



## El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión

*The State in subnational spaces in the first half of the twentieth century. Historiographical approaches to an object under constant review*

María José Ortiz Bergia\*

### Palabras clave

Historiografía  
Espacios subnacionales  
Estado  
Interior nacional

### Key words

Historiography  
Subnational spaces  
State  
Interior of the country

### Resumen

En el panorama historiográfico nacional, el Estado se ha convertido en un objeto de estudio central de la disciplina, incentivando las investigaciones sobre las agencias estatales y los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En ese contexto, las exploraciones sobre el Estado en el interior del país se han incrementado, mostrando la particular territorialización de las intervenciones estatales en la Argentina a través de diferentes escalas espaciales. Este trabajo busca analizar los estudios sobre la trayectoria de las políticas públicas y las agencias estatales en el interior del país durante el siglo XX. Con ese propósito identificamos los resultados más interesantes y recurrentes y algunas líneas de trabajo también valiosas, pero menos trabajadas.

### Abstract

*The studies on the State have been in permanent development in Argentina during the last decades encouraging the multiplication of investigations over the State agencies and the process of formulation and implementation of public policies. In that context, the investigations over the State in the interior of the country have grown intensely showing the particular territorialization of State intervention in Argentina through different spatial scales. This paper attempts to explore those researches over the trajectory of the public policies and the State agencies in*

\* Doctora en Historia. Universidad Nacional de Córdoba / CONICET - Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Contacto: ortizbergia.mj@gmail.com

*the interior of the country during the XX century. In order to achieve this purpose, we underline the most interesting and recurrent results and some lines that have been less worked but as well valuable.*

**E**n el panorama historiográfico nacional, el Estado se ha transformado en un objeto de estudio central de la disciplina, incentivando emprendimientos destinados a analizar y explicar al aparato institucional y los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Esto ha sido estimulado por una perspectiva de abordaje que propone comprenderlo como una realidad plural, de múltiples facetas, características y mecanismos de acción, al cual es necesario examinar “desde adentro” para explorar sus rasgos y las transformaciones de su estructura, sus agentes y los complejos procesos de institucionalización de sus intervenciones.<sup>1</sup>

Como parte de ese fenómeno, es posible constatar la proliferación de trabajos que abordan la realidad estatal a partir de contextos espaciales periféricos y/o desplazados de los ejes geográficos sociopolíticos centrales del país y de escalas subnacionales de análisis. Los estudios sobre el Estado en el interior de la Argentina, en consecuencia, se han multiplicado, proporcionando visiones originales respecto a la manera en que las oficinas estatales se construyen, funcionan y se transforman. Gracias a ello ha sido posible captar cómo el Estado se fragmenta en agencias dependientes de jurisdicciones diversas y superpuestas, se corporiza en sujetos insertos en múltiples vínculos sociales y se juega en cada uno de esos hechos su coherencia, consistencia y los rasgos mismos que definen su estatidad. Lo anterior ha tensionado las categorías con que en general se piensa la construcción del orden estatal a través de etiquetas como uniformidad, estatización, centralización y expropiación social, mostrando el carácter complejo, intrincado, inacabado, heterodoxo y conflictivo de la estructuración del Estado en el país.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BOHOSLAVSKY y SOPRANO, 2010; PLOTKIN y ZIMMERMANN, 2012; PEREYRA, 2012.

<sup>2</sup> En la revisión de estas perspectivas ha tenido una gran centralidad las relecturas que se han realizado a la obra de Oscar Oszlak *La formación del Estado argentino* para quien en el siglo XIX la expansión del Estado argentino se entendía como un proceso lineal y progresivo de ocupación del espacio y de dominación de los agentes competidores. Desde el estudio de marcos provinciales, nuevos historiadores enfatizan que en la materialización efectiva de su poder, de regular e imponer sus disposiciones y penetrar la sociedad, el mercado y las estructuras de poder provinciales, el Estado nacional se mostró mucho más limitado y precario en sus intervenciones de lo que el análisis de *La formación...* dejaría entrever. Esta línea historiográfica insiste en mostrar las tensiones, ambigüedades y problemas que debió atravesar la conformación de los Estados nacionales latinoamericanos, visibilizando, simultáneamente, la multiplicidad de actores y grupos sociales que participaron en relaciones de conflicto y colaboración en ese proceso. En definitiva, la penetración coercitiva, cooptativa, material e ideológica del Estado

El propósito de este artículo consiste en aproximarnos a esas investigaciones dedicadas a examinar al Estado a partir de sus expresiones en el interior del país, destacando algunos de sus resultados más interesantes, recurrentes y algunas líneas de acción menos transitadas, pero valiosas, frecuentadas por los historiadores en los últimos tiempos. Esa opción se sustenta en la ambición por aprehender los efectos que la utilización de ese particular enfoque espacial y metodológico tiene en el tratamiento de los temas vinculados a las agencias y las políticas públicas en la Argentina. Para ello recuperamos tres maneras en las que creemos que los trabajos sobre las agencias y las políticas públicas en el interior del país han enriquecido los debates actuales sobre esos objetos de estudio.

Inicialmente, las aproximaciones realizadas desde esa clave analítica han propuesto una productiva revisión de los supuestos historiográficos construidos a partir de la escala nacional, revelando sus vacíos y limitaciones más habituales. De tal modo, en buena parte de los estudios sobre el Estado en el interior del país existe un marcado interés por mostrar disrupciones y aspectos no apreciados por las investigaciones anteriores, proponiendo modificaciones en las periodizaciones, las variables explicativas y dudando de la eficacia de ciertas categorías para interpretar los procesos de construcción estatal.

Estos trabajos también han ofrecido acercamientos al entramado estatal no visibles desde otras perspectivas analíticas, al permitir conocer la espacialización de las intervenciones dependientes de diversos niveles estatales en múltiples contextos socioeconómicos. Estas prospecciones se han revelado útiles instrumentos para explorar la complejidad institucional del sistema estatal argentino, reconstruyendo el desenvolvimiento de las diversas jurisdicciones, sus relaciones de interdependencia y las conflictivas definiciones de sus recursos, competencias y atribuciones.

En sus mejores expresiones, además, estos estudios han expuesto la notoria variabilidad y diversidad de los escenarios materiales y culturales en los que se ha desenvuelto el Estado argentino, los modos en que éstos modelaron los procesos de institucionalización, incidieron en la ejecución de intervenciones oficiales y condicionaron sus resultados. En el último apartado, reflexionamos respecto a cómo esa producción ha permitido comprender mejor la implementación de las políticas públicas, mostrando la complejidad de los fenómenos de territorialización, las limitaciones de las capacidades administrativas y políticas y los rasgos particulares que el orden estatal adquirió en zonas periféricas.

La confección de este artículo supone el relevamiento de una cantidad considerable de trabajos, por ello, decidimos efectuar una selección de aquellos dedicados a analizar los aparatos estatales y las políticas públicas en el interior del país en

---

nacional tuvo fuertes limitaciones minimizadas en la aproximación de OSZLAK. BUCHBINDER, 2002; BRAGONI, 2004; BOHOSLAVSKY y GODOY ORELLANA, 2010.

el transcurso del siglo XX. Asimismo, optamos por abandonar la exhaustividad como ambición analítica en pos de identificar las líneas de investigación, desde nuestra perspectiva, más interesantes. Con ese fin, el trabajo está organizado en diversos apartados. En primer lugar, presentamos las propuestas más habituales y revisamos algunos factores académicos que dan cuenta, en parte, de la proliferación producida en los abordajes sobre el Estado en el interior del país. A continuación, revisamos las dimensiones de análisis previamente mencionadas y, en cada caso, ejemplificamos nuestras observaciones, utilizando referencias de historiadores contemporáneos dedicados a analizar las agencias estatales –nacionales, provinciales, municipales y territorianas–, en múltiples campos de acción.<sup>3</sup>

### Una panorámica de los estudios sobre el Estado y las políticas públicas en el interior del país

La operación historiográfica es el resultado, diría Michel de Certeau, de unos procedimientos de análisis, una escritura y un lugar social que modelan la generación de conocimiento sobre las sociedades. La multiplicación de las aproximaciones sobre las intervenciones y los aparatos estatales en el interior del país resulta, entonces, el producto de cambios que desde los años ochenta se vienen introduciendo en la práctica profesional y en el entorno institucional en el que se desenvuelven los historiadores argentinos, gestando modificaciones en su perfil académico, intereses temáticos y paradigmas teórico-metodológicos.<sup>4</sup>

Insoslayable en la explicación de ese fenómeno es la relevancia que ha adquirido lo *político* como objeto de conocimiento en el ámbito académico, a través de un proceso de creciente politización de todas las dimensiones de la vida social.<sup>5</sup> Como parte de esta situación, si bien desde los años sesenta el Estado se ha instituido en un objeto de estudio de las ciencias sociales, solo en tiempos más recientes los historiadores se han interesado más sistemáticamente por las tramas de la realidad estatal, sus rasgos, protagonistas, relaciones y resultados.

<sup>3</sup> Si bien en la realización de este trabajo realizamos un relevamiento sistemático de artículos de revistas y libros sobre la problemática adoptada, solo en parte plasmado en el listado bibliográfico, algunas temáticas y/o zonas geográficas pueden haber quedado subrepresentadas. Los alcances de nuestras ambiciones analíticas subsanan estas posibles deficiencias.

<sup>4</sup> Si bien las reflexiones sobre el Estado actual de la disciplina no son muy habituales, en algunos trabajos como los de ROMERO (1996), SÁBATO (2001) y PAGANO (2010) se identifican algunas modificaciones como la profesionalización de la disciplina, la internacionalización de la agenda temática y de los paradigmas teórico-metodológicos.

<sup>5</sup> MOREYRA y REMEDI, 2000: 15.

La proliferación de trabajos sobre el interior del país ha sido el resultado, además, del crecimiento de los focos de producción académica generada por la expansión del sistema universitario y la redistribución geográfica de recursos humanos y materiales para la investigación. Ese aumento de las instituciones dedicadas a la elaboración del conocimiento histórico ha permitido crear condiciones favorables para la formación de una generación de historiadores que utilizan como marco de indagación su espacio próximo e intentan revalorizar marcos geográficos y períodos poco conocidos del interior del país. Para ello, estos profesionales capitalizan la existencia de repositorios históricos accesibles y poco explorados en los contextos provinciales.<sup>6</sup>

La ambición por elaborar aproximaciones a la realidad estatal en el interior del país ha respondido también a las insatisfacciones generadas por una historiografía proclive a generalizar conclusiones a partir de análisis empíricos limitados, habitualmente a la zona del litoral rioplatense. En ese sentido, muchos investigadores han sido interpelados por las discusiones promovidas por los estudios regionales que insisten en revisar prácticas disciplinares centralizadoras que homogenizan los procesos históricos, pasando por alto las periodizaciones y espacializaciones específicas que los mismos adoptan en el territorio.<sup>7</sup> La historia regional ha supuesto, a su vez, la introducción de un modelo explicativo que promueve el diálogo entre lo macro y lo micro, habilitando el enlazamiento de esas experiencias particulares con los procesos más generales.<sup>8</sup>

Estos diversos factores académicos, políticos y sociales constituyen estímulos para la realización de estudios sobre el Estado que hacen uso de locaciones del interior del país y, a su vez, utilizan el cambio de escalas con la intencionalidad de revisar los supuestos elaborados por la historiografía previa y/o visibilizar aspectos no considerados con anterioridad.

El cúmulo de trabajos confeccionados bajo estas premisas hace difícil clasificarlos en forma clara, pero podemos diferenciar la producción existente, entre las iniciativas que centran sus intereses en las intervenciones estatales y las que efectúan aproximaciones más sistemáticas a las transformaciones de los aparatos públicos en sí mismos. Respecto a la primera perspectiva, la mayoría de las investigaciones sobre el Estado en el interior del país han tratado las modalidades diversas en que las políticas públicas inciden en la trayectoria del campo económico, la vida cultural y social, instituyendo marcos normativos y modelando incentivos para la acción. Estas aproximaciones no se han elaborado necesariamente como resultado de la inquietud por problematizar y explicar las

---

<sup>6</sup> Paradigmático de este proceso resultó la utilización del Archivo Histórico de la Justicia Letrada del Territorio Nacional de Neuquén en el marco de los proyectos de historia social presididos por Enrique Mases en la Universidad Nacional del Comahue. MASES, 1994; 2001.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ, 2007.

<sup>8</sup> BONAUDO, 2008: 228.

intervenciones estatales y sus derivas a lo largo del tiempo, sino más bien con el propósito de indagar en la manera en que las políticas públicas incidieron en el despliegue de la vida económica y social. Dentro de este conjunto, pueden incluirse, por ejemplo, las investigaciones que tratan asuntos relativos al agro y estudian las relaciones entre agentes estatales y productores agropecuarios de la pampa central y en las economías regionales. También los trabajos sobre las condiciones de vida material de la población, el tratamiento dado a la “cuestión social” y el despliegue de las políticas sociales.

Una segunda línea de abordaje remite al estudio de la conformación y transformación del aparato estatal y sus intervenciones a lo largo del tiempo, con una especial preocupación por la institucionalización de las políticas públicas, la formación de burocracias y las relaciones interjurisdiccionales. Podemos aseverar que esta segunda tendencia en el abordaje del Estado ha estado permeada por los proyectos dirigidos a promover una mirada del “Estado desde adentro”, mediante una agenda académica centrada en los saberes estatales, los procesos de construcción de competencias y jurisdicciones.<sup>9</sup> Buena parte de estos emprendimientos académicos interesados en estudiar al Estado en sí mismo han problematizado especialmente los obstáculos y restricciones atravesados en el proceso de adquisición de los atributos de la estatidad,<sup>10</sup> en contextos difíciles de aprehender con las mismas categorías, periodizaciones y explicaciones que en las zonas metropolitanas. En torno a esta cuestión, se vienen realizando interesantes aproximaciones que analizan la manera en que las oficinas públicas comenzaron a prestar nuevas funciones económicas, políticas y sociales en contextos caracterizados por la crónica escasez de recursos, la difícil formación de agentes al servicio de los objetivos estatales y los reveses en los intentos por instituir regulaciones sobre los comportamientos particulares. En otras palabras, el complejo proceso de naturalización e imposición del orden estatal.

## Las historias sobre el Estado en el interior nacional y la revisión de los relatos nacionales

<sup>9</sup> BOHOSLAVSKY y SOPRANO, 2010.

<sup>10</sup> Para Oscar Oszlak el Estado constituye una instancia política que articula la dominación en la sociedad y un aparato institucional en el que se cristaliza esa dominación. La estatidad de esa instancia política ha sido el resultado de la adquisición de ciertos atributos como su reconocimiento en el sistema interestatal; su capacidad para institucionalizar su autoridad, monopolizando la violencia legítima; su posibilidades de diferenciar y centralizar su control mediante instituciones reconocidas y validadas para extraer recursos de la sociedad; finalmente, por sus medios de internalizar en la población una identidad colectiva, emitiendo símbolos que posibilitan extender su control ideológico. OSZLAK, 2004: 16-17.

En un artículo reciente nos propusimos analizar cuáles eran las escalas espaciales que los historiadores dedicados a indagar en las políticas sociales, desde y sobre el interior del país, priorizaban en sus investigaciones y qué operaciones analíticas ejecutaban alrededor de las mismas.<sup>11</sup> La dilucidación de ese problema nos permitió reconocer que algunos trabajos elaborados de manera reciente utilizaban delimitaciones subnacionales con la vocación de captar miradas diferentes de los supuestos historiográficos sobre el Estado. En un interesante ejercicio académico, estos historiadores proponían nuevas periodizaciones para los procesos estatales, identificaban variables explicativas alternativas y/o maticaban el despliegue de determinados fenómenos, a instancias de las tonalidades específicas que adoptaban en el interior del país. En otras palabras, mostraban una vocación por desmontar los relatos historiográficos que enfatizaban la linealidad y el éxito en la construcción del Estado nacional y sus políticas públicas, promoviendo una operación dirigida a desnaturalizar la eficacia de las oficinas en la consecución de sus objetivos, destacando la precariedad en la que se desenvolvían y cuestionando los alcances de sus intervenciones.

En este apartado, tenemos como propósito retomar las discusiones desarrolladas en ese artículo previo, mostrando el potencial que tienen los estudios sobre el Estado en el interior del país para renovar las miradas historiográficas sobre las agencias y políticas públicas en la Argentina. Para ello, pasamos revista a una serie de investigaciones que proponen revelar las limitaciones de los supuestos elaborados desde la escala nacional, poniendo de manifiesto la vocación de revisión que subyace a muchos de los trabajos construidos desde escalas subnacionales e indagando en detalle en algunas modalidades en que esa faceta ha sido desarrollada.

Las investigaciones centradas en los Territorios Nacionales han sido las que más han destacado la necesidad de revisar las periodizaciones canonizadas en la historiografía argentina, imponiendo una nueva temporalidad a los procesos históricos que responda mejor a espacios previamente poco considerados. Como expresión de ello, las prospecciones sobre la construcción de la ciudadanía en el marco de los Territorios Nacionales han enfatizado en la necesidad de repensar las claves arquetípicas de esos eventos para el país.<sup>12</sup> La integración política de los pobladores de esos extensos espacios y las modalidades de su exclusión y lenta incorporación de derechos han puesto en evidencia las diversas temporalidades existentes en el despliegue de los procesos políticos argentinos.

Algo similar es posible aseverar respecto a la incorporación de variables explicativas que se adaptan mejor a las especificidades de los contextos provinciales,

<sup>11</sup> ORTIZ BERGIA, 2014.

<sup>12</sup> FAVARO y BUCCIARELLI, 1995; RUFFINI, 2007. Para ahondar en estas discusiones se puede consultar el dossier sobre los Territorios Nacionales "Reflexiones en torno a los estudios sobre Territorios Nacionales" organizado por ORIETTA FAVARO y GRACIELA IUORNO (2010).

exponiendo las limitaciones de los esquemas contruidos a partir de la trayectoria de Buenos Aires. Ejemplos de ese fenómeno son los estudios que proponen relatos históricos sobre la construcción de las políticas laborales, en el período de entreguerras, en algunas de las catorce provincias históricas e intentan complejizar la explicación elaborada por Ricardo Gaudio y Jorge Pilone en los años ochenta sobre el proceso de construcción de nuevas funciones estatales de negociación laboral. Para estos autores, ese nuevo perfil estatal había sido el resultado de la industrialización por sustitución de importaciones y el incremento de la movilización obrera ligada a la misma.<sup>13</sup> La existencia de políticas de conciliación laboral en contextos provinciales, en donde no ha sido factible constatar las características y dimensiones que alcanzó la industrialización que sufrió la Capital Federal y el Conurbano bonaerense, ha incitado la búsqueda de factores explicativos alternativos y/o complementarios. Las investigaciones sobre Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza explican la temprana estructuración de políticas laborales subnacionales, anteriores al impulso negociador del Departamento Nacional del Trabajo en los años treinta, a partir de la existencia de nuevas lógicas políticas que hicieron de las políticas laborales bases de legitimidad de gobiernos provinciales con muy diferentes adscripciones partidarias e ideológicas.<sup>14</sup> Esos trabajos sobre el interior del país confrontan, por lo tanto, las hipótesis previas e identifican variables comunes y distintivas en la comprensión de los fenómenos históricos en diferentes contextos espaciales.

Otra manera en la que se ha manifestado esa vocación crítica ha sido en la búsqueda por advertir que el despliegue estatal del siglo XX no se desarrolló de la misma manera en todo el país. Muchos historiadores han sido enfáticos respecto a que las transformaciones, rasgos, orientaciones y modalidades alcanzadas por las políticas nacionales no resultan del todo verificables en contextos periféricos y, por ello, matizan los supuestos sobre las modalidades en que se introdujeron la centralización y expropiación social por parte del Estado federal. La obra de María Silvia Di Liscia, sobre los procesos de salud y enfermedad en el Territorio Nacional de La Pampa durante la primera mitad del siglo XX, es un buen ejemplo de estas ambiciones. Esta autora ha enfatizado las diferentes temporalidades existentes en el despliegue del sistema de salud en escenarios como el pampeano y el capitalino en las primeras décadas del siglo XX y, en varias de sus obras, ha revisado algunos supuestos contruidos desde Buenos Aires que difícilmente eran generalizables al resto del país como la temprana instalación de un sistema de servicios públicos de salud, el proceso de medicalización y el éxito de los lenguajes eugenésico en el diseño e implementación de las políticas sanitarias.<sup>15</sup> Esas indagaciones muestran que, aunque en la zona metropolitana la administración nacional pudo actuar de manera más temprana en forma coherente y eficaz, esto no basta para comprender el problema en toda su dimensión, al sos-

<sup>13</sup> GAUDIO y PILONE, 1983.

<sup>14</sup> PIAZZESI, 2009; ULLIVARRI, 2009; ORTIZ BERGIA, 2009; GARZÓN ROGÉ, 2013.

<sup>15</sup> DI LISCIA, 2007; 2008.

layarse el accionar de las agencias federales en el resto del territorio nacional.<sup>16</sup> Respecto a esto, Ernesto Bohoslavsky señala que “mostrar a la Argentina como un caso bien sucedido de construcción nacional no es sólo el resultado de un proceso históricamente recortado como tal, sino de la utilización de un *a priori* y de la selección de objetos de estudio que conforman ese *a priori*”.<sup>17</sup>

Los trabajos centrados en la exploración de los aparatos estatales y las políticas públicas en el interior del país en muchos casos se destacan por una ambición de revisión. La misma se dirige a desmontar los supuestos historiográficos existentes relativos a la construcción e imposición del orden estatal elaborados a partir de la trayectoria del Estado nacional en los espacios centrales del país. Los investigadores detrás de estos emprendimientos han insistido en subrayar la notable variabilidad geográfica, institucional y funcional de la realidad estatal en la Argentina y la manera en que esto ha impuesto restricciones a cualquier vocación académica tendiente a comprenderlo con una consistencia y coherencia fácilmente aprehensible y generalizable. Esto ha implicado enfatizar que, la complejidad socioeconómica e institucional del país a lo largo de su historia, tensiona el valor heurístico de todo abordaje lineal y unívoco a los aparatos e intervenciones estatales y, por lo tanto, modela los intentos por describir y explicar sus procesos de construcción y transformación a lo largo del tiempo.

Podemos cerrar este apartado afirmando que ese afán por revisar las conclusiones de la producción historiográfica previa ha motorizado la producción construida sobre el Estado en el interior del país desde marcos regionales, provinciales, territorianos, municipales y locales. En el marco de ese fenómeno, una de las principales contribuciones realizadas ha sido alertar sobre la inexcusable cautela intelectual que debe presidir la construcción y generalización del conocimiento histórico, la necesaria sensibilidad que debe existir por la complejidad contextual de los escenarios que se analizan y la importancia de una confrontación sistemática de los resultados obtenidos a partir de casos periféricos que permitan identificar aspectos poco visibles y alternativas explicativas escasamente examinadas.

### **La fragmentación del Estado: nación, provincias, municipios, territorios nacionales, etcétera**

Es posible afirmar que los estudios analizados también han contribuido a las discusiones más amplias sobre el Estado mediante la realización de avances en el conocimiento sobre las interrelaciones entre los diferentes niveles estatales en la Argentina, sus superposiciones, interferencias y relaciones de conflicto y cooperación a largo del tiempo. Esta temática adquiere centralidad a instancias

<sup>16</sup> DI LISCIA y BOHOSLAVSKY, 2005.

<sup>17</sup> BOHOSLAVSKY, 2009: 98.

de la toma de conciencia por parte de los historiadores de que los procesos de construcción estatal no pueden explicarse solamente mediante la trayectoria de las políticas nacionales y, por el contrario, requieren la inclusión de sus contrapartes provinciales, municipales y territorianas.<sup>18</sup> A este problema subyace, en definitiva, el reconocimiento de que la constitución federal del país definió una morfología estatal que cristalizó niveles estatales autónomos, entre los que han producido difíciles y conflictivos procesos de delimitación de recursos fiscales, competencias y jurisdicciones. Si bien ésta constituye una línea de abordajes aun poco transitada, en el siguiente apartado revisamos algunos avances sobre esta cuestión que permiten avizorar su potencial como una cantera de investigaciones futuras.

Una de las temáticas relativas a las relaciones interjurisdiccionales que nos interesa destacar es la definición de las estructuras de recursos de cada nivel estatal y los cambios que se han producido en el transcurso de los siglos. Si bien en 1853 la constitución de la Confederación fijó una serie de disposiciones tendientes a diferenciar las fuentes económicas de cada jurisdicción, las transformaciones de las áreas de acción del Estado y sus lógicas extractivas han generado una continua movilidad de esos límites, tanto entre nación y provincias, como entre estas últimas y los municipios. El estudio de los grados de autonomía de los diferentes niveles estatales respecto a las fuentes fiscales de otras jurisdic-

---

<sup>18</sup> Las investigaciones abocadas a analizar la construcción e imposición del orden estatal en el siglo XIX tienen una tradición más extensa de problematización de las interrelaciones entre provincias y nación. Juan Carlos Chiaramonte a comienzos de los años noventa discutió el presupuesto subyacente al planteo de Oszlak (2004) por el cual las provincias constituían obstáculos o condicionamientos a la centralización estatal. Prosiguiendo con ese problema, Pablo Buchbinder afirmaba que las proposiciones de Oszlak en *La formación...* se mantienen en un nivel muy alto de generalización que pasa por alto "los matices regionales" y "los ritmos específicos que caracterizaron este proceso de «expropiación social» iniciado en 1862" (2002: 644). Por contraposición, el autor proponía incorporar una mirada descentralizada que modificando la escala espacial integrara las trayectorias, ritmos y velocidades de los espacios provinciales. Desde una lógica similar Beatriz Bragoni ha destacado la necesidad de ponderar las relaciones de conflicto y cooperación que existían entre las provincias y el naciente Estado nacional dado que "la formación de nuevos liderazgos como el proceso de institucionalización del poder nacionales no parece reconocerse tan sólo en movimientos o direcciones unilaterales que siguieron la ruta del centro a la periferia, sino de una política de relaciones de intercambios variados entre individuos enrolados en actividades políticas capaces de movilizar recursos y acciones, y entre lógicas institucionales que a pesar de exhibir variaciones locales, alimentaban conexiones interprovinciales." (2004: 176). De tal modo, desde su experiencia en el análisis de las elites mendocinas, la historiadora afirmaba que las estructuras de poder del Estado central se conformaron también a instancias de prácticas e instituciones políticas locales construidas en la periferia. La autora entonces permite revisar las modalidades que adoptó la penetración nacional sobre el territorio argentino a partir de Pavón, destacando el protagonismo de las sociedades de provincia negociando las condiciones de erección de un Estado nacional (2008).

ciones es útil, incluso, para comprender las coaliciones políticas a nivel nacional, explicando la manera en que las dirigencias capitalizan las estructuras estatales en sus pujas partidarias.<sup>19</sup>

Las investigaciones sobre el interior del país también han permitido mostrar un fenómeno escasamente transitado por los estudios centrados en el Estado nacional, la circulación de modelos políticos en múltiples direcciones y la existencia en los espacios subnacionales de escenarios privilegiados para la experimentación de políticas públicas. Darío Macor y Natacha Bacolla, en un trabajo en el que analizan la trayectoria institucional de la provincia de Santa Fe, señalan justamente que si bien los cambios en las políticas públicas nacionales constriñeron a las provincias, existieron niveles de autonomía e iniciativas particulares construidas a escala provincial.<sup>20</sup> Esta constatación, vinculada a las lógicas políticas de la estructura federal del país, inaugura una interesante oportunidad para estudiar los procesos de imitación y circulación de modelos de políticas públicas que se suelen producir entre los espacios nacionales, provinciales y municipales, indagando su utilización, modificación y articulación con intereses políticos no siempre congruentes entre sí.

En relación a lo anterior, otro eje de análisis es el de las diferentes direcciones que adoptaron la centralización y descentralización de las políticas públicas. Esto remite a la manera en que a lo largo del siglo XX las funciones de los diversos niveles estatales han sido redefinidas a instancias de modelos estatales y arreglos políticos cambiantes. Como expresión de ello, existen estudios que muestran la manera en que las nuevas funciones económicas del Estado nacional en los años treinta lejos de la innovación, implicaron más bien la sustitución de las provincias por la nación en la regulación de actividades como la vitivinícola.<sup>21</sup> Una situación opuesta se produjo en determinadas áreas de políticas sociales durante los gobiernos peronistas, en que los funcionarios nacionales delegaron en los espacios provinciales la atención de áreas como la sanitaria, favoreciendo la provincialización de las políticas de salud.<sup>22</sup> Las complejas direcciones de los procesos de descentralización/centralización fiscal, política y administrativa<sup>23</sup>

<sup>19</sup> PHILP, 1998; DA ORDEN y MELON PIRRO, 2011.

<sup>20</sup> MACOR y BACOLLA, 2009:131. Esto último se comprende mejor si reconocemos que uno de los principales rasgos de los sistemas federales es la estructura de oportunidades que proporciona para la experimentación política, posibilitando a nivel subnacional la implementación de iniciativas que anteceden a las jurisdicciones federales.

<sup>21</sup> OSPITAL, 2009.

<sup>22</sup> HIRSCHEGGER, 2007/2008; ORTIZ BERGIA, 2012.

<sup>23</sup> Utilizamos las categorías teóricas desarrolladas por Tulia Falletti (2010) para entender los procesos de descentralización, tomando en cuenta que los mismos son de diferentes tipos y pueden producirse en forma desacoplada en varias temporalidades. La definición de las responsabilidades sobre la estructura de recursos, la autoridad legal y la ejecución de las políticas no se generan necesariamente, entonces, en forma unívoca y sincrónica.

constituyen una temática aun poco explorada, pero de gran interés para comprender las transformaciones estatales en la Argentina.

Los trabajos realizados sobre el municipio rosarino son bastante iluminadores de la centralidad de esta problemática al considerar las modalidades a través de las cuales las competencias entre niveles estatales han sido históricamente construidas y se han modificado en diversos contextos. Las investigaciones de Diego Roldán y Ana María Rigotti exponen la conflictiva estructuración de las funciones del municipio rosarino respecto a la resolución de los conflictos sociales durante la primera mitad del siglo XX.<sup>24</sup> A partir de sus contribuciones es posible identificar que en esa ciudad, durante la entreguerras, se introdujo la denominada crisis del paradigma de la "ciudad activa". Ésta implicó un proceso de reducción de las áreas de acción municipal como resultado de la inadecuada dotación de recursos materiales existentes a nivel comunal, para tratar las problemáticas emergentes en una sociedad con aspiraciones y expectativas crecientes.

Estas tensiones en la cristalización de las atribuciones jurisdiccionales y los procesos de centralización/descentralización de las políticas públicas, en especial, han despertado interés entre quienes analizan las intervenciones estatales estructuradas durante el peronismo, período en el que los historiadores coinciden en reconocer un fenómeno de centralización del poder estatal en la Argentina.<sup>25</sup> Las aproximaciones en el interior del país permiten aprehender que esos procesos no han sido del todo unívocos y se plasmaron en múltiples arreglos institucionales entre nación, provincias, territorios y municipios. En muchas áreas se produjo una centralización administrativa de las intervenciones estatales y en otras se redujo la autonomía provincial para definir el diseño de las políticas públicas.<sup>26</sup> A ello hay que agregar que, en determinados contextos, la centralización chocó con circunstancias materiales que limitaron su implementación, como la lejanía de la administración central y el escaso personal disponible para ejecutar sus órdenes.<sup>27</sup> De manera simultánea, las relaciones entre provincias y municipios durante ese período parecieron decantar igualmente en una reducción de la autonomía comunal a favor de las provincias.<sup>28</sup> La complejidad del

<sup>24</sup> ROLDÁN, 2009; RIGOTTI, 2011.

<sup>25</sup> PHILP, 1998; BACOLLA, 2003; MACOR y BACOLLA, 2009; BACOLLA y SOLÍS CARNICER, 2012; AELO, 2012.

<sup>26</sup> Ese proceso de construcción centralizada del poder debe ser estudiado en pos de reconocer sus rasgos específicos, los que parecieron distar de la linealidad y homogeneidad que generalmente se le atribuyó. PROL, 2012.

<sup>27</sup> HUDSON, 2007.

<sup>28</sup> MARCILESE, 2009, ORTIZ BERGIA, 2012. FERREYRA, 2011. De todos modos, para Ferreyra (2011) la política municipal peronista fue paradójica porque si bien se produjo una reducción de la autonomía municipal a través de algunas disposiciones, también en la provincia de Buenos Aires se introdujeron otras innovaciones institucionales que extendieron las bases democráticas de la política local o favorecieron la municipalización de los servicios públicos.

diseño institucional del peronismo con áreas nacionalizadas, provincializadas y municipalizadas es todavía un tema de investigación pendiente de estudios más sistemáticos que tornen inteligibles sus diversas soluciones institucionales.

Las miradas sobre el Estado en el interior del país muestran, en pocas palabras, que entre los diferentes niveles estatales existieron relaciones complejas de definición de atribuciones, competencias y jurisdicciones en los que provincias, municipios y Territorios Nacionales tuvieron un rol activo. La gravitación de esta problemática en la comprensión de las configuraciones estatales, en las alianzas partidarias e incluso en la cristalización de derechos sociales asimétricos entre los habitantes de un mismo país,<sup>29</sup> alientan la realización de investigaciones que exploren cómo se instituyeron competencias en contextos temporales diversos. Esto se sustenta, asimismo, en el convencimiento de que un abordaje de los cambios atravesados por el Estado central, a lo largo del siglo XX, necesariamente requiere el de su contraparte, los espacios subnacionales que coadyuvaban en la centralización y descentralización de las políticas públicas.

### La implementación de las políticas públicas y las capacidades estatales

Mucho del interés por las agencias y políticas públicas en el interior del país en la historiografía reciente ha tenido como eje central conocer las condiciones de implementación de las políticas públicas, sus resultados efectivos, impactos, logros y limitaciones en la cumplimentación de los objetivos oficiales. De manera más precisa, los investigadores dedicados a estas temáticas han demostrado su preferencia por identificar las distancias existentes entre lo prescripto por las normas y la vida cotidiana de las agencias estatales, destacando sus variadas capacidades en diversos contextos históricos. Subyacente a este fenómeno se encuentra una crítica más bien extendida contra las aproximaciones ingenuas que asumen la existencia de una relación lineal entre la voluntad estatal y su concreción material, adjudicando acríticamente uniformidad y regularidad a su accionar en intensidad, orientación y resultados.

Entre los historiadores comienza a constituir un lugar común reconocer que el proceso por el cual el Estado adquirió los rasgos que definen su estatidad fue lento, discontinuo y muy costoso y la imagen de un *gigante con pies de barro* ha sido útil para representarlo, plagado de dificultades para asegurar la regulación de los comportamientos y la provisión de bienes públicos mínimos. Por ello, ha podido afirmarse que "Poderoso, intimidante y eficaz en las áreas metropolitanas, a este mismo

<sup>29</sup> Los derechos sociales se construyen a partir de las políticas públicas y en la medida en que las mismas se definen en diversos espacios subnacionales, sin criterios comunes y dependientes de la estructura de recursos e intereses sociopolíticos locales, la calidad de la ciudadanía social puede variar notablemente de una jurisdicción a otra.

Estado se lo puede apreciar en las márgenes del territorio nacional bastante más desnutrido e ineficiente”.<sup>30</sup> Lo mismo podría argumentarse respecto al resto de las jurisdicciones políticas, las que demostraron variables capacidades de acción al extender sus intervenciones sobre territorios con contornos socioeconómicos diversos.

En definitiva, los trabajos elaborados tienden a cuestionar las miradas triunfalistas respecto al desarrollo estatal en la Argentina, destacando que la “precariedad” fue un rasgo que caracterizó en forma bastante generalizada las condiciones en las que se desenvolvían las intervenciones estatales en contextos periféricos de la Argentina. Para estos historiadores, la crónica insuficiencia de recursos humanos y materiales, adecuados en calidad y cantidad a los objetivos políticos indicados en el diseño de las intervenciones oficiales, habría sido una realidad omnipresente para la mayoría de las jurisdicciones, limitando los resultados regulatorios y de bien público de los agentes estatales.

Consideramos que este ejercicio, dirigido a problematizar los procesos de implementación de las intervenciones estatales y a explorar sistemáticamente las capacidades estatales, constituye otro aspecto en el que las investigaciones sobre el Estado en el interior del país han enriquecido los abordajes previos sobre el tema. En las siguientes páginas vamos a revisar algunas áreas historiográficas en donde esta inquietud por conocer las capacidades estatales han sido más fructíferas, revisando las temáticas analizadas y algunas conclusiones a las que se ha arribado. Luego vamos a describir ciertas innovaciones introducidas tendientes a actualizar el potencial heurístico y explicativo de ese cuestionario sobre el funcionamiento del Estado.

Podemos afirmar que las limitadas capacidades estatales en la implementación de las políticas públicas han sido constatadas a través de una multiplicidad de referentes empíricos existentes en los archivos provinciales y municipales. Los magros resultados alcanzados por las intervenciones estatales, la denuncia permanente de infractores a las normativas, el desaliento por la inocuidad de las sanciones, el reconocimiento de espacios marginados por la acción estatal y la repetición incesante de demandas por una mayor gravitación oficial, son solo algunos de los indicadores de esa crónica inadecuación entre los recursos estatales y sus objetivos políticos. El estudio de estas cuestiones ha nutrido investigaciones sobre las administraciones nacionales, territorianas, provinciales y municipales en diversas áreas de políticas públicas como la seguridad y la justicia, la política tributaria, las intervenciones sanitarias, habitacionales y asistenciales.

Un campo fructífero en este tipo de lecturas es el de las políticas públicas de seguridad en los espacios periféricos y rurales de la Argentina. Los trabajos realizados apelan al problema de las capacidades estatales para explicar la ineficacia

---

<sup>30</sup> BOHOSLAVSKY y GODOY ORELLANA, 2010: 31.

de las intervenciones policiales, mostrando que los recursos humanos y materiales han sido crónicamente insuficientes para asegurar la protección de personas y propiedades. La composición y el perfil de los agentes estatales investidos de esta función se han adoptado como un ejemplo acabado de las limitaciones estatales, dada la recurrencia de personas incorporadas a la fuerza sin condiciones especiales ni preparación, en ocasiones como un empleo temporal a la espera de alternativas más atractivas.<sup>31</sup>

Un ejercicio similar ha orientado las exploraciones sobre las políticas sociales, mediante estudios que revelan las reducidas capacidades estatales dirigidas a mejorar las condiciones de materiales de vida de la población. La proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y las altas tasas de mortalidad han sido consideradas indicadores de las dificultades atravesadas por los agentes públicos para asegurar la provisión de atención sanitaria mínima.<sup>32</sup> Algo semejante ha sido analizado en relación al tratamiento de la tutela y la asistencia de niños huérfanos y pobres, al demostrar los apuros del Estado para procesar los desajustes sociales, regular las vidas familiares y asegurar el bienestar de muchas generaciones.<sup>33</sup> Otro tanto puede afirmarse respecto a la reglamentación de las relaciones laborales, los proyectos habitacionales, la instalación de servicios sanitarios y el sistema educativo, áreas en las que la acción de los diferentes niveles estatales fue afectada por un crónico cortocircuito entre los recursos disponibles, las ambiciones y los objetivos políticos, profesionales y burocráticos y las demandas, aspiraciones y necesidades de la población.

En este campo, la constatación de las restricciones en que se desenvolvían las agencias estatales, ha posibilitado reconocer el rol singular que en contextos del interior del país tuvieron otros actores en la provisión de bienes públicos. Los historiadores han relevado diferentes asociaciones civiles que desde finales del siglo XIX actuaron en forma complementaria o competitiva con el Estado como mutualidades, cooperadoras, cooperativas, sindicatos, asociaciones de beneficencia y centros vecinales, las que aglutinaron voluntades particulares en pos de fines colectivos. Muchas de las investigaciones relevadas proponen comprender cómo el carácter por momentos difuso de la penetración estatal inyectó un mayor vigor a esa sociedad civil. Lucía Lionetti ha denominado esta relación como un "pacto social donde se puso en juego la interacción dialéctica entre el poder público y los cuerpos intermedios de la sociedad civil".<sup>34</sup>

Los trabajos enfatizan, entonces, las limitaciones constantes que los diferentes niveles estatales atravesaron en su desarrollo, dadas sus reducidas capacidades para penetrar el territorio, asegurar el cumplimiento eficaz de sus objetivos y

<sup>31</sup> BOHOSLAVSKY, 2009; BOHOSLAVSKY y CASULLO, 2003; CARRIZO, 2010.

<sup>32</sup> CARBONETTI, 2005; BOHOSLAVSKY y DI LISCIA, 2008; MOREYRA, 2009.

<sup>33</sup> LIONETTI, 2009; PAZ TRUEBA, 2010; BILLOROU, 2010; ORTIZ BERGIA, 2012.

<sup>34</sup> LIONETTI, 2009: 98.

regular los comportamientos de las personas. Subyacente a esa vocación por identificar los límites, restricciones y debilidades estatales es posible reconocer una meta más amplia destinada a romper con las visiones que atribuían al proceso de construcción estatal en la Argentina un carácter exitoso, avasallador y modernizante. Las trayectorias provinciales y territorianas estarían mostrando poblaciones gestionadas en un marco local de débil estatización de la vida social.

Muy recientemente, sin embargo, algunas investigaciones comienzan a poner en evidencia lo limitado de un esquema analítico cuya única ambición es identificar las distancias existentes entre lo dicho y lo hecho, entre los objetivos fijados en el diseño de las políticas públicas y la manera particular en la que se concretaron.<sup>35</sup> Lisandro Gallucci destaca el reduccionismo de muchos de estos análisis que utilizan un parámetro normativo del concepto de Estado, explorando las políticas públicas a partir de categorías weberianas sobre la burocracia moderna. Desde una mirada centrada en la experiencia de los Territorios Nacionales este autor afirma que:

“La silueta de ese Estado como un conjunto de agencias con normas racionales y procedimientos impersonales, con áreas de competencia perfectamente delimitadas y con sólidas estructuras burocráticas ocupadas por un personal profesionalizado y eficiente en el cumplimiento de sus funciones, representa una construcción conceptual contra la que cualquier institución estatal realmente existente podría ser descrita como precaria en los por lo menos algunas de sus dimensiones”.<sup>36</sup>

La grilla analítica destinada a indagar en la implementación de las políticas públicas, a partir de la contraposición entre los objetivos fijados y los alcanzados de forma efectiva, comienza a percibirse como incapaz de trascender la identificación de las limitaciones en las que desenvolvía el mundo estatal, para arribar a una explicación más fructífera sobre cómo en realidad funcionaba en contextos alejados de las zonas metropolitanas. Desde esa lógica, se multiplican los abordajes que intentan explicar las modalidades en que las políticas públicas se desplegaron en el extenso territorio nacional y las agencias estatales se cristalizaron en las sociedades locales.

Desde esa perspectiva, vale la pena destacar los trabajos que muestran la manera en que la estrechez de recursos y las dificultades para distribuirlos han permitido que criterios particulares como los partidarios fueran un elemento importante en la puja por la asignación de beneficios estatales. En contextos

---

<sup>35</sup> Este objetivo atraviesa la compilación de artículos de Casullo, Gallucci y Perren (2013) destinados a superar el nivel de constatación de las “precariedades” de las políticas de administración de justicia con la finalidad de comprender en qué condiciones efectivamente se desarrollaron las mismas.

<sup>36</sup> GALLUCCI, 2013: 101.

periféricos de la Argentina e, incluso en la gestión provincial de muchas jurisdicciones, es posible aprehender la manera en que se produjo una permanente tensión “entre la intención universalista que le es atribuible al Estado y los intereses individuales que no están dispuestos a obedecer totalmente las normas”.<sup>37</sup> Como expresión de ello, ha sido posible estudiar cómo la generación de obras y hasta el acceso a servicios públicos como el agua quedaron en muchas ocasiones mediados por las prácticas partidarias que imponían vías de acceso oblicuas a las oficinas y funcionarios estatales.<sup>38</sup> Esto supone reconocer la manera en que la construcción institucional estuvo ligada de manera estrecha a las modalidades en que se conformaron los partidos políticos locales y se definieron las coaliciones gubernamentales.<sup>39</sup>

En esta línea también ha sido factible indagar en la manera en que el Estado se cristalizó en las zonas periféricas a través de empleados como los maestros, los médicos, los policías y los jueces de paz, portavoces de objetivos y poderes estatales no necesariamente aprehensibles mediante el concepto de burocracia técnico-racional propuesto por Weber. Los estudios sobre estos representantes estatales muestran que los mismos constituyeron agentes multifuncionales con responsabilidades variadas y superpuestas y, en general, se destacaron por su creatividad en el desempeño de sus funciones, articulando redes sociales y políticas en la ejecución de sus obligaciones. Leandro Di Gresia, al analizar los jueces de paz bonaerenses, ha afirmado la importancia que para la organización de las intervenciones estatales tuvieron las redes de relaciones en las que se inscribían esos funcionarios y su trayectoria a lo largo del tiempo. Por ello afirmaba que “la configuración de las instituciones del Estado provincial, dependió más de la experiencia -y los vínculos sociales- de los individuos que las conformaron, que de las disposiciones jurídicas de quienes las concibieron”.<sup>40</sup>

Esos trabajos también han mostrado que la propia excepcionalidad institucional de estos representantes estatales, en ocasiones únicos funcionarios en los es-

<sup>37</sup> JUSTINIANO y TEJERINA, 2005: 14.

<sup>38</sup> REMEDI, 2007; MARTÍNEZ JURCZYSZYN, 2013.

<sup>39</sup> MARTÍNEZ, 2008; PROL, 2012.

<sup>40</sup> DI GRESIA, 2010: 2. Sobre esta cuestión resulta central la investigación de Juan Manuel Palacio, quien analiza el rol de los jueces de paz y los abogados en la construcción de una cultura legal en la región pampeana en el contexto agroexportador que permitió resolver los conflictos cotidianos en un marco histórico caracterizado por cierto vacío legal en la regulación de la vida rural. Así pues, en ausencia de leyes y mecanismos de control estatal, adquirieron una centralidad excluyente “las instituciones y arreglos locales en la trama de la convivencia social y la vida económica.” (2004: 17). Más precisamente, este autor afirmaba respecto a los jueces de paz que “El hecho de que esta función recayera en simples vecinos alfabetizados, suponía que la mejor sabiduría para resolver ese tipo disputas no era tanto la que otorgaba la universidad como la que daba el conocimiento director de la vecindad. Estos jueces, tanto como la paz que administraban, eran un asunto estrictamente local.” (2004: 196).

pacios donde desarrollaban su labor, los dotó de atribuciones potenciadas y de singulares capacidades para negociar las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se ha investigado la manera en que los abogados al asumir la tarea de institucionalizar la justicia en los territorios nacionales, dada su doble condición de delegados oficiales y de una corporación particular, definieron las políticas públicas en buena medida a partir de sus intereses profesionales.<sup>41</sup> Los representantes penitenciarios también se habrían desenvuelto en marcos institucionales que dejaron una brecha significativa a la autonomía de los agentes estatales dada “la ausencia de estructuras estatales jerarquizadas y con capacidad efectiva de control sobre sus miembros y sobre sus funciones”, habilitando la proliferación de decisiones individuales y niveles variados de arbitrariedad.<sup>42</sup>

Desde la preocupación por las limitaciones de las políticas públicas al de las lógicas sociales en las que se inscribieron, existen aun enormes posibilidades para interrogarnos por los procesos de construcción estatal y las experiencias que los habitantes de diferentes geografías tuvieron de los mismos. Como balance parcial podemos aseverar que estas contribuciones, sensibles a la brecha existente entre lo que fija la letra de la ley y las enormes dificultades que signaron su consecución, han instaurado entre quienes hacen del Estado su objeto de conocimiento el imperativo de revisar, no solo el diseño de las políticas públicas, sino fundamentalmente también sus contextos de implementación. Con ello podemos afirmar que los resultados alcanzados por estas investigaciones interpelan al conjunto de la producción historiográfica al enfatizar los matices, disrupciones y heterogeneidades existentes en la institucionalización estatal.

## Palabras finales

En páginas anteriores pasamos revista a la importancia que han adquirido los trabajos sobre el Estado en el interior el país en el marco de una preocupación más consistente por visibilizar la complejidad de la realidad estatal y su carácter plural. Nos pareció importante destacar la ambición de revisión contenida en muchas de esas aproximaciones, tendientes a mostrar las singularidades de los contextos provinciales y territorianos en la construcción del orden estatal, proponiendo nuevas conceptualizaciones, explicaciones y temporalidades de los procesos históricos en el país, alternativos a los construidos a partir de los espacios metropolitanos. Esto ha implicado una inflexión en las perspectivas historiográficas favorables a la revisión de consensos respecto al carácter modernizante y exitoso de la construcción del orden estatal en el transcurso del siglo XX.

---

<sup>41</sup> MORONI, 2010.

<sup>42</sup> BOHOSLAVSKY y CASULLO, 2003: 40.

Las investigaciones sobre el Estado en el interior del país, además, han proporcionado claves analíticas particulares que introducen problemáticas y dimensiones de estudio poco abordadas por la historiografía previa. Las aproximaciones centradas en las geografías del interior del país son más sensibles a la existencia de múltiples niveles interactuando en la trama estatal y ponen en evidencia las complejas relaciones instituidas alrededor de la delimitación de competencias, recursos y jurisdicciones. Estas discusiones sobre los difíciles procesos de institucionalización de los variados niveles estatales y las alternativas producidas alrededor de la descentralización/centralización de las políticas públicas constituyen núcleos problemáticos todavía poco explorados, pero centrales en la comprensión histórica del Estado. El examen de estas cuestiones en el interior del país proporciona una plataforma analítica única para visibilizar la multiplicidad de alternativas existentes en la definición de esos fenómenos.

Esos trabajos también resultan estimulantes dada su sensibilidad frente a la variabilidad existente en los contextos de implementación de las intervenciones oficiales, las capacidades estatales y las distancias existentes entre las normas y las prácticas. A través de esa perspectiva ha sido posible aprehender la constante “precariedad” que presidió el accionar estatal y las limitadas capacidades que tuvieron las agencias públicas para asegurar el cumplimiento de las normativas. Los historiadores tienden a destacar, a su vez, que esas limitaciones no fueron en forma necesaria una anomalía o un defecto, sino el resultado de las lógicas específicas de construcción estatal en diversos contextos históricos. En esas circunstancias, diferentes actores de la sociedad civil, la política y el mercado desafiaron la autonomía estatal, remodelando la agenda pública, los procedimientos y los resultados de las políticas implementadas.

Este balance historiográfico, aunque con un carácter parcial y selectivo, ha intentado relevar la potencialidad de los abordajes que estudian al Estado desde escalas de investigación diferentes a las nacionales y escenarios geográficos situados en el interior del país. En ese panorama general es posible, asimismo, identificar varias problemáticas que ameritan un examen más sistemático, destinado a mejorar nuestra comprensión de la realidad estatal y su variabilidad en el tiempo y el espacio. Podemos iniciar reconociendo que las configuraciones internas de los aparatos estatales provinciales y municipales a lo largo del siglo XX ha sido un tema poco trabajado y existen escasas contribuciones que indaguen en los cambios introducidos en las oficinas públicas, en sus perfiles, orientaciones, morfologías, competencias y jurisdicciones. Esto último remite necesariamente al interrogante respecto a si es posible asimilar los rasgos y las periodizaciones nacionales para pensar al Estado en el interior del país. Igualmente, a partir de la revisión efectuada, es fácil constatar que la mayor parte de la producción académica ha centrado su atención en las primeras décadas del siglo XX hasta los gobiernos peronistas, siendo limitados los proyectos dirigidos a

analizar su trayectoria a partir de esa coyuntura.<sup>43</sup> La renuencia a adoptar como objeto de exploración el período posterior a 1955 ha reducido nuestras posibilidades de conocer las características de los proyectos estatales desarrollistas en los espacios provinciales y las configuraciones más recientes introducidas por el neoliberalismo. La explicación histórica de los cambios generados en las políticas públicas en la Argentina, durante la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI, requiere de historiadores interesados por comprender las lógicas particulares que las provincias y los municipios introdujeron en esos procesos históricos. Finalmente, resulta notorio el reducido volumen de estudios comparativos que revelen los puntos en común y las divergencias entre las diferentes experiencias provinciales, territorianas y municipales.<sup>44</sup> Si bien las limitaciones materiales suelen considerarse obstáculos para la realización de este tipo de aproximaciones, sin duda el trabajo cooperativo puede ser una oportunidad para salvar esos escollos y avanzar en la identificación de procesos sincrónicos, divergencias y similitudes en la construcción de las políticas públicas en el extenso y heterogéneo territorio nacional.

*Fecha de recepción: 28 de agosto de 2014*

*Fecha de aprobación: 31 de octubre de 2014*

---

<sup>43</sup> Dentro del conjunto de la producción historiográfica centrada en el análisis de las agencias estatales solo hemos podido identificar algunos trabajos que analizan esa etapa histórica. Cfr., RODRÍGUEZ, 2010; PETTITI, 2014; FERREYRA, 2011.

<sup>44</sup> BACOLLA Y SOLÍS CARNICER, 2012.

## BIBLIOGRAFÍA

- AELO, Oscar H. (2012) *El peronismo en la provincia de Buenos Aires 1946-1955*, Caseros, Eduntref.
- BACOLLA, Natacha; SOLÍS CARNICER, María del Mar (2012) "A propósito del uso político del aparato estatal y la construcción de partidos políticos en la Argentina. Reflexiones sobre el peronismo en clave comparada: Corrientes y Santa Fe, 1946-1949", en *SAAP*, Vol. 6, N° 1, pp. 67 a 95.
- BACOLLA, Natacha (2003) "Política, administración y gestión en el peronismo santafecino, 1946-1955", en MACOR, Darío; TCACH, César (ed.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL, pp. 111 a 161.
- BILLOROU, María José (2010) "Los comedores escolares en el interior argentino (1930-1940). Discursos, prácticas e instituciones para el 'Apoyo a los Escolares Necesitados', en LIONETTI, Lucía; MIGUEL Daniel (comp.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890 -1960)*, Rosario, Prohistoria, pp. 157 a 173.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto (2009) "¿Retraso, deformidad o improvisación? Formando la ciudadanía y el Estado en el sur argentino, 1880-1930", en FREDERIC, Sabina; SOPRANO, Germán (comp.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 95 a 119.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; CASULLO, Fernando (2003) "Sobre los límites del castigo en la Argentina periférica. La cárcel de Neuquén (1904-1945)", en: *Quinto Sol*, N° 7, pp. 37 a 59.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; DI LISCIA, María Silvia (2008) "La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-1940", en: *Asclepio*, vol. LX, N° 2, pp. 187 a 206.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; GODOY ORELLANA, Milton (2010) "Introducción. Ideas para la historiografía de la política y el Estado en Argentina y Chile, 1840-1930", en BOHOSLAVSKY, Ernesto; GODOY ORELLANA, Milton (ed.), *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 15 a 34.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; SOPRANO, Germán (2010) "Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina", en BOHOSLAVSKY Ernesto y SOPRANO Germán (ed.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 9 a 55.

- BONAUDO, Marta (2008) "Otra vez la "Fantasmática" historia regional", en BANDIERI, Susana; BLANCO, Graciela; BLANCO, Mónica (coord.), *Las escalas de la historia comparada. Tomo 2: Empresas y empresarios. La cuestión regional*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editorial, pp. 227 a 231.
- BRAGONI, Beatriz (2004) "¿Gobiernos de familia? Elites, poder y política en la experiencia argentina del siglo XIX. Registro en torno a un ejercicio", en BRAGONI, Beatriz (ed.), *Microanálisis: ensayos de historiografía argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 145 a 177.
- BRAGONI, Beatriz (2008) "Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874", en *Jornadas de Historia Política*, UNCuyo, Mendoza, [historiapolitica.com](http://historiapolitica.com) [acc. 11/2013]
- BUCHBINDER, Pablo (2002), "Estado nacional y provincias bajo la Confederación Argentina: una aproximación desde la historia de la provincia de Corrientes", en: *Desarrollo Económico*, N° 154, pp. 643 a 664.
- CARBONETTI, Adrián (2005) "La conformación del sistema sanitario de la Argentina. El caso de la Provincia de Córdoba, 1880-1926", en: *Dynamis*, vol. 25, pp. 87 a 116.
- CARRIZO, Gabriel (2010) "La materialización del control en el Territorio Nacional del Chubut: conflictos y resistencias (1887-1930)", en BOHOSLAVSKY, Ernesto; GODOY ORELLANA, Milton (ed.), *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 93 a 117.
- CASULLO, Fernando; GALLUCCI, Lisandro; PERREN, Joaquín (comp.) (2013) *Los Estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia, 1880-1940*, Rosario, Prohistoria.
- DA ORDEN, María Liliana; MELÓN PIRRO Julio César (2011) (comp.), *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Rosario, Prohistoria.
- DI GRESIA, Leandro A. (2010) "Jueces de paz, masones y conservadores en la campaña bonaerense. Una aproximación a las redes vinculares en el sur de la provincia de Buenos Aires (Tres Arroyos, 1865-1910)", en: *Mundo Agrario*, N° 21.
- DI LISCIA, María Silvia (2007) "Dificultades y Desvelos de un Estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el Interior Argentino. La Pampa, 1930-1946", en: *Anuario IEHS*, N° 22, pp. 93 a 123.

- DI LISCIA, María Silvia (2008) "Imaginario y derroteros de la salud en el interior argentino. Los Territorios Nacionales (fines del siglo XIX y principios del XX)", en: *Entrepasados*, N° 33, pp. 49 a 69.
- DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (2005) "Para desatar algunos nudos (y atar otros)", en DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (eds.), *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940. Una revisión*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 9 a 22.
- FALLETI, Tulia G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin American*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FAVARO, Orietta; ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1995) "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30", en: *Entrepasados*, N° 9, pp. 7 a 26.
- FAVARO, Orietta; IUORNO, Graciela (comp.) (2010) "Dossier Territorios Nacionales. Reflexiones en torno a los estudios sobre Territorios Nacionales, Programa Interuniversitario de Historia Política <http://historiapolitica.com/dossiers/territorios/> [acc. 7/2014]
- FERNÁNDEZ, Sandra. R. (2007) "Los estudios de historia regional y local de la base territorial a la perspectiva teórico-metodológica" en FERNÁNDEZ, Sanda R. (comp.). *Más allá del territorio: la historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones*, Rosario, Prohistoria, pp. 31 a 45.
- FERREYRA, Silvana (2011) "Municipalismo peronista y antiperonista en la provincia de Buenos Aires: legislación, debates y prácticas (1945-1966)", DA ORDEN María Liliana; MELÓN PIRRO Julio César (comp.), *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Rosario, Prohistoria, pp.174 a 191.
- GALLUCCI, Lisandro (2013) "El pueblo, la ley y sus servidores. Sociedad y cultura legal en los Territorios Nacionales (Neuquén, 1900-1940)", en CASULLO, Fernando; GALLUCCI, Lisandro; PERREN, Joaquín (comp.), *Los Estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia, 1880-1940*, Rosario, Prohistoria, pp. 95 a 145.
- GARZÓN ROGÉ, Mariana (2013) "Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946", en LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (comp.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 133 a 153.

- GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1983) "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943", en: *Desarrollo Económico*, N° 90, pp. 255 a 286.
- HIRSCHEGGER, Ivana (2007-2008) "La medicina asistencial, sanitaria y social peronista. Discursos, acciones y logros. El caso de San Rafael, Mendoza (1949-1952)", en: *Revista de Historia Americana y Argentina*, N° 42-43, pp. 63 a 101.
- HUDSON, Mirna Susana (2007) "El primer peronismo: mecanismos de control, centralización y politización del aparato institucional del Estado santacruceño", BONA, Aixa; VILABOA, Juan (coord.) *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos, pp. 21 a 45.
- JUSTINIANO, María Fernanda; TEJERINA, María Elina (2005) "Estado, finanzas y familias: los presupuestos provinciales y su ejecución. El caso de la provincia de Salta (1880-1914)", en: *Andes*, N° 16, pp. 275 a 302.
- LIONETTI, Lucía (2009) "Políticas sociales del Estado y la sociedad civil desde el cuerpo de la niñez pobre en la Argentina (1900-1940)", en: *Anuario del CEH*, N° 9, pp. 97 a 116.
- MACOR, Darío; BACOLLA, Natacha (2009) "Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafecino, 1930-1950", en: *EIAL*, Vol, 20, N° 2, pp. 115 a 138.
- MARCILESE, José (2009) "Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo", en: *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N° 9, pp. 149 a 178.
- MARTÍNEZ JURCZYSZYN, Carina (2013) "Política y obra pública en las orillas. La problemática de la construcción de la red de desagües rurales en la Colonia Alvear, Mendoza (1910-1925)", en: *Estudios Rurales*, N° 5, pp. 24 a 45.
- MARTÍNEZ, Ana Teresa (2008) "Estado, economía y política en Santiago del Estero 1943-1949. Exploración de algunas condiciones estructurales de la cultura política", en: *Andes*, N° 19, pp. 67 a 92.
- MASES, Enrique (1994) "Entre historiadores y anticuarios. Acerca del proyecto de recuperación, protección y clasificación del Archivo Histórico de la Justicia Letrada del Territorio Nacional del Neuquén", en: *Entrepasados*, N° 7, pp. 169 a 174.

- MASES, Enrique (2001) "1990-2000-Grupo de Estudios de Historia Social (GE-HiSo). Una década de historia social en la Patagonia", en: *Entrepasados*, N° 20/21, pp. 211 a 213.
- MOREYRA, Beatriz (2009) *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica*. Córdoba, 1900-1930, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- MOREYRA, Beatriz; REMEDI, Fernando (2000) "Introducción", en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, et al., *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, Córdoba, CEH, pp. 7 a 31.
- MORONI, Marisa (2010) "Diseño para el ensayo y el error. La justicia letrada y los jueces en el Territorio Nacional de La Pampa (1884-1934)", en LLUCH, Andrea; MORONI, Marisa (comp.), *Tierra adentro... Instituciones económicas y sociales en los Territorios Nacionales (1884-1951)*, Rosario, Prohistoria, pp. 183 a 201.
- ORTIZ BERGIA, María José (2009) "El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943", en: *Población & Sociedad*, N° 16, pp. 151 a 186.
- ORTIZ BERGIA, María José (2012) *La Construcción del Estado Social en el Interior Argentino. Cambios y Continuidades en las Políticas Sociales en Córdoba, 1930-1955*, Doctorado en Historia, UNC, Córdoba.
- ORTIZ BERGIA, María José (2014) "Los usos de las escalas espaciales y las prácticas historiográficas en el interior de la Argentina. Un ejercicio de aproximación a partir del estudio de las políticas sociales", en: *História da Historiografia*, N° 14, pp. 80 a 97.
- OSPITAL, María Silvia (2009) "Modernización estatal y regulación económica en provincias vitivinícolas. Mendoza, 1936-1946", en *Mundo Agrario*, N° 18. <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v09n18a07/840> [acc. 4/2014].
- OSZLAK, Oscar (2004 [1997]), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel Planeta.
- PAGANO, Nora. C. (2010) "La producción historiográfica reciente: continuidades, innovaciones, diagnósticos" en DEVOTO, Fernando. J. (dir.), *Historiadores, ensayistas y gran público. La historiografía argentina 1990-2000*, Buenos Aires, Biblos, pp. 39 a 67.
- PALACIO, Juan Manuel (2004) *La Paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano 1890-1945*, Edhasa, Buenos Aires.

- PAZ TRUEBA, Yolanda (2010) "Asilos para huérfanas en el centro y sur bonaerenses. Algunas pistas para repensar la construcción de la gobernabilidad a fines del siglo XIX y principios del XX", en LIONETTI, Lucía; MIGUEL, Daniel (comp.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890 -1960)*, Rosario, Prohistoria, pp. 53 a 69.
- PEREYRA, Elsa (2012) "El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976", en: *PolHis*, N° 9, pp. 92 a 112.
- PETITTI, Eva Mara (2014) "La educación primaria en tiempos de la "Revolución Libertadora": el caso de la provincia de Buenos Aires (1955-1958)", en: *Quinto Sol*, Vol. 18, N° 1, enero-junio pp. 1 a 22.
- PHILP, Marta (1998) *En nombre de Córdoba. Sabattinistas y peronistas: estrategias políticas en la construcción del Estado*, Córdoba, Ferreira.
- PIAZZESI, Susana (2009) *Conservadores en provincia. El iriondismo santafecino 1937-1943*, Santa Fe, UNL.
- PLOTKIN, Mariano Ben; ZIMMERMANN, Eduardo (2012) "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en PLOTKIN, Mariano Ben; ZIMMERMANN, Eduardo (comp.), *Saberes de Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 28
- PROL, Mercedes (2012) *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- REMEDÍ, Fernando (2007) "Estado y mercado en Córdoba. Consumo, riesgos sanitarios y regulaciones estatales: el mercado alimentario en la ciudad de Córdoba, 1915-1930", en: *Anuario del CEH*, N° 6, pp. 193 a 221.
- RIGOTTI, Ana María (2011), *Viviendas para los trabajadores. El municipio de Rosario frente a la cuestión social*, Rosario, Prohistoria.
- RODRÍGUEZ, Laura Graciela (2010) "Gobierno municipal, descentralización educativa y funcionarios en la Provincia de Buenos Aires durante la última dictadura", en BOHOSLAVSKY Ernesto y SOPRANO Germán (ed.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 431 a 462.
- ROLDÁN, Diego (2009) "Procesos políticos locales. El caso del Gobierno Municipal de Rosario (1915-1930)", en: *Avances del Cesor*, N° 6, pp. 43 a 64.

ROMERO, Luis Alberto (1996) "La historiografía argentina en la democracia: los problemas de la construcción de un campo profesional", en: *Entrepasados*, N° 10, pp. 91 a 106.

RUFFINI, Martha E. (2007) "La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)", en: *SAAP*, Vol. 3, N° 1, pp. 87 a 101.

SÁBATO, Hilda (2001), "La historia en fragmentos: fragmentos para una historia", en: *Punto de Vista*, N° 70, pp. 41 a 48.

ULLIVARRI, María (2009) "Trabajadores, Estado y política durante las gobernaciones radicales en Tucumán. 1935-1943", en: *Anuario del CEH*, N° 9, pp. 303 a 321.