

ENTREVISTA A OSCAR OSZLAK*

POSTData: Usted ha sido uno de los socios fundadores del CEDES en 1975. ¿Qué llevó a usted y a sus colegas a tomar esa iniciativa? ¿Cuáles han sido a su criterio los principales aportes que desde allí se han hecho a la ciencia política?

Oszlak: No podemos comenzar a hablar del CEDES sin referirnos al Instituto Torcuato Di Tella, que fue nuestro lugar de trabajo previo a la creación del Centro. Durante los años 60, el ITDT tomó la decisión de crear un Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), uno más de los múltiples centros que nacieron en el Instituto durante esa etapa fundacional de las ciencias sociales en la Argentina. Ya existían el Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Económicas (CIE), de Ciencias de la Educación (CICE) y de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Los diez integrantes inicialmente becados regresamos con estudios doctorales completados y nos integramos al CIAP, pero a raíz de la crisis que experimentó el ITDT hacia 1970, pasamos a la categoría de centro asociado. En tal carácter, debimos sobrevivir de manera muy precaria,

* Ph.D. en Political Science y Master of Arts en Public Administration de la Universidad de California, Berkeley; Doctor en Economía y Contador Público Nacional de la Universidad de Buenos Aires; Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Es Director de la Maestría en Administración Pública de la UBA, Investigador Superior del CONICET y Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education). Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial durante la presidencia de Alfonsín. Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, entre 1983 y 1994. Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires, Patagonia y otras. Ganador de un sinnúmero de premios y becas internacionales. Autor de varios libros, incluido el clásico *La formación del Estado argentino* y de alrededor de 100 artículos y capítulos de libros, publicados en Argentina y en el exterior.

apelando como fuente adicional de ingresos a la consultoría. A comienzos de 1975 decidimos separarnos del Instituto y continuar con el CIAP como asociación civil independiente, pero a los seis meses, con motivo de algunas incompatibilidades, nos dividimos por mitades y fundamos al mismo tiempo el CEDES y el CISEA. Por varios años continuamos juntos, compartiendo espacios comunes e incorporando nuevos integrantes hasta que el CEDES consiguió su sede actual. Desde entonces no hizo más que crecer (hoy tiene una dotación activa de más de 60 integrantes), aunque la ciencia política, que fue su campo de estudios principal en los orígenes, comenzó a perder centralidad por el retiro sucesivo de la mayoría de sus investigadores, especialmente con motivo de la centrifugación producida por el retorno a la democracia. Con mi regreso hace cuatro años, hemos creado el Área de Política y Gestión Pública, que implica el retorno de la ciencia política a la actividad del CEDES. Queda atrás, de todos modos, una vasta producción que, en mi opinión, sentó parte de los cimientos de la ciencia política argentina durante los setentas y comienzos de los ochentas.

POSTData: Usted ha sido además el primer presidente de la SAAP. ¿Cómo fue su proceso de creación? ¿Cuál cree que ha sido el principal aporte realizado por la SAAP a la institucionalización de la ciencia política?

Oszlak: Durante el Congreso Mundial de Ciencia Política realizado en Río de Janeiro en 1982, la delegación argentina fue seguramente, después de la brasilera, la más numerosa del mundo. Recién terminaba la guerra de Malvinas y el país iniciaba, lentamente, el proceso de transición a la democracia. Recuerdo haber coordinado un panel al que asistieron decenas de colegas argentinos ansiosos por intervenir en discusiones políticas abiertas, en un ámbito que continuaba siendo autoritario, pero en el que el grado de apertura era ya mucho mayor que en la Argentina. Muchos de esos colegas se hallaban todavía en el exilio. Cuando terminaba la sesión, dos horas después del tiempo estipulado, se planteó el tema de la representación institucional de la ciencia política en nuestro país. Sólo existía por entonces la Asociación Argentina de Ciencia Política, reducto de los antiguos profesores de Derecho Político de la Facultad de Derecho, que estaba estrechamente vinculada con la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Morales. Los colegas presentes, constituidos en una virtual asamblea, nos encomendaron a Abel Fleitas Ortiz de Rosas, a otro colega y a mí, que intentáramos ingresar masivamente (éramos más de 70 politólogos) a la AACP. A nuestro regreso a Buenos Aires solicitamos una entrevista con las autoridades de la Asociación y les expusimos el pedido de ingreso, a lo cual éstas nos ofrecieron que ingresaríamos los tres, pero no el “pelotón” que, obviamente, coparía de

inmediato la institución por simple superioridad numérica. En vista de este frustrado intento, decidimos crear la SAAP.

Los comienzos fueron muy difíciles. Aún no estaba creada, siquiera, la carrera de ciencia política en la Universidad de Buenos Aires. La respuesta de los colegas era poco entusiasta. El número real de colegas con título de politólogo era muy bajo. Había, además, una gran dispersión territorial y los medios de comunicación eran primitivos. No se disponía todavía de un fax. Intentamos publicar regularmente un Boletín, lo que exigía gran esfuerzo. Yo estuve casi 11 años al frente de la SAAP. Uno de los hechos más salientes fue conseguir la representación de la IPSA como institución reconocida de la ciencia política argentina. Y la experiencia decisiva para la continuidad de la SAAP fue, a mi juicio, la organización del XV Congreso Mundial de Ciencia Política en Buenos Aires. Luego, gradualmente, a medida que se fue ampliando el número de carreras y graduados, creció la membresía y se consiguió regularizar la periódica organización de los congresos. Pero sigo creyendo que la definitiva institucionalización de la SAAP es una tarea aún pendiente.

POSTData: Usted es uno de los científicos sociales que mejor ha abordado los procesos de construcción y desarrollo de los estados latinoamericanos en general, y del argentino en particular. ¿Qué cree usted que hemos aprendido respecto al Estado y su funcionamiento, y cuáles son aquellos aspectos aún no suficientemente estudiados que las nuevas investigaciones deberían trabajar?

Oszlak: El estudio de la creación y desarrollo del estado en América Latina ha sido tal vez el área de conocimiento menos explorado de la ciencia política de la región. Personalmente, descubrí dos cosas importantes: 1) que no hay una disciplina científica a la que naturalmente corresponda investigar estos temas, por cuanto el estado es, simplemente, un objeto de estudio; y 2) que la historia es el vehículo que mejor permite aglutinar las diversas miradas o enfoques que exige una auténtica comprensión de los procesos sociopolíticos. Claro que no se trata ni de la historia convencional, u “oficial”, ni tampoco del revisionismo histórico. En ambos enfoques tienen primacía los personajes y los sucesos. La historia que interesa, y no es patrimonio de los historiadores, es la de los actores y procesos. Vistos desde esta perspectiva —donde como me dijera un día Hilda Sabato, la “historia” aparece en las notas al pie del texto interpretativo de la Historia—, los procesos sociales se prestan más a la explicación que a la simple descripción.

Durante las cuatro décadas que me dedico a estos estudios, creo haber atravesado una secuencia que me llevó desde el análisis de los procesos de cons-

trucción estatal al estudio de los mecanismos de actuación de las instituciones que crea el estado para desempeñar su rol frente a la sociedad, así como al análisis de los procesos de resolución de cuestiones socialmente problematizadas, principalmente sus tomas de posición o políticas. Esto condujo naturalmente a la identificación de las variables y procesos que generan determinadas estructuras de gestión, interpretan las causas de sus déficits de capacidad institucional y reconstruyen los procesos internos de la burocracia estatal. Por último, la lógica misma de la progresión en el abordaje de este objeto de estudio me condujo al análisis crítico de los procesos de reforma del Estado y a la exploración de estrategias alternativas más eficaces.

Creo que hay que seguir profundizando en estas diferentes direcciones, continuando la tarea pendiente de interpretar el proceso formativo del estado durante el siglo XX, someter el conocimiento existente sobre políticas públicas al test de la especificidad contextual e histórica de nuestra región, introduciendo una profundización del análisis sobre la naturaleza de diferentes tipos de regímenes políticos y estilos de gestión que se generan en el vínculo entre régimen y burocracia. También sugeriría la necesidad de construir mejores diagnósticos institucionales y diseñar mejores estrategias de transformación institucional.

POSTData: En algunas unidades académicas europeas, y especialmente de Estados Unidos, los estudios sobre el Estado y las políticas públicas han ganado en especificidad desde los años sesenta y setenta. Ello se ha cristalizado en la creación de Departamentos o Escuelas de políticas públicas y en la proliferación de journals especializados en esta área disciplinar. ¿Cómo evalúa usted este proceso? ¿Qué reflexión le merece el hecho de que a pesar de la proliferación de posgrados en estas áreas en Argentina, no exista una abundante producción local sobre estos temas (y, tal vez por ello, tampoco una revista argentina especializada).

Oszlak: La descripción es acertada y la pregunta muy importante. Aaron Wildavsky creó en 1970, en la Universidad de California, Berkeley, uno de los primeros programas y unidades académicas especializadas en políticas públicas. En las décadas siguientes, este proceso de desarrollo subdisciplinario no sólo continuó, sino que se especializó aún más. Junto al clásico campo de estudios de la administración pública, fueron creciendo paralelamente los estudios sobre lo que en Estados Unidos denominan “*public affairs*”, mucho más concentrado en el análisis de políticas. También se expandió el estudio comparado de organizaciones y políticas, al tiempo que se especializaba también la gerencia pública o “*public management*”. Cuando todo esto ocurría, Argentina no contaba siquiera con un programa serio de formación en administración pública, por lo cual es lógico

esperar que tampoco existieran instituciones sistemáticamente dedicadas a investigar esta problemática y, ni que hablar, se editaran revistas especializadas. El énfasis de los programas de formación de posgrado en este campo comenzó a colocarse en las políticas y la gestión, recién durante esta última década. Por lejos, el CLAD sigue publicando la revista que mejor refleja el estado del arte en este campo, pero parecería que no es todavía el turno de las revistas nacionales para sostener un esfuerzo de difusión de aportes significativos en la materia, que tampoco los hay en cantidad. Sólo basta tener en cuenta que en los congresos anuales del CLAD se presentan unas 500 ponencias sobre temas sumamente heterogéneos, entre los que los vinculados con políticas públicas no son los más numerosos. Y según tengo entendido, aún así el CLAD tiene dificultades para seleccionar anualmente un número de ponencias de calidad suficiente para alimentar los números anuales de su revista *Reforma y Desarrollo*. Creo que la explicación de la debilidad del campo, al menos en la Argentina, tiene que ver con las dificultades para que en nuestras universidades se creen espacios de investigación permanentes, con dedicaciones exclusivas de profesores-investigadores y el auspicio económico a publicaciones periódicas que alivien el tremendo esfuerzo que hoy llevan a cabo esforzados aunque entusiastas jóvenes académicos como los de POSTData.

POSTData: Se ha dicho que en Argentina el desarrollo de la ciencia política muestra algo así como una fragmentación institucional, ¿cuál es el grado de comunicación que se puede observar hoy entre las instituciones que hacen ciencia política en la Argentina? ¿Cómo es hoy ese diálogo?

Oszlak: Un único término, como “fragmentación”, sería demasiado genérico para calificar los vínculos que mantienen entre sí las instituciones que “hacen” ciencia política en la Argentina. “Hacerla” puede implicar investigar y publicar trabajos, formar profesionales y académicos en la disciplina, difundir los avances y resultados de proyectos de investigación a través de reuniones científicas, congresos y publicaciones e, incluso, crear asociaciones de promoción y representación de la disciplina ante asociaciones regionales o mundiales. Unas pocas instituciones llevan a cabo casi todas estas funciones, pero lo hacen de manera poco eslabonada o cooperativa con otras, especialmente en el campo de la investigación. La propia estructura y funcionamiento de las redes de promoción y financiamiento de los centros y programas de investigación —se trate de organismos públicos nacionales, fundaciones u organismos multi-laterales— atenta contra una mayor integración al no convocar o incentivar las presentaciones colaborativas a concursos. Más comunes, en todo caso, son las invitaciones a otras instituciones y colegas a participar en congresos, conferencias dictadas por

profesores extranjeros, presentaciones de libros y otros eventos, donde se busca maximizar la difusión e impacto de las propias iniciativas, en un contexto en el que se compite por audiencia. En cambio, en el campo de la docencia, la colaboración es casi nula porque las carreras que se ofrecen compiten directamente por alumnos, aún cuando comparten un gran número de profesores comunes a las distintas ofertas académicas.

POSTData: Desde los inicios de la sociología empírica en Argentina, se ha desarrollado un debate alrededor de la “dependencia” teórica y metodológica de las ciencias sociales argentinas (y latinoamericanas en general) respecto de las ciencias sociales de Estados Unidos. Teniendo en cuenta que usted ha terminado su proceso de formación en el exterior y que mantiene lazos estrechos con la comunidad académica internacional, ¿cuál es su posición al respecto?

Oszlak: En nuestro quehacer académico, uno no se equivocaría si dijera “dime a quién citas y te diré de quién dependes”. Desde los años 60, quienes nos formamos como politólogos en el exterior, estuvimos expuestos a dos corrientes que Pepe Nun denominara “sociologismo ortodoxo” y “marxismo vulgar”. Muchos de nosotros intentamos superar esta doble influencia y desarrollar una corriente de pensamiento propia que llamamos “histórico estructural”, en la que sucesivamente tuvieron cabida las teorías de la dependencia y el colonialismo interno, los procesos de formación de estados y clases sociales, los análisis sobre el autoritarismo, las transiciones políticas y la profundización de la democracia. A mi juicio, los politólogos argentinos y latinoamericanos en general, adoptamos esta perspectiva más idiosincrásica en nuestros trabajos y, los menos, siguieron empleando en sus trabajos los marcos analíticos propios del pluralismo, el funcionalismo, la teoría de la elección racional, de la agencia, de la gerencia pública, etc. Sin duda, estas últimas son corrientes muy poderosas e influyentes, no sólo en América Latina, pero no debe minimizarse el impacto que a su vez han tenido en la Meca noroccidental de la ciencia política los aportes de colegas de nuestra región, especialmente sobre los estudiosos de la política comparada y de los procesos políticos latinoamericanos.

POSTData: ¿Qué evaluación hace de la producción de conocimiento en ciencia política en Argentina a principios del siglo XXI?

Oszlak: No es sencillo opinar sobre la producción en ciencia política, como campo desdoblado de las ciencias sociales en general. Creo que la disciplina no sólo se ha vuelto más heterogénea en sus preocupaciones y líneas de

trabajo, sino que ha roto en cierta medida las fronteras disciplinarias. Hoy conviven en este campo enfoques históricos y filosóficos, sociológicos y económicos, además de los propiamente políticos. Por otra parte, se publican libros con pretensiones de construcción teórica (los menos), junto a trabajos ensayísticos, compilaciones de artículos breves y productos del periodismo histórico o de investigación (los más). La cantidad de obras sin duda creció, pero no estoy seguro que haya mejorado su calidad. La vigencia de viejos textos, utilizados en programas de formación actuales, es tal vez una clara evidencia de esta afirmación. Pero es positivo que a partir del retorno de la democracia se multiplicaran los programas de formación de grado y posgrado, incluyendo doctorados que están suministrando a través de sus tesis una fuente de valiosas publicaciones. También es destacable la labor de las instituciones académicas que apoyan la labor en nuestra disciplina —como el CONICET y la Agencia de Investigaciones— o promueven conferencias y congresos periódicos. Sin embargo, creo que las fuertes demandas a las que se ven sometidos los investigadores de mayor nivel en la actividad docente, el periodismo, la asistencia técnica, la conducción académica, la presencia en los medios o la actividad política, conspiran contra la continuidad, volumen y calidad de la producción.

POSTData: ¿Qué evaluación hace usted de estos últimos años tanto respecto a la institucionalización de la comunidad de científicos políticos como a la creación de espacios de profesionalización?

Oszlak: Definitivamente, la comunidad de científicos políticos se ha expandido y afianzado. Por suerte, no ha buscado —como los sociólogos— colegiarse y demandar un estatus especializado con reconocimiento oficial de un ámbito exclusivo de incumbencia profesional. La creación de nuevas carreras y, sobre todo, la explosión de los estudios de maestría y doctorado, han generado una rica oferta de graduados que, poco a poco, fueron insertándose en actividades de docencia, investigación, comunicación social, asesoría política, actuación en organizaciones de la sociedad civil y, a menudo, en la carrera política y funcional. Pienso que hay todavía una gran tarea pendiente en cuanto al afianzamiento de las instituciones promotoras y, especialmente, representativas de la comunidad de politólogos. A pesar del elevado número de graduados en ciencia política existentes en Argentina, creo que la SAAP no ha conseguido todavía una definitiva institucionalización.

POSTData: Usted dirige desde hace años la Maestría en Administración Pública que se desarrolla en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Una maestría que, por otro lado, ha sido una de las pioneras en el campo de los estudios de posgrado en Argentina. ¿Cómo evalúa usted la estructura de posgrado que existe hoy en la Argentina respecto a nuestra disciplina, tanto en cuanto a la calidad como a la cantidad? ¿Cree usted que ha ayudado a consolidar la ciencia política?

Oszlak: Ya respondí en parte a esta pregunta. La maestría que dirijo en la UBA fue, ciertamente, pionera. De hecho, fue la primera carrera de posgrado en ciencias sociales creada en la UBA hace exactamente 25 años. La formación que ofrecemos aborda uno de los campos especializados de la ciencia política en tanto se concentra en la problemática del estado, su organización, sus políticas, sus recursos, su cultura, su régimen jurídico, las tecnologías que emplea, y así sucesivamente. Y es interesante observar que varios otros posgrados eligen también estas orientaciones, utilizando diferentes nombres de fantasía, como gerencia pública, gobierno y políticas públicas, etc. Es más, me parece que hay más posgrados con estos contenidos que los que simplemente se presentan como maestrías en ciencia política. Parecería que la formación en ciencia política se concentra más en el nivel de carreras de grado.

En mi opinión, la cantidad de programas de formación existente es suficiente para atender la demanda. La competencia entre universidades que los ofrecen es muy alta y su calidad, en general, bastante elevada. Sin embargo, es lamentable que la mayoría de los estudiantes disponga de escaso tiempo para el estudio. La estructura de los programas y cursos suele no considerar esta circunstancia y se diseñan bajo el supuesto de que los estudiantes estarán en condiciones de leer las extensas bibliografías y responder gallardamente a las demás exigencias que contienen. Es, en parte, por ello, que una maestría dura dos o más años, cuando en los Estados Unidos, por ejemplo, suelen durar no más de un año o año y medio.

POSTData: ¿Cuáles son sus actuales líneas de trabajo?

Oszlak: Estoy bastante diversificado... como casi siempre. Por una parte, estoy dirigiendo un proyecto que se propone analizar cuáles fueron los impactos de la primera y segunda reformas del estado, de los años 90, sobre el rol actual de sus instituciones. Una segunda línea de trabajo se relaciona con la evaluación del programa de auditoría ciudadana que conduce la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del gobierno nacional. Y, finalmente, estoy terminando un libro sobre "Reforma agraria y acción colectiva", en el que analizo el comportamiento político de los terratenientes chilenos

durante los 15 años que se extendieron entre los gobiernos de Alessandri y Allende. Iba a ser mi tesis doctoral a comienzos de los años 70. Terminé una tesis diferente pero mantuve, durante más de 37 años, la asignatura pendiente de escribir este libro y me falta poco para que pueda cumplirla. Por las fuentes a las que tuve acceso en los orígenes de este proyecto, estoy seguro que va a dar que hablar, pese a los años transcurridos y la falta de interés actual del tema.