lo sabía, pero verlo, fue muy duro (Remes Lenicov).

A partir de este diagnóstico es que Remes Lenicov encara cuatro líneas de acción: *Convenio de vinculación con la Facultad de Ciencias Económicas que ejecutaba el departamento de Economía*. El ministro Remes Lenicov mantenía una relación estrecha con Alberto Porto, director del Departamento de Economía de la FCE por ese entonces, lo que también facilitó el diálogo y el acercamiento. El objetivo central del convenio era:

...brindar asistencia técnica sobre aspectos positivos y normativos en la problemática de la política fiscal provincial. Así, se trató de realizar trabajos de investigación económica sobre temas de interés para la Provincia de

Buenos Aires. Los trabajos enmarcados en dicho convenio constituyen investigaciones aplicadas dentro del campo de la economía (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

En el marco de estos convenios, por ejemplo, el Ministerio le pedía a la Facultad un “análisis de la estructura impositiva de la Provincia” o “un estudio sobre tal inciso de la Ley de Coparticipación” (Remes Lenicov). Incluso a partir de los recursos económicos que llegaban a la Facultad a través del convenio, se convocaban docentes de otras Universidades, por ejemplo de la UBA, a los que se invitaba a dictar algún curso y como complemento de su salario (que en general no era muy atractivo) se les ofrecía un plus por participar de esos convenios. “Entonces teníamos los mejores profesores nuevamente” (Remes Lenicov).

De los convenios surgieron los trabajos que se publicaron en los *Cuadernos de Economía*, pero también cierto informes “reservados” con los que se tomaban las decisiones de política económica. Como sostiene Elsa Pereyra,

La creación de los *Cuadernos de Economía*, publicación periódica del Ministerio, pone de relieve el interés por difundir esa información producida, y contar con un espacio propio desde donde discutir orientaciones y tendencias vinculadas con los asuntos públicos no solo de carácter económico y provincial, sino vinculados con una mayor diversidad de áreas de intervención, y con alcance nacional (Pereyra, 2012a, p. 31).¹³

En el marco de estos convenios la Facultad aceptaba ajustarse a las temáticas solicitadas por el Ministerio siempre y cuando se tratara de temas de mediano y largo plazo. “El equipo del Departamento entiende que la Universidad debe propiciar y ejecutar investigación y no la consultoría del día a día” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

Creación de la Maestría en Finanzas Públicas y Provinciales. El diagnóstico de Remes Lenicov era que la Facultad tenía una visión marcadamente macro de la economía y no existían líneas de trabajos vinculadas al ámbito subna-

¹³ “Desde que se inició y hasta el año 2007 se publicaron 74 números. Si bien en los primeros años se sostuvo una frecuencia mensual, desde 1999 tal periodicidad experimentó importantes altibajos, registrándose años –como el mismo 1999 y los comprendidos entre 2002 y 2007– en los que la actividad de publicación fue sumamente irregular o inexistente. De hecho, la publicación se interrumpió en el año 2007, para ser retomada en julio de 2010” (Pereyra, 2012b, p. 3). Para un análisis más completo de los Cuadernos ver el citado texto de Pereyra.

cional en general y a la provincia de Buenos Aires en particular, que aportaran datos, análisis y herramientas de intervención.

La Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales es producto de la estrecha interacción del departamento con el sector público. Su creación es fruto de un acuerdo celebrado entre la UNLP y dos entidades del sector público: el Consejo Federal de Inversiones y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. En 1999 la CONEAU le otorgó a esta Maestría la máxima categoría (excelente o “A”) (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 10)

Creación de dos grupos de investigación social en economía: el Grupo de Investigación Económica (GIE) y Grupo de Investigación Social (GIS), con el objetivo de reconstruir¹⁴ el Estado. En estos grupos se nucleaban los mejores graduados de la Facultad y también de la Facultad de Derecho de la UNLP. Para seleccionarlos, primero se convocaba a los más destacados promedios entre los graduados de cada unidad académica y después se llevaba a cabo una segunda selección a partir de la realización de un seminario en el que se seleccionaba a los mejores.

Creación de la Revista Noticias de Economía,¹⁵ con el fin de “trasparentar los actos públicos”¹⁶, de expresar qué se estaba haciendo en el Ministerio.

La revista alcanzaba por lo general entre las 20 y las 40 páginas, y estaba dirigida fundamentalmente a las autoridades provinciales de los tres poderes y a las municipales, pero también era recibida por las diversas entidades representativas de la actividad económica provincial, y las asociaciones y colegios profesionales (Pereyra, 2012b, p. 4).

Es a partir de estas cuatro líneas que a comienzos de los años noventa se genera una dinámica de vinculación entre la Facultad y el Ministerio que

¹⁴ En palabras de Remes Lenicov.

¹⁵ “Las Noticias de Economía tuvieron continuidad a lo largo del período de gestión del ya referido Jorge Remes Lenicov (1989-1997). En los siguientes años la vida de la revista fue más accidentada, registrándose algunos en los que no pudo mantener la frecuencia bimestral, al punto de discontinuarse durante la gestión de Jorge Sarghini (1997-2003), para ser retomada en la de Gerardo Otero (2003-2007), aunque no lograría recuperar el ritmo bimestral de publicación. En total, entre 1989 y 2006 salieron a la luz 77 números, 48 de los cuales correspondieron a la gestión de Remes Lenicov, 17 a la de Sarghini, y 12 a la de Otero” (Peryra, 2012b, p. 4).

¹⁶ En palabras de Remes Lenicov.

se prolonga de manera sostenida durante toda la gestión de Remes Lenicov (hasta 1997) y continúa con los siguientes ministros, Jorge Sarghini y Gerardo Otero (como veremos, durante la gestión de este último, en 2007, se da por terminada la vinculación a partir de la no renovación del convenio).

Como sostiene Remes Lenicov, estas líneas de acción le permitieron construir una base instrumental que durante sus ocho años de gestión le brindó el respaldo necesario no solo para atravesar de manera satisfactoria las crisis económicas de la época sino también para sostener la discusión con el Ministro de Economía de la Nación, Domingo Cavallo, a quien le planteaban el agotamiento del modelo de la convertibilidad y los problemas que el régimen de coparticipación federal generaban para una provincia del tamaño de Buenos Aires.

La ruptura y la consolidación de la cantera extraordinaria

La expresión más concreta de la vinculación entre la Facultad y el Ministerio era quizás la del Convenio, institucionalizado como vimos desde el comienzo de la gestión de Remes Lenicov. Sin embargo, luego de más de quince años de continuidad, en 2007, durante la gestión de Gerardo Otero al frente del Ministerio, se decide la no renovación del mismo. Esta línea de distanciamiento con la Facultad continuó durante las gestiones ministeriales de Alejandro Arlía (2009-2011) y Silvina Batakis (2011-2015). Cuestiones de diversa índole explican la ruptura¹⁷, a continuación las desarrollaremos brevemente a partir del eje de las dimensiones presentadas. Las mismas nos permitirán dejar abiertas tres hipótesis de lectura para esta investigación particular que a su vez pretenden ser un aporte a la sistematización de una *forma de mirar* las experiencias de vinculación.

En el plano *discursivo-epistémico*, señalamos una ruptura en la forma de entender la economía y sus fundamentos. Una ruptura que claramente no es “nueva” pero que en este caso particular adquiere una forma específica de la mano de la dimensión político partidaria que desarrollamos a continuación. Emergieron así “dos polos” de la cuestión: uno que quedó del lado de la llamada ortodoxia, es decir, el grupo de economistas encargados de las decisiones políticas en los años noventa y hasta el 2005 y el otro grupo, que lidera las decisiones económicas luego de la ruptura interna del peronismo, que

¹⁷ La idea de mostrar las dimensiones en la “ruptura” de la vinculación supone claramente que esas dimensiones permiten dar cuenta de la vinculación en diferentes momentos –cuando se organiza, cuando se estabiliza, cuando se rompe.

encarna la nueva visión económica, más heterodoxa, estructuralista. Como sostiene Ollier (2010), el discurso oficial también traza una raya que anuncia el nuevo peronismo, que se proclama como

...los verdaderos ejecutores de la política de Perón y Evita. Del otro lado de la raya se encuentra, en el mejor de los casos, el viejo peronismo, en el peor, restos de algún peronismo que alguna vez fue pero desde que se inició la campaña ha abandonado ese lugar. Ese adversario cuasi peronista tiene una incorrecta forma de construcción del poder (...) no confrontó con el neoliberalismo; es timorato (Ollier, 2010, p. 207).

En este sentido, Sarghini afirma:

También, a partir del desarrollo fundamentalmente después del 2007, aunque rescato la etapa de crecimiento con estabilidad y los avances en materia social y distribución del ingreso hasta 2007, pero luego se fueron rompiendo las bases de la nueva organización económica que permitió todo ese avance y que empezó antes del 2003, que empezó en el 2002, que la primera tarea la hizo Jorge Remes Lenicov¹⁸ y después la completó Lavagna y cuando ya llega el kirchnerismo al poder, junto con nosotros, éramos parte de ese proceso, fue la continuidad, tanta continuidad que Lavagna siguió siendo Ministro y yo era Secretario de Hacienda de Lavagna, seguimos siendo parte de una visión económica que compartíamos. Lo que estuvo mal fue después entender que el que no había quedado del lado del kirchnerismo había pasado al campo del enemigo y había empezado a ser lo que nunca fue. Entonces hoy con tanta ligereza nosotros somos los noventistas. Y puedo hacer la lista de los ministros actuales, muy menemistas en tiempos del menemismo, cuando nosotros en la provincia de Buenos Aires a partir del 97 lo combatíamos y empezamos a hablar del modelo agotado (Sarghini).

¹⁸ Luego de crisis del 2001, el 6 de enero de 2002 –bajo la presidencia provisional de Eduardo Duhalde y con Jorge Remes Lenicov al frente de la cartera de Economía– se pone fin a la Ley de Convertibilidad. Se produce un cambio de rumbo importante en la política económica, que se profundiza a partir de 2003 con la elección de Néstor Kirchner como Presidente y la gestión de Roberto Lavagna al frente del Ministerio de Economía de la Nación. Los principales elementos de dicha política fueron la renegociación con quita de la deuda, el tipo de cambio alto y las retenciones al agro en un contexto de altos precios internacionales sobre todo de la soja. Asimismo, son fundamentales para este modelo el “salvataje” al sector financiero y el congelamiento de tarifas.

De esta forma, la divisoria al interior de la economía como disciplina científica tuvo su correlato en la política y la gestión del Estado. Las diferentes formas de *hacer economía* enfrentaron a la Facultad con el modelo kirchnerista y eso también tuvo consecuencias en la relación con el Estado bonaerense que, a pesar de las disputas latentes, adhería públicamente al modelo. Para Elizagaray, aunque la economía es una ciencia social que no escapa de la indeterminación, hay ciertos principios que funcionan como leyes probabilísticas. Asimismo, el cuerpo fundamental de la ciencia económica tiene un contenido muy importante de ortodoxia, definido por la misma historia del pensamiento económico. De modo que, para Elizagaray, el 90 % de los conocimientos y las materias de la Licenciatura en Economía de la FCE de la UNLP están definidos por la ortodoxia.

Pero hubo también una separación temática, la Facultad trabajó mucho durante la época de Remes Lenicov sobre el tema de coparticipación federal, central para la administración de Remes pero que políticamente nunca terminó de resolverse. En esta temática Facultad y Ministerio acordaban en la línea de pensamiento. Cuando la Facultad se fue metiendo en otros temas, ya no aportaba tanto a las necesidades del Ministerio, porque la Facultad hacía cosas más teóricas y entonces se generó un divorcio. De todas maneras el convenio ya venía arrastrando cierto letargo, transformándose en una transferencia de dinero con una *contraprestación débil*.

Sobre las temáticas, el Departamento sostiene que la relación se aletargó cuando “se comenzó a demandar desde el Ministerio con más persistencia la consultoría sobre necesidades de índole más urgente, el Departamento de Economía no aceptó esos términos” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

¿Sabes qué hay para mí? Una de las grandes inconsistencias que hay es de eh... la política y de la economía. ¿Cuál es la inconsistencia? Temporal. La política es el corto plazo y la economía es el mediano y largo plazo... y sobre todo en un país inestable como este, que no tiene memoria, que no tiene memoria, entonces nadie tiene un incentivo serio para hacer una reforma a largo plazo. Bueno esta es una de las cosas que los académicos y los políticos se tienen que sentar a conversar. (Elizagaray)

En el plano *político-institucional* y en este caso particular más específicamente político partidario, la ruptura tuvo que ver también con el fin de la coalición política al interior del Partido Peronista que, a pesar de algunos vaivenes,

se había mantenido relativamente estable desde 1989 (cuando las gestiones de la administración nacional y provincial bonaerense volvieron a coincidir bajo el signo del peronismo).¹⁹ Se trata de la ruptura entre los referentes peronistas Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. De este modo, el peronismo bonaerense se divide en dos, de cara a las elecciones legislativas (senadores) del 2005. Son precisamente las esposas de ambos referentes políticos las que encabezan esta disputa electoral: Hilda “Chiche” González de Duhalde, por un lado, y Cristina Fernández de Kirchner, por el otro. El eje central de la disputa discursiva entre ambas candidatas pasa por el significado que cada una le atribuye al peronismo.

La campaña refleja los términos en que se plantea la confrontación en el seno de la coalición de gobierno. La provincia se convierte en la zona caliente del litigio nacional, y como tantas otra veces suele afirmarse popularmente, en Buenos Aires se vuelve a jugar la madre de las batallas (Ollier, 2010, pp. 198-199).

Como señalamos, la Facultad tradicionalmente identificada con la visión liberal ortodoxa, queda enfrentada a las formas y necesidades de gestión de la coalición peronista triunfante.

El plano *socio-profesional*, donde se despliegan las matrices en las que los actores se reconocen por diversas identidades profesionales, culturas disciplinares de formación y prácticas encarnadas en su accionar cotidiano, muestra también indicios de la ruptura.

La relación estrecha entre el ministro Remes Lenicov y el director del departamento Alberto Porto facilitó los canales de diálogo y confianza y, al retirarse Remes en 1997 del Ministerio, la continuidad de los vínculos perdió cierta fluidez (aunque continuó con el sucesor de Remes, Jorge Sarghini). De modo que la ruptura también estuvo definida por la transformación de ciertas prácticas profesionales que rompieron la cotidianidad cuando algunos actores se movieron de posición en la matriz que antes los reconocía en ciertos lugares de poder.

Jorge Remes Lenicov y Alberto Porto fueron dos personajes fundamentales de este proceso de vinculación de la FCE con el Estado provincial (a

¹⁹ Como sostiene Ollier (2010), la relación entre Menem y Duhalde desde 1989 hasta 2003 atraviesa al menos tres etapas: “la alianza que lleva a ambos a la presidencia y vicepresidencia de la república, las maniobras de Duhalde frente a los altibajos de la administración de Menem que lo posicionan como gobernador y la llegada del bonaerense a la presidencia provisional del país” (2010, p. 95).

través del Ministerio de Economía) que a pesar de las tensiones que lo atravesaron, significó sin dudas un hito en la relación de esa casa de estudios con el ámbito estatal. Remes desde el Ministerio y Porto desde la Facultad establecieron las bases del convenio de vinculación. La estrecha relación que ambos personajes habían forjado a comienzos de los años setenta en el marco de un importante proceso de modernización y estructuración organizativa de la economía en la UNLP mostraba sus ecos en el convenio que ambos propiciaron. Sin embargo, Remes, aunque reconoce el peso fundamental de la excelente relación personal con Porto, sostiene que el convenio servía a ambas partes y “era una relación no amistosa, sino comercial” (Remes Lenicov).

Finalmente, para Gerardo Otero, que fue el Ministro encargado de tomar la decisión de la no renovación del convenio (la ruptura), se conjugaron algunos factores que combinan las tres dimensiones a las que hicimos referencia. Por un lado, tanto por la dificultad de la gestión del Ministerio de transmitir sus intereses, como por ciertas limitaciones de la Facultad para investigar y producir lo que necesitaba la gestión, se generó un *limbo* en el que el Convenio no resultaba útil para ninguna de las dos partes. Asimismo, el Ministerio tenía ya sus equipos técnicos consolidados (como resultado de las cuatro estrategias encaradas por Remes) y no necesitaba tan claramente del aporte de recursos humanos de la Facultad.

Y muchos de los que hoy en día son funcionarios salieron de GIS y el GIE. O pasaron por ahí, teníamos una cantera extraordinaria, y así se fue recreando.... Entonces, el Convenio de las Facultades, tenía menos importancia porque los trabajos los podían hacer ellos, porque yo siempre fui partidario de que el Estado tiene que, que tener muy buen material humano, sino no existe. (Remes Lenicov)

También agrega Otero “en algún momento se metió la disputa política”, quien describe esta disputa como la confrontación clásica entre liberales y heterodoxos, y explicita que “Y la Facultad no me ayudó a contener esa confrontación política cuando se los planteé” (Otero). Los liberales, representados por la gestión del Departamento de Economía de la Facultad, y un ala heterodoxa representada por economistas como Sbatella y De Santis. El sector heterodoxo, que ya hacia mediados de los años dos mil comenzó a reclamar a la gestión del Ministerio por la orientación del financiamiento que llegaba

a la Facultad, argumentó que solo se financiaban trabajos que tenían que ver con una mirada ideológica –liberal– dejando por fuera de esas oportunidades a todo el sector heterodoxo de la Facultad.

A modo de cierre: algunas hipótesis para leer la vinculación

Cuando planteamos en la primera parte de este trabajo las tres dimensiones de análisis –discursiva, político institucional, socio profesional– proponíamos pensarlas como espacios donde se elaboran prácticas académicas, políticas o profesionales, con sus propias lógicas de constitución, que definen marcos interactivos de restricciones y oportunidades para las estrategias de los distintos actores involucrados. Son justamente esos marcos interactivos los que requieren una comprensión más detallada. En este sentido, el caso concreto de vinculación entre el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires es una fuente interesante de análisis que creemos nos permitirá avanzar hacia la comprensión de los tipos y grados de esa intersección que, como señalamos, podrían tener que ver con el momento, con determinados actores o figuras y/o con ciertas características disciplinares.

Pero el breve recorrido presentado en este artículo nos abre inicialmente algunas hipótesis posibles de lectura que nos hablan más de las dimensiones como campos o espacios con lógicas propias que de las intersecciones y sus tipos. De todas maneras, creemos que estas hipótesis son necesarias como paso previo y a la vez constitutivo para la comprensión de la vinculación.

En cuando a la dimensión discursiva o epistémica, se torna evidente una clave de lectura que aparece reiteradamente tanto en los testimonios recogidos para este trabajo, como en otros estudios e investigaciones precedentes (Wagner et al., 1999). Nos referimos a la persistencia de lógicas de funcionamiento divergentes entre los espacios académicos y políticos que se manifiestan, al menos, en dos cuestiones: por un lado, el contraste –y muchas veces la incompatibilidad– entre los tiempos lentos de la academia y las habituales urgencias de la política; por otro lado, las diferentes formas de producción y validación de datos, argumentos e ideas que rigen la investigación científica respecto de la investigación para la acción (Bardach, 1998). El punto a dilucidar aquí se refiere –en términos comparados con otras experiencias (Stein y Tommasi, 2007) – a qué elementos explicarían la existencia de una mayor o menor brecha entre ambos campos, o dicho de otro modo: por qué en algunos

casos el proceso político de elaboración de políticas es más abierto, público y deliberativo, con capacidad para incorporar de manera sistemática saberes especializados en su itinerario, y en otros casos el proceso se vuelve más refractario a tal incorporación. Una hipótesis plausible habría que buscarla –creemos– en la matriz de incentivos institucionales que rigen tanto el comportamiento del ámbito científico como del político en nuestro medio. Así, de un lado tendríamos escasas señales de estímulo –material y simbólico– para transformar conocimiento básico en aplicado, mientras que de otro, una débil trama institucional que articula las estructuras de un Estado con exiguos rasgos meritocráticos (y demasiados sesgos clientelares y patrimonialistas) y un sistema de partidos débil, con baja configuración programática, que hacen de la utilización de saberes especializados un bien de uso episódico, accesorio y a veces meramente casual.²⁰

Por su parte, al considerar el segundo nivel de análisis, surge la hipótesis de la predominancia de la lucha política coyuntural frente a la debilidad de las instituciones, que marca el carácter guiado políticamente de la experiencia de vinculación que hemos analizado. En clara tensión con las lecturas que sostienen la influencia destacada del conocimiento sobre las políticas, en esta experiencia la relación se mantuvo relativamente estable mientras duró la coalición política que la sostuvo. Nos referimos a la coalición política al interior del Partido Peronista que mostraba una línea de continuidad desde 1989 y que se rompió a mediados de los años dos mil con la consolidación del kirchnerismo como fuerza política peronista dominante.

En cuanto a la dimensión socio profesional, la hipótesis de los vínculos o relaciones interpersonales entre actores de ambos espacios parece también tener un fuerte peso, ya que el comienzo del fin de esta experiencia de vinculación coincidió con el cambio de ubicación profesional de los actores involucrados.

Por último, una hipótesis que atraviesa las tres anteriores, es la que señala que el Convenio entre la FCE y el Ministerio de Economía de la Provincia

²⁰ Para mostrar que la causa no se halla en “nuestra clase política”, baste anotar que los mismos políticos que invierten pocos recursos en la producción de conocimientos (o en la formación de recursos humanos para el Estado o los partidos) a fin de resolver problemas de la gestión pública, son los mismos que gastan considerables y ajenas fortunas en pagar el saber de consultores de imagen, comunicadores sociales, publicistas, encuestadores, realizadores de *focus group*, etc. cuando la matriz de incentivos institucionales los obliga a jugar otro juego estratégico: ganar elecciones...

de Buenos Aires agonizó de éxito. En este sentido, y en función del diagnóstico inicial que tenía Remes Lenicov, podría conjeturarse que el resultado del convenio –la “interacción virtuosa” (García de Fanelli y Halperin, 2007) – impactó definitivamente en la conformación de la burocracia técnica al interior del Ministerio, generando una planta de profesionales formados y con experiencia en las temáticas provinciales donde la justificación inicial del convenio –la necesidad de gente que piense la provincia– estaba más que saldada. Como hemos mostrado, aunque la discursividad apuntaba básicamente a la construcción institucional, al material humano del Estado (y de hecho pudimos ver que redundó en la consolidación de una élite estatal de economistas especializados) pareciera que la marca distintiva de esta experiencia es la baja institucionalidad y la alta subordinación a coaliciones políticas, coyunturas, e incluso vínculos profesionales personales.

Bibliografía

- Abelson, D. E. (2002). Los *think tanks* y la política exterior de los Estados Unidos en perspectiva histórica. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1993). *Antología de Políticas Públicas* (vols. 1-4). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Barcos, M. F., Kraselsky, J. y Valencia, M. (Coords.) (2013). *Historia de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Bardach, E. (1998). La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas. En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (pp. 91-144). México DF: Cide-Porrúa.
- Bell, D. (1993a). Las guerras culturales en USA 1: Radicales, conservadores y liberales. *Claves de Razón Práctica*, 32, 9-19.
- Bell, D. (1993b). Las guerras culturales en USA 2 Comunidad, corrección política y multiculturalismo (1965-1990). *Claves de Razón Práctica*, 33, 26-41.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bourdieu, P. (2000) [1976]. *Los Usos Sociales de la Ciencia*. Buenos Aires:

Ediciones Nueva Visión.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo.
- Brunner, J. J. (1996). Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento. *Nueva Sociedad*, 146, 108-121.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, 54-66.
- Camou, A. (1998). Saber técnico y política en los orígenes del menemismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 85-107.
- Camou, A. (2006). El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En A. Garcé y G. Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Camou, A. (2010). ¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica. *ASAP: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, abril, 44, s.p.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Clark, B. R. (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: UNAM & Porrúa.
- Colomer, J. (2004). La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori. *Política y Gobierno*, XI(2), 355-359.
- Coser, L. A. (1968) [1965]. *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México: FCE.
- De León, P. (1999) [1991]. Sucesos políticos y las ciencias de las políticas. En P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp.135-161). México: FCE.
- De Pablo, J. C. (1991). Los economistas y la actual transformación de la economía argentina. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, septiembre, s/p.
- Estévez, A. (2005). Apuntes para una genealogía de la tecnocracia. Versión preliminar. *Centro de Investigaciones en Administración Pública*. FCE, UBA. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf>
- Foucault, M. (2002). *La hermenéutica del Sujeto Curso en el Collège de France (1981-1982)*. México: FCE.

- Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. México: FCE.
- Foucault, M. (2010). *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y los otros II. Curso en el Collège de France (1983-1984)*. México: FCE.
- García de Fanelli, A. y Halperin, F. (2007). Universidades líderes de América Latina y su contribución al desarrollo sustentable: Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata. *Nuevos Documentos CEDES*, 33.
- Garson, D. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas* (vols. 1-4). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowtny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1997). *La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- González Bollo, H. (2007). La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947. (Tesis doctoral inédita). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Haass, R. N. (2002). Los *think tanks* y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Hecló, H. (1992) [1978]. Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En L. F. Aguilar Villanueva, *Antología de Políticas Públicas, Tomo 2, Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Heredia, M. (2006). Lam demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En A. Pucciarelli (Coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, M. (2008). Entre reflexividad, legitimación y performatividad. El discurso económico en la instauración y la crisis de la convertibilidad. *Crítica en Desarrollo*, 2.
- Laitin, D. D. (2004). ¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que ‘la ciencia política estadounidense no va ningún lado’. *Política y Gobierno*, XI(2), segundo semestre, 361-367.

- Lasswell, H. D. (1993) [1951]. La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *Antología de Políticas Públicas*, vol. I. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D. (1993) [1971]. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *Antología de Políticas Públicas* (vol. I). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Mann, M. (1991) [1986]. *Las Fuentes del Poder Social. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.c.* Madrid: Alianza.
- McGann, J. G. (2002). Los *think tanks* y la transnacionalización de la política exterior. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Montuschi, L. (2001). La economía basada en el conocimiento: importancia del conocimiento tácito y del conocimiento codificado. *UCEMA publicaciones*. Recuperado de www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/204.pdf
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ochoa Enríquez, H. y Estevez, A. (Coords.). (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Maracaibo: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencia Económicas y Sociales- Universidad de Zulia.
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. San Martín: UNSAM Edita.
- Ortiz Leroux, S. y Pérez Vega, M. (2009). La ciencia política a examen. Trayectoria, debates e identidad. Entrevistas a Andreas Schedler, Francisco Valdés Ugalde y Víctor Alorcón Olguín. *Andamios*, 6(11), 151-191.
- Palermo, S. (2007). El papel de los técnicos en la racionalización de la Administración de los Ferrocarriles del Estado (1898-1916). Ponencia presentada al Seminario *Por una historia de las instituciones estatales*, UNGS.
- Panbianco, A. (2006). Sartori y la ciencia política. *Metapolítica*, 10(49), 27-37.
- Parsons, T. (1986) [1977]. La teoría de los sistemas sociales: una historia personal. En *Biografía intelectual*. México: UAP.
- Pasquino, G (2009). Números y política. Contar en la ciencia política lo que cuenta. *Andamios*, 6(11), 129-148.

- Pereyra, E. (2012a). *Hacia la historización de la relación entre política y técnica: la experiencia de construcción y consolidación del equipo de economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1987-2007)*. Trabajo presentado en 54 Congreso Internacional de Americanistas “Construyendo Diálogos en las Américas”. Viena, Austria.
- Pereyra, E. (2012b). Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comps.) (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pressman, J. L. y Wildavsky A. (1998) [1984]. *Implementación*. México: FCE.
- Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Ramírez, H. (2001). La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder: La irrupción del Interior en el diseño de la política económica argentina. *Historia Económica & Historia de Empresas*, 4(2), 131-161.
- Ramírez, H. (2007). *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÉS, FIEL y Fundación Mediterránea*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Sartori, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política?. *Política y Gobierno*, XI(2), 349-354.
- Scarano, E. R. (2005). *Los debates teóricos en economía: el pluralismo de Sheila Dow*. Actas de la XL Reunión Anual de la AAEP. UNLP, La Plata. Recuperado de: www.aaep.org.ar/espa/reunion/martes_00.htm
- Scott, P. (1999). El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento. *Pensamiento Universitario*, 8.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. L. Machinea y N. Serra (Eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile - Barcelona: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Fundación CIDOB.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination. Think tanks and the policy process*. London: Frank Cass.
- Versino, M., Guido, L., Di Bello, M. (2012). *Universidades y sociedades: aproximaciones al análisis de la vinculación de la universidad argentina con los sectores productivos*. Buenos Aires: IEC-CONADU, UNGS.

- Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock, B. y Wollman, H. (Comps.) (1999) [1991]. *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: FCE.
- Wallerstein, I. (1999). *El legado de la sociología, la promesa de la ciencia social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Weiss, C. (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Weiss, C. (1978). Improving the linkage between social research and public policy. En L. E. Lyn (ed.), *Knowledge and Policy*. Washington DC: National Academy of Sciences.
- Zimmermann, E. (2009). La enseñanza jurídica y la conformación del derecho administrativo como 'saber de estado' en la Argentina, 1900-1930. Buenos Aires: Mimeo.

Los autores

María Eray Arce

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Estudios sobre Estado y políticas públicas. Planificación y evaluación de políticas. Docente de la asignatura Metodología de la Investigación I en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Antonio Camou

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magister y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México). Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET) y del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Docente de postgrado de la Universidad de San Andrés, en el área de Administración y Políticas Públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, en libros y revistas académicas, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. En la actualidad es Vicedirector del IdIHCS (UNLP-CONICET).

Leyla Inés Chain

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y Magister en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín) y en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional General Sarmiento). Ayudante (ordinario) cátedra Sociología General (Universidad Nacional de La Plata). Autora de *Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: el caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)* (2015) y coautora junto a Patricio Narodowski de *Economía para empezar por el principio. Una guía para aprender la economía y formular proyectos* (2013). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Federico Del Giorgio Solfa

Magister en Marketing Internacional por la Universidad Nacional de La Plata; Master in Diritto, Economia e Politica dell'Unione Europea por la Università degli Studi di Padova; y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesor Titular Ordinario de Gestión de Proyectos en la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Desarrollo Local, Maestría en Relaciones Laborales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Miembro del Comité de Pares en Ciencias Aplicadas, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. En el ámbito provincial, se ha desempeñado como Agente de Modernización y como Gerente en el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense. Autor y ensayista en revistas nacionales e internacionales, ha publicado el libro *Benchmarking en el sector público: aportes y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires* (2012) y como coautor el libro *Pursuing Competition and Regulatory Reforms for Achieving Sustainable Development Goals* (2016).

Magdalena Gil García

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Diploma Superior en Gestión y

Control de las Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Becaria doctoral CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en IdIHCS (UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Luciana Mercedes Giroto

Abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Desarrollo Económico para América Latina (Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía). Maestranda en Gobierno y Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín). Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UNLP. Actualmente se desempeña como Experto en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado trabajos en diferentes revistas y jornadas académicas. Coautora del artículo “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la gestión pública”, en *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaria para la Modernización del Estado, La Plata.

Gustavo H. Marin

Doctor en Medicina; Magister en Salud Pública; Magister en Economía de la Salud y Maestrando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Posdoctorado Universidad Sorbonne-Paris-Cité. Profesor Adjunto de Farmacología de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP. Investigador CONICET. Asistente Extranjero Universidad de Paris VII. Ex becario de la Asistencia Pública de Paris y Colegio de Médicos de Paris. Ex-Residente del Programa Lideres en Salud Internacional-OPS. Consultor de OPS/OMS. Ex-Director de Atención Primaria de la Salud de la provincia de Buenos Aires y Ex-Director de Planificación de la Salud, La Plata. Actualmente es Experto

en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autor de 139 publicaciones internacionales indexadas. 11 premios recibidos, entre ellos Premio a la Innovación en Gestión Pública Buenos Aires.

Lupe Marin

Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Participante de proyectos de Investigación y Extensión en Temática de Salud Pública, Universidad Nacional de La Plata. Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Provincia de Buenos Aires.

Juan Ignacio Lozano

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento), Magíster en Trabajo Social por la Facultad Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; Licenciado en Trabajo Social UNLP. Profesor Adjunto de Conformación de la Estructura Social Argentina y Pro secretario de Investigación y Posgrado en la Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Investigador del Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad, Facultad Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado artículos en revistas y libros sobre movimientos sociales y estructura social Argentina.

María Laura Pagani

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata; Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina), Especialización en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente en Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado en diversas Maestrías. Ha ocupado cargos relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015). Investigador Asociado de la CIC. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-

2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Marta Valeria Pau

Ingeniera en Sistemas de Información por la Universidad Tecnológica Nacional. Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (Tecnología para la Organización Pública-Universidad Nacional del Litoral) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (Organización de los Estados Americanos). Tutora de los cursos “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” y “Gobierno Abierto Municipal” (Organización de los Estados Americanos). Actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Coautora de “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión” y “Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales” en el libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Mariel Alejandra Payo

Magister en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente de Teoría Social Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente de Organizaciones Socioculturales (Instituto de Formación Docente y Técnica N°8). Ha desempeñado diversas funciones en relación a la inclusión social de las personas que cumplen condena en libertad y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias relacionados con cuestiones de género y políticas públicas. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Ricardo Sebastián Piana

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salvador y en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Abogado por la UNLP.

Se ha especializado en el estudio de la reforma del Estado de la provincia de Buenos Aires. Adjunto de la materia Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Docente de cursos de posgrado en diversas instituciones nacionales y del exterior. Es miembro del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP y director de un proyecto de investigación con sede en ese instituto. Trabaja desde hace años en la administración pública provincial. Codirector del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou. Ha publicado artículos en revistas científicas argentinas y del exterior, capítulos de libros y libros, entre los que se encuentran, editados por EDULP, *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas* (2007) y *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy* (2013), dentro de la colección Libros de Cátedra.

Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Asistente de CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de La Plata. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Premio a la labor científica 2013, UNLP. Dicta clases en el Doctorado en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Las identidades nacionales populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas* (2014) y *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata* (2008), y diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Participa en proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Esta publicación surge como resultado de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, los procesos políticos y la elaboración de políticas públicas. En el libro se desarrollan análisis teóricos y metodológicos sobre distintas aristas de la política pública: el papel de los saberes expertos, el análisis de las organizaciones estatales, la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la participación ciudadana, el enfoque de género, la perspectiva del desarrollo, el gobierno abierto, las relaciones laborales y el trabajo en el sector público, entre otras cuestiones. La premisa básica de la que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas actuales de las políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.



Buenos Aires
Provincia



COMISIÓN DE
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

ESTADO Y POLÍTICA(S)

ISBN 978-950-34-1594-8



Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales

