

# ENTREVISTA

## Entrevista a Oscar Oszlak. Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas

*Por Antonio Camou (UNLP) y Germán Soprano (UNLP-UNGS-CONICET).*

Al mencionar el nombre de Oscar Oszlak, seguramente el lector reconocerá al analista del Estado en la Argentina contemporánea de mayor reconocimiento académico y político en los últimos veinticinco años. En la entrevista realizada el 12 de junio de 2007 en la sede del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), donde Oszlak es Investigador Titular desde 1974, recorrimos aspectos poco conocidos de su trayectoria como funcionario público en los comienzos de su actividad profesional, sus estudios de postgrado en los Estados Unidos, su labor como investigador y consultor internacional entre las décadas de 1960 y 1970, además de repasar su participación en numerosas iniciativas relacionadas con el estudio y la reforma del Estado entre las décadas de 1980 y 1990.

Formado como Contador Público Nacional (1954-1958) y Licenciado en Economía (1959-1963) en la Universidad de Buenos Aires, graduado en el Programa Internacional de Tributación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard (1964-1965), obtuvo un Master en Administración Pública (1967-1968) y su PhD en Ciencia Política (1968-1970) en la Universidad de California, Berkeley. Su tesis de doctorado, defendida en 1974, fue sobre el tema “Bureaucracy and Environment: On the Productivity of Public Administration in Uruguay”. También es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (1992).

Sus primeros trabajos de investigación publicados se concentraron en el estudio del sistema tributario en la Argentina<sup>1</sup>. Tras la realización de estudios de

---

1 “Consideraciones acerca del tratamiento fiscal de las rentas del trabajo y de los pequeños  
Cuestiones de Sociología, N° 4, 2008, pp. 187-212.



postgrado y con su incorporación al Centro de Investigaciones en Administración Pública del Instituto Torcuato Di Tella en 1969, orientó sus intereses hacia el análisis de la administración pública y las burocracias estatales en la Argentina y América Latina, llevando a cabo sus estudios tanto en el marco de programas nacionales e internacionales de investigación<sup>2</sup> y en actividades de consultoría para diversos organismos públicos nacionales e internacionales<sup>3</sup>.

El impacto de esta reorientación en los temas de interés de Oszlak se nos torna visible y conocido a través de la publicación de resultados de una serie de investigaciones que realizó junto a otros investigadores argentinos y extranjeros como Coordinador del Grupo de Trabajo sobre “Burocracia y políticas estatales”

---

comerciantes”; en *Revista La Información*, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1965. “Acerca de las comparaciones sobre sacrificio fiscal”; en *Revista La Información*, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1965. “Efectos de la inflación sobre las tasas del impuesto a los réditos”; en *Impuestos*, Buenos Aires, Argentina; marzo de 1966. “Análisis sobre la oportunidad de un revalúo impositivo”. en *Impuestos*, Buenos Aires, Argentina; agosto de 1966. “Inflación y política fiscal en Argentina: el impuesto a los réditos en el período 1956-1965”, en *Documento de Trabajo N° 4*. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 1970. Publicado con el título “Inflación e impuesto a los réditos en Argentina: 1956-1965”, en *Anales*; Primer Congreso Interamericano de la Tributación, Rosario, 1971 y en los Anales de la Asociación Argentina de Derecho Fiscal; Buenos Aires, 1970. También obtuvo el Premio “Asociación Argentina de Derecho Fiscal 1970” por el trabajo “Inflación e Impuesto a los Réditos en Argentina, 1956/65”.

2 Fue Investigador Visitante del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), en Chile (1969-1970). Investigador Visitante del Instituto de Administración (INSORA) de la Universidad de Chile (1969-1970). Miembro del Proyecto P.O.M.L.A., Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Berkeley. Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Torcuato Di Tella (1969-1974). Desde 1974 es investigador del CONICET y del CEDES.

3 En 1971, coordinó una consultoría para el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Argentina. Entre 1971 y 1972 realizó un “Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya” participando como consultor en Administración Pública del Proyecto de Capacitación en Servicio Civil, llevado a cabo en la Oficina Nacional del Servicio Civil del Gobierno del Uruguay en el marco del Programa de Asistencia Técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En 1973 junto con Dante Caputo elaboró un estudio sobre la emigración de personal médico desde América Latina a los Estados Unidos encargado por la Organización Mundial de la Salud. En 1975 fu consultor del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) ante el Gobierno de la República Dominicana, para la realización de un diagnóstico de la situación institucional del sector público de ese país, presentado como “Diagnóstico del Sector Público en la República Dominicana”. En 1977 fue Miembro del Comité de Evaluación de una Misión destacada por la Fundación Ford para la evaluación del Programa de “Gestión pública” del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Ese mismo año también se desempeñó como consultor en Metodología de la Investigación del Proyecto en Administración Pública, en el marco del Convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en San José de Costa Rica. En 1978 consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, evaluando un proyecto en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas, Venezuela.

del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre noviembre de 1977 y fines de 1982. Uno es un documento de trabajo escrito en co-autoría con Guillermo O'Donnell, que consideramos clave en la definición de un innovador programa de análisis del Estado en la América Latina de mediados de los años setenta: "Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (1976). En ese mismo registro innovador, Oszlak produjo: "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" (1977) y "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio" (1978). Asimismo, otros dos textos claves de este período son *La formación del Estado argentino* (1980) y *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (1984), este último, un libro en el que se compilan trabajos de diversos autores que enfocaron esta temática. En conjunto, estos trabajos han sido claves en la constitución de un campo de estudios sobre el Estado, las organizaciones públicas y los procesos de elaboración de políticas en nuestro medio.

Pero además de estos temas en los cuales se ha consagrado como un referente nacional e internacional, la entrevista permite visualizar también otras áreas de interés en la trayectoria de Oszlak, mucho menos conocidas para quienes han seguido atentamente su producción sobre el Estado, la administración pública, sus reformas y burocracias. Esos campos están vinculados con el estudio de la reforma agraria en América Latina<sup>4</sup>, especialmente en Chile, y con el análisis de los sectores populares y el espacio urbano en la Argentina<sup>5</sup>.

Desde comienzos de los años ochenta, además de continuar sus actividades en el CONICET, donde se desempeña como investigador desde 1974, ha continuado con su labor como consultor asistiendo a diversos organismos internacionales (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, CEPAL, Oficina Panamericana de la Salud, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria), al Estado nacional argentino (Comisión Nacional de Energía Atómica, Banco Central de la República Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Gas del Estado, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes), a otros países (Paraguay, Panamá, Bolivia, Perú, Ecuador, Uruguay, El Salvador, Honduras, China, Uganda), a Estados provinciales (Neuquén, Río Negro, San Juan, Corrientes, Tierra del Fuego), al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos

---

4 Véase: "Agrarian Reform in Latin America: A Political Approach", en *International Review of Community Development*, N° 25-26, Roma, Italia; 1971. Y "The Agricultural Development of Perú" (Praeger, 1969), publicado en *Revista Latinoamericana de Sociología*, N° 70/3, Buenos Aires, Argentina; 1971.

5 Véase: "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", en *Punto de Vista*, Buenos Aires, Argentina (1983) y el libro *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano* (1991).

Aires, y a diversas universidades públicas (Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Universidad Nacional del Litoral), entre otras instituciones.

Como docente ha participado en diferentes programas y ámbitos institucionales universitarios, siendo protagonista de la configuración de un campo de formación de grado y postgrado en administración pública desde la década de 1970<sup>6</sup>.

Oszlak también fue funcionario del gobierno del presidente Raúl Alfonsín en el contexto de la transición democrática argentina, con el cargo de Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa en la Secretaría de la Función Pública (1983-1985). Allí se ocupó de la realización de diagnósticos institucionales y de proyectos de reforma administrativa del sector público, la elaboración de normas técnicas en materia de Organización y Sistemas Administrativos y el control de su cumplimiento, y la realización de censos y el mantenimiento de registros permanentes del personal de la Administración Pública Nacional.

En suma, la de Oscar es una vida dedicada a transitar por esa zona de confluencia, pero también de tensión, entre la academia y la gestión pública; y su obra es un fiel testimonio de que esta siempre difícil relación puede volverse mutuamente productiva si somos capaces de hacer dialogar creativamente esos dos mundos, esos dos tipos de saberes y de prácticas. Invitamos a los lectores a conocer esa experiencia.

### **Oscar Oszlak: “La reforma del Estado pasa más por el ámbito subnacional que por el nacional”.**

—Antonio Camou: Oscar, comenzamos con una pregunta muy básica que nos lleva a los orígenes ¿Cuándo y dónde nacés? ¿Qué hacían tus padres? ¿Cómo fue tu formación? ¿Qué te fue acercando a las ciencias sociales?

—Oscar Oszlak: Tengo 71 años. Nací en Buenos Aires en 1936, en el Hospital Israelita. Viví poco tiempo en el barrio del Abasto, después me mudé a Chacarita, barrio en el que viví durante dos décadas, hasta que me casé. Mi madre enviudó antes de que yo cumpliera dos años. Para sobrevivir, abrió un

---

<sup>6</sup> Fue director-coordinador docente de la Carrera de Administración Pública de la Universidad del Salvador (1972-1975); Miembro del Comité Organizador de la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP); Vicepresidente de la Sociedad Científica Iberoamericana sobre Políticas y Gestión Pública, con sede en Barcelona, España; Director del Programa de Investigación sobre Administración y Políticas Públicas de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (desde 1993); y Director del Programa de Postgrado en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, entre otras funciones.

localcito de mercería y tienda. Vivíamos detrás del local, en una casa chorizo de inquilinato, de modo que tuve una infancia relativamente pobre. Mi madre volvió a casarse con un parquetista polaco. Mi padre biológico fue carpintero. Fui a las escuelas del barrio y después mi mamá decidió que yo debía ingresar a la Escuela Carlos Pellegrini porque, eventualmente, tenía que ser contador, profesión considerada en la época “de gran futuro”. En esos tiempos, la idea del ascenso social a partir del esfuerzo y de la superación vía la educación era una creencia instalada en la sociedad argentina, cosa que años después se fue perdiendo. Hice toda mi formación de secundario en el Carlos Pellegrini, egresé como Perito Mercantil y entré automáticamente, como lo hizo la mayor parte de mis compañeros de promoción, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. El Pellegrini –un poco como lo quiere su proyecto actual– conducía a un 80 o 90 por ciento de sus egresados a la carrera de contador público. De manera que a los 22 años obtuve mi diploma de Contador Público Nacional.

—Germán Soprano: Nos preguntábamos si en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA se había vinculado con algún profesor, con alguna corriente intelectual, académica, que reconociera como fuerte influencia en su formación...

—O.O.: No tanto en la carrera de grado, porque en realidad el formato que tenía la enseñanza universitaria de aquel entonces estaba basado, primero, en trabajos prácticos que exigían concurrencia y, luego, en algunas clases magistrales que daban los profesores a las que no era obligatorio asistir. De manera que la formación se limitaba a un aprendizaje a partir de algunos libros y apuntes, y a rendir exámenes finales uno tras otro.

—G.S.: ¿Nos podría precisar cuáles son los años en los que Ud. estaba cursando la carrera de contador público?

—O.O.: Sí, yo ingresé a la Facultad de Ciencias Económicas en 1954, luego de aprobar el sexto año libre del Carlos Pellegrini, y egresé en octubre de 1958.

—A.C.: Te toca la transición entre la vieja carrera de Contador Público y la creación de la Licenciatura en Economía, que se crea ahí...

—O.O.: No me toca a mí particularmente. Yo terminé mi carrera con el Plan D. En el año '59 fui a trabajar al Consejo Pedagógico de la Facultad de Ciencias Económicas que dirigía Enrique Reig, Profesor de Impuestos, quien me llevó a ese Consejo para trabajar como asistente. Reig me encomendó dos proyectos, que fueron todo lo que hice allí y de los que todavía conservo algunos viejos papeles. Primero, que arme el Plan E, que fue el plan de estudios que dio lugar

a la creación de las Licenciaturas en Administración y en Economía; y segundo, que seleccione a los candidatos a obtener becas para el programa de MBA de la Universidad de Columbia, programa del que salieron los que luego serían conocidos como los *Columbian Boys*. Una elite profesional que más tarde se vinculó a los grandes estudios norteamericanos y formaron sus principales filiales en la Argentina.

—A.C.: ¿Quién era el Decano?

—O.O.: William Leslie Chapman, socio de *Price Waterhouse*, era el Decano. Es una figura muy recordada, que difundió las normas de auditoría en la Argentina.

—A.C.: Ah, pero no estaba como carrera Licenciatura en Economía... ¿Cuándo comienza la discusión sobre el plan?

—O.O.: Casi no hubo discusión. Para elaborar el Plan E recurrí a unos cuantos programas de estudio de universidades norteamericanas, armé según mis propios criterios las que entendía que podían contener como materias las nuevas carreras, teniendo en cuenta a la vez las que ofrecían los distintos Departamentos de la Facultad, sometí las propuestas a la consideración de los Directores de cada Departamento y sólo recibí una sugerencia de cambio. Así nació el Plan E. Previamente existía una carrera de Licenciatura en Economía Política, que yo completé, y un Doctorado en Ciencias Económicas, que también obtuve muchos años después. Creo que en el año '60 o en el '61 se aprueba el plan, pero no lo recuerdo exactamente.

—A.C.: ¿Cuánto tiempo más estuviste en la Facultad de Ciencias Económicas trabajando?

—O.O.: Estuve en el Consejo Pedagógico y también en el Instituto de Finanzas, por pura vocación. Esto merece una aclaración. A los 19 años pensaba que para ser un contador exitoso tenía que estudiar impuestos. Entonces, en 1955, me inscribí en un curso de Impuestos que ofrecía el Instituto "SELCON", "Selección Contable", o algo así, que dictaba el Doctor Oscar Raúl Vieyro, que por muchos años sería columnista impositivo del diario *Clarín*. En ese mismo año, Vieyro, peronista y Subdirector de la Dirección General Impositiva, asumió por breves días la Dirección de la DGI en ocasión del golpe militar pero fue finalmente cesanteado. Un contador amigo le ofreció una pequeña oficina y Vieyro comenzó a hacer algunos asesoramientos. Por mi parte, le ofrecí ayudarlo gratuitamente con los apuntes mecanografiados de su curso y me quedé trabajando con él un tiempo. Este contacto acentuó más mi orientación hacia los impuestos. Tanto es así que después de recibirme me incorporé como Ayudante de Trabajos Prácticos

a la cátedra de Impuestos, a cargo de Reig. Luego, en el Instituto de Finanzas, mientras cursaba la Licenciatura en Economía Política, elaboré dos trabajos que me sirvieron como avances para el Doctorado, los que fueron publicados algunos años más tarde. En 1959 rendí y aprobé el examen requerido por entonces para ingresar como inspector en la DGI, donde recién fui incorporado en 1961 con destino a la Agencia 15 del Partido de San Martín. Primero me desempeñé como verificador interno, revisando declaraciones de impuestos. Cuando me harté de esa tarea, ya que mi idea era trabajar como inspector externo, envié a mis superiores una nota solicitando licencia sin sueldo y planteando que regresaría si me asignaban tareas “de calle”. Conseguí así que me asignaran inspecciones a empresas de la zona. Trabajé como inspector un par de años, porque a comienzos de 1964, las Naciones Unidas ofrecieron a la DGI becar a uno o dos de sus profesionales para cursar el Programa Internacional de Tributación que venía desarrollando desde hacía unos años la *Harvard Law School*, programa que permitía especializarse en política y administración tributaria. Hablé con mi esposa (me había casado a los 23 años y ya habían nacido mis dos hijos), me presenté al concurso y gané una de las becas.

Vivimos en Cambridge, Massachussets, durante el año académico 1964-65, tras el cual obtuve el Certificado de Estudios de Política y Administración Tributaria. A mi regreso a la DGI, no sabían dónde ubicarme. Alguien sugirió que volviera como inspector a la Agencia San Martín, a lo que me negué rotundamente. Contradictoriamente, el entonces Secretario de Hacienda del presidente Arturo Illia, Carlos García Tudero, actual colega de la Facultad e integrante como yo del Plan Fénix, me convocó a su despacho, donde entre otras cosas me dijo algo así como “gente como usted va a transformar la DGI”, mientras allí no sabían donde mandarme. Finalmente, me ofrecieron integrar una suerte de Departamento de Investigaciones de la DGI, donde con un par de personas más, perdíamos el tiempo.

Un día, Horacio Molina, mi compañero en Harvard también becado por la DGI, me leyó un aviso de una revista en que se anunciaba que el Instituto Di Tella ofrecía becas a profesionales dispuestos a integrar un nuevo Centro de Investigaciones en Administración Pública. Cuando fui a averiguar, conocí a Enrique Oteiza, que por entonces era Director del Instituto y fue quien me incorporó a la lista de los diez futuros integrantes del CIAP.

—A.C.: ¿Te acordás de los nombres de los otros compañeros que estaban ahí?

—O.O.: De todos. Algunos ya habían sido seleccionados, como Jorge Roulet, Horacio Boneo, Julio César Neffa, Roberto Martínez Nogueira, Marcelo Cavarozzi y Roberto Salomón (quien después se orientó hacia la gestión empresarial) También integró por un tiempo el grupo Manuel Kulfas. La decena se

completó, finalmente, con Guillermo O'Donnell, Dante Caputo, Jorge Fedrico Sábato y yo.

—A.C.: ¿Y los fondos de dónde provenían?

—O.O.: Los fondos venían de la Fundación Ford y el *Institute for International Education* actuó como intermediario para las becas. También, supongo, había fondos de la familia Di Tella. Recuerden que el Instituto, en esa época, financiaba los centros de ciencias sociales, los de arte y hasta uno de estudios neurológicos. Eran los tiempos de Romero Brest, Guastavino, *I Musicisti* y la movida de los artistas de la nueva generación de los '60s. Fue el tiempo en que surgieron casi todos los centros de ciencias sociales de esa década, como el Centro de Investigaciones Económicas, donde estaban Mario Brodersohn, Javier Villanueva, Adolfo Canitrot, entre otros; el Centro de Investigaciones Sociales, con Silvia Sigal, Gino Germani, Eliseo Verón, Catalina Wainerman, los Lattes (estos últimos crearían después el CENEP); el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, con Hardoy, Rofman, Coraggio, Yujnovsky, etc. O el de Ciencias de la Educación, dirigido por Gilda Romero Brest.

—A.C.: ¿Y esta vez dónde fuiste a estudiar?

Bueno, no lo decidí de inmediato. En el año '66 tenía adjudicada la beca pero todavía no había pedido admisión a ninguna universidad. Tampoco estaba muy seguro de si iba a aceptarla. A comienzos del '66, trabajaba como contraparte de una misión norteamericana que prestaba asistencia técnica al gobierno argentino en la reorganización de la DGI. En Febrero acompañé al Director de la DGI a una gira por los Estados Unidos en la que visitamos agencias del *Internal Revenue Service*. Me acuerdo que días antes de nuestro arribo, el ex presidente Eisenhower, desde Hawai, dijo que los Estados Unidos tenían que hacer como la Argentina, que en un año había aumentado la recaudación en más del setenta por ciento. Varios periodistas vinieron a esperarnos al Aeropuerto Kennedy a preguntarnos cómo habíamos conseguido ese resultado. Claro, el dato era falaz, pero tuve que zafar de algún modo porque era el único que hablaba inglés (risas)...

Finalmente, antes de terminar nuestra visita, López Aguado (así se llamaba el Director de la DGI) me ofreció la Dirección de Estudios de la DGI. Pese a ello, y por las dudas, al pasar por San Francisco me corrí a Berkeley y presenté formalmente una solicitud de ingreso al programa del Master en Administración Pública. Luego de volver al país, López Aguado tardó en tomar la decisión de mi designación y, poco después, se produjo el golpe militar de Onganía, por lo que no me dieron el cargo. En esos meses, el director de un nuevo centro de la OEA, el Centro Interamericano de Administración Pública, me ofreció coordinar un primer Curso Latinoamericano de Política y Administración Tributaria.

También comencé a publicar mis primeros trabajos. En el año '65 escribí sendos artículos para las revistas *La información e Impuestos* (ambas todavía existentes): “Acerca de las comparaciones sobre sacrificio fiscal” y “Consideraciones acerca del tratamiento fiscal de las rentas del trabajo y de los pequeños comerciantes”. Y en el '66 publiqué “Análisis sobre la oportunidad de un revalúo impositivo” y “Efectos de la inflación sobre las tasas de impuesto a la renta”, trabajo en el que anticipé el efecto que luego se llamaría Olivera-Tanzi. Este último artículo ganó luego el concurso anual de la Asociación Argentina de Derecho Fiscal (hoy Asociación Argentina de Estudios Tributarios). A poco de asumido el gobierno militar, Raúl Cuello, nuevo director de la DGI, me pide que trabaje como asesor suyo, además de seguir con la misión USA. Al mes, se produce el llamado “Operativo Libertad”, que consistió en cerrar la calle Libertad y mandar a fiscalizadores impositivos a inspeccionar todas las joyerías a lo largo de cinco cuadras de esa calle. Yo estoy conversando con Cuello y entra el jefe del operativo (un tipo “pesado”, con una pistola cruzada en su cintura) y le dice a Cuello – *¿Usted sabe cómo temblaban los rusos, doctor?*... Bueno, ustedes saben que yo soy judío... Ese día tomé la decisión definitiva. Hablé con Jorge Macón, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, también judío, quien había sido designado Director del Departamento de Estudios, le conté el episodio y le dije que me iba, que aceptaría la beca del Di Tella y estudiaría en Berkeley, donde me habían recibido para cursar el Master en Administración Pública. Ese Master no conducía automáticamente a un doctorado, condición que sí exigían las normas fijadas por el Di Tella.

—A.C.: ¿Entonces esa beca era para diez personas y esas diez personas iban a ir a algunas de las mejores universidades del mundo, y luego volverían para constituir este centro de investigaciones?

—O.O.: Exactamente.

—A.C.: ¿Marcelo Cavarozzi estuvo con vos?

—O.O.: Marcelo estuvo conmigo; él ya estaba en Berkeley cuando yo llegué en el año '67.

—A.C.: Un año ideal para llegar a Berkeley.

—O.O.: Sí, eran épocas fantásticas, el *Flower Power*, los *Hippies*, yo me dejé la barba...y bueno, Berkeley me cambió la vida porque mentalmente, yo seguía siendo contador. Allí empecé a tomar contacto con otros estudiantes latinoamericanos y constituimos un grupo muy especial. Del grupo recuerdo a Carlos Strasser, que se convertiría en discípulo de Sheldon Wolin, a Marcelo, por supuesto, Miguel Teubal, a Jorge Leiva y Germán Correa de Chile, a Fernando Uricoechea

de Colombia y a Simón Schwartzman, de Brasil. Nos autodenominamos CISAL (Centro de Investigaciones Sociopolíticas para América Latina), con sede en el Centro de Estudios Latinoamericanos de Berkeley, un buen lugar para desarrollar amistades y armar un grupo de trabajo entusiasta, que organizó seminarios y, en 1968, una conferencia internacional en la que Theotonio Dos Santos habló sobre Dependencia por primera vez en los Estados Unidos (el libro de Cardoso y Falett se publicó en el '69). Participó también Albert Hirschman, sobre el que tengo una anécdota muy linda. El estaba pasando un sabático en el *Center for Advanced Studies de Stanford*, en Palo Alto. Fui a invitarlo a participar en la conferencia que organizaba CISAL y aceptó gustoso. Cuando le pedí el título de su ponencia, me respondió: *The use of paradigms as an obstacle to understanding*. En aquella época estaba de moda Thomas Kuhn y como Hirschman era un irreverente propuso “El uso de los paradigmas como obstáculo para la comprensión”, un trabajo que está publicado en *Desarrollo Económico* y en el que hizo una severa crítica del pobre trabajo “paradigmático” de James Payne sobre Colombia y lo contrastó con el magnífico libro de John Womack sobre *Zapata y la Revolución mexicana*. También fui a invitar a David Apter, con quien trabajaba y le pregunté por el título de su ponencia. Al saber que Hirschman había aceptado participar, me preguntó cuál sería el tema de su ponencia. Al contarle, en una clara demostración de competencia académica, me respondió: el título de mi trabajo será *The use of paradigms as a help to understanding*, trabajo que también está publicado en un libro de Apter.

—AC: ¿Qué profesores tuvieron influencia sobre tu formación en esa etapa?

—OO: Primero mencionaría a Warren Ilchman, mi tutor, que no era muy conocido. Escribió un par de libros. Había ganado un premio al mejor profesor de postgrado de Estados Unidos. Trabajé con él y con otro de mis docentes preferidos, Todd La Porte, en un libro que iban a publicar por McGraw Hill con el título de *Comparative Organizations*, y que nunca vio la luz. Ilchman me transmitió una visión crítica sobre el estudio de la administración pública y, junto con La Porte, fueron pioneros de la corriente que entonces se llamó *New Public Administration* (no *New Public Management*, por supuesto). La Porte me enseñó los fundamentos de la teoría de las organizaciones. Se especializó en organizaciones de alto riesgo (plantas atómicas, sistemas de control aéreo) y acaba de cumplir 50 años como profesor de UC Berkeley. Ilchman se orientó luego hacia la gestión académica y filantrópica, siendo actualmente Director del Programa de la *Paul & Daisy Soros Fellowships for New Americans*. Otro gran profesor, por quien sentí inmediata admiración por su enfoque heterodoxo, fue Aaron Wildavsky, autor del best seller de las ciencias políticas *The politics of the budgetary process*, lúcido y original pensador enrolado en la línea de

Hirschman, Lindblom y otros. Con David Apter tengo otra deuda intelectual. Tomé con él dos cursos fascinantes, en los que reveló su enorme capacidad analítica y expositiva. Con un compañero de entonces, Paul Oquist, escribimos como trabajo final del primer curso el ensayo “Estructural Funcionalismo. Un análisis crítico de su estructura y función”, que por sugerencia de Apter publicamos después en el número 70-3 de la *Revista Latinoamericana de Sociología*, que editaba el Instituto Di Tella. Les cuento una anécdota del segundo curso. De entrada, Apter me dijo: “te voy a dar un manuscrito mío y quisiera que tu trabajo final del curso sea una crítica de ese manuscrito”. Se trataba de un libro que luego publicó con el título *Choice and the politics of allocation*, y que recibió el *Woodrow Wilson Award* como mejor libro del año en ciencia política y estudios internacionales. Yo le hice una crítica bastante dura al manuscrito y pensé que o me desaprobaba o me contrataba. Y, efectivamente, me contrató durante el verano siguiente para que mejorara su libro. Lo interesante es que, al año siguiente, Apter pasó a Yale y lo tuvo como alumno a Guillermo O’Donnell, a quien yo no conocía. A Guillermo también lo invitó a revisar su libro y él le dio una nueva vuelta de tuerca. Así que, lo curioso es que ambos aparecemos juntos en el libro, en la parte de los agradecimientos.

—AC: Es interesante que aparecen allí anticipando una futura colaboración conjunta. ¿Y cómo terminó tu paso por Berkeley?

—OO: Después del Master en Administración Pública fui admitido para el Doctorado en Ciencia Política. Recuerden que tenía que conseguir un doctorado para regresar al Di Tella. En la carrera me fue muy bien. En 1969 obtuve un *Award* como mejor estudiante del Departamento de Ciencia Política. Esto contrastaba con la mediocre carrera que había hecho como estudiante de grado... bah, me había tocado una época muy mala en esa etapa... tenía que trabajar y estudiar... Para pasar los exámenes de doctorado sólo exigían en ese momento tres *papers* publicables y un proyecto de tesis, lo cual facilitó mucho la terminación de mi etapa previa a escribir la tesis.

Yo trataba de volver lo antes posible a Buenos Aires, porque se estaba produciendo una fuerte crisis del Instituto Di Tella. En realidad fue una crisis de la Fundación Ford, que lo financiaba. La crisis comenzó en el año '69 y fue tan seria, que la familia Di Tella decidió donar su colección de cuadros al fondo total del Instituto y, eventualmente, venderlos para su sostenimiento. Yo me apresuré a regresar de Berkeley para ser el quinto miembro del CIAP, porque con la crisis, de los diez previstos, el Di Tella sólo terminó aceptando a cinco. En aquel momento ya habían vuelto Roulet, Boneo, Cavarozzi y Martínez Nogueira. Yo era el quinto. Pero le dieron la prioridad a Neffa, a quien habían becado antes, así que quedé como Investigador Visitante. Por suerte, había firmado un contrato

con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, ofrecido por Apter en el marco de un proyecto llamado POMLA, *Politics of Modernization in Latin America*. El contrato era, en realidad, para hacer mi tesis, que consistía en un análisis comparativo de la imposición a la agricultura en Argentina, Chile y Perú. El contrato era por dos años y empecé estudiando el caso argentino. Mi ayudante fue, cuesta creerlo, Juan Carlos Portantiero, quien por no tener doctorado (aunque sí mucha más experiencia que yo), y no tener otro destino de trabajo, fue asignado por el Di Tella a mi proyecto. En ese momento Aldo Ferrer era Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y había puesto de moda el tema del impuesto a la renta potencial de la tierra. En diciembre del '69 viajé a Chile y comprobé que el tema de la tributación agrícola no tenía ningún interés en ese país: el verdadero debate político se daba en torno a la reforma agraria. Cambié entonces de tema y durante cuatro meses viví en Santiago trabajando en el nuevo proyecto. Tuve la suerte de conseguir información privilegiada de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile justo en el momento en que Salvador Allende surgía nuevamente como candidato a la presidencia. Una entrevista afortunada con el entonces presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura chilena me permitió acceder a los libros de actas de las sesiones del Consejo Directivo de esa entidad corporativa, en los que se transcribían literalmente las intervenciones de los integrantes de la entidad desde el '58 hasta el '69, momento en que había llegado a Chile. Descubrí así una fuente de información extraordinaria, a la cual difícilmente accedemos los investigadores: conocer el pensamiento íntimo y explícito de los terratenientes, en un momento histórico en que se jugaba el destino de sus propiedades frente a la amenaza de la expropiación. Lamentablemente, tuve que interrumpir esa investigación como consecuencia de la crisis de la Fundación Ford, que redujo mi contrato a sólo un año. Un par de años después cambié de tema de tesis. Pero en 2006, después de 35 años, conseguí un pequeño subsidio que me permitió contratar a un ayudante de investigación para ordenar el material reunido en Chile, con lo que comencé a encarar lo que siempre consideré como asignatura pendiente: terminar de escribir un libro sobre el comportamiento político de los terratenientes chilenos durante el proceso de reforma agraria. En este momento estoy fuertemente dedicado a terminar el libro.

Pero sigamos con el relato de esos años. De regreso a la Argentina, el Di Tella siguió reduciendo su compromiso con el CIAP hasta, prácticamente, cubrir sólo una parte del presupuesto del Centro. Comenzamos entonces a hacer consultorías, comenzando con la reorganización de la Dirección de Vialidad de Catamarca y el diagnóstico del INTA, el Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria, trabajo que tuvo bastante repercusión.

—G.S.: ¿Cómo se produce el contacto o la relación con el INTA?

—O.O.: Roberto Martínez Nogueira había estudiado en la Universidad de Cornell, donde conoció a Carlos López Saubidet, investigador del INTA que más tarde fue un brillante investigador en Balcarce y Presidente del INTA. Conseguimos interesar al Ingeniero García, por entonces Director Nacional. Y realizamos el que creo fue el primer trabajo de diagnóstico institucional en el sector público argentino.

—A.C.: De consultoría...

—O.O.: Sí. Era un equipo notable, en el que trabajaron Jorge Roulet, Jorge Federico Sábato, Néstor Lavergne y yo, con esporádicas intervenciones de Cavarozzi y Martínez Nogueira.

—A.C.: Disculpame Oscar, ¿qué otras investigaciones recordás de ese período?

—O.O.: En consultoría, Roulet dirigió la reorganización de la Dirección de Vialidad de Catamarca y, más tarde, un estudio sobre la Comisión Reguladora de la Yerba Mate. En lo académico producíamos, básicamente, trabajos vinculados con nuestros *papers* y tesis doctorales. En investigación, considero que el trabajo más importante fue el libro de Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, publicado por Paidós. Hubo algunos otros trabajos que produjimos en el CIAP, con el clásico formato de la ventanita que había establecido el Di Tella. De los míos recuerdo “Inflación y Política Fiscal en la Argentina” y el ya mencionado sobre Estructural-Funcionalismo.

—G.S.: ¿Cómo fue tu ingreso al trabajo profesional como consultor?

—O.O.: El primer ofrecimiento me lo hicieron en 1965, estando todavía en Harvard, para reorganizar el sistema tributario de Uganda, en la época de Idi Amín. Por supuesto no lo acepté. En el año '71 me llegó una oferta para trabajar con el PNUD en el Uruguay en el marco de un proyecto de reforma administrativa. Había un grupo de consultores argentinos entre los cuales estaban Horacio Boneo, Roberto Martínez Nogueira y José Serlin. Ignacio Pérez Salgado, un español chileno, dirigió ese proyecto. Acepté el ofrecimiento. Mi contrato, que iba a durar tres meses, duró finalmente diez, y me permitió elaborar el “Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya”. Pensado primero como marco histórico-institucional para el propio equipo consultor, se convirtió en un trabajo que tuvo bastante repercusión. Terminado en el '72, fue publicado ese mismo año por el PNUD en Nueva York y circuló rápidamente. Les diría que, de alguna manera, planteó un modelo de cómo analizar una administración pública, a tal punto que en el CLAD, creado en 1973, me ofrecieron una consultoría para hacer un diagnóstico similar de la administración pública dominicana. Así que

terminé trabajando un mes en República Dominicana en la época de Balaguer; pero ese trabajo nunca vio la luz, porque me lo bocharon. Me censuraron el primer capítulo histórico porque resultaba inaceptable para Balaguer. Además, me limité al diagnóstico porque yo no tenía propuestas de reforma. ¿Qué le vas a proponer a un gobierno neo-patrimonialista? Sin embargo, la experiencia fue buena porque de ahí surgieron enseñanzas que me sirvieron, por ejemplo, para escribir mi trabajo sobre políticas públicas y regímenes políticos, donde caractericé los regímenes neo-patrimonialistas. Por cierto, el marco conceptual del diagnóstico de la administración pública uruguaya está detrás del trabajo “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, y terminó convirtiéndose en mi tesis doctoral para Berkeley, cuyo título fue *Bureaucracy and Environment: on the productivity of public administration in Uruguay*, que defendí en 1974. Además, aquel marco conceptual desarrollado en el diagnóstico después lo apliqué bastante y seguí reelaborando. Por ejemplo, el reciente artículo de la Revista *Posdata* (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas” es tributario de aquel primitivo trabajo uruguayo, aunque con una revisión bibliográfica mucho más abundante.

—A.C.: Vos te fuiste a Estados Unidos como contador y volviste como un especialista en política pública, politólogo... Pero ¿volviste con la idea de hacer investigación en la universidad o estaba en germen este consultor? O, por el contrario ¿el consultor fue producto de las circunstancias?

—O.O.: Fue producto de las circunstancias. Absolutamente. Te diría, más en general, que a lo largo de mi trayectoria laboral fui alternando mis actividades como consultor y como investigador, y que una veta siempre alimentó a la otra. Mi contacto con la realidad institucional de muchos países me sirvió para enriquecer mi formación académica. Trabajé en unos 30 países diferentes, de Mongolia a Honduras, de Sao-Tomé Príncipe a China comunista. Muchos de los conceptos desarrollados a lo largo de estos años nacieron a la luz de esas experiencias alternadas.

—A.C.: En esos años ¿vos fuiste el primer director de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad del Salvador?

—O.O.: Sí. En realidad la Licenciatura tuvo sólo dos promociones. Era la primera carrera de grado con esta orientación. Y allí fuimos a trabajar en masa porque a la Universidad de Buenos Aires no podíamos entrar. Recién en la primera época del peronismo del '73 tuvimos un brevísimo paso por la UBA, la que se cerró para nosotros con los decanos filo-montoneros. En la Universidad del Salvador, sea en Administración Pública o en Ciencia Política, seguimos enseñando Sábato, Martínez Nogueira, Roulet, O'Donnell, Cavarozzi y yo. Por entonces,

la Facultad la dirigía gente de la Revista *Criterio*, como Rafael Braun (decano), Carlos Floria, Natalio Botana y Mariano Grondona. Recuerdo que los alumnos de Ciencia Política de Guillermo participaron en ese entonces como ayudantes en la elaboración de *El Estado Burocrático Autoritario*. Yo dicté “Problemas Políticos Contemporáneos” y “Teoría Política” hasta bien entrado el año '76, en pleno gobierno militar, pero finalmente tuvimos que irnos.

—A.C.: La Universidad de El Salvador me parece especialmente interesante porque ofrecía una carrera de Ciencia Política moderna que incorpora Administración Pública...

—O.O.: Efectivamente... Introdujo a los modernos autores norteamericanos de entonces.

—A.C.: Bueno, entonces estamos a mediados de los años 70...

—O.O.: Ocurrió que el cada vez más retaceado apoyo del Di Tella al CIAP terminó con el definitivo rompimiento, la constitución del CIAP como asociación civil y la continuación de nuestra tarea en forma autónoma. Pero sólo duramos seis meses. El grupo comenzó a tener algunas tensiones internas. Guillermo O'Donnell recibe una propuesta de la Fundación Ford para financiar nuestro programa de investigación. Este ofrecimiento divide de inmediato al grupo. Roulet, Sábato, Caputo y Lavergne deciden no aceptar ese subsidio y prefieren seguir trabajando en consultoría. En cambio, O'Donnell, Boneo, Cavarozzi y yo decidimos aceptarlo, creándose de ese modo una escisión que se concreta a través de la constitución del CISEA (Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración) y el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Es interesante que el grupo CISEA se había formado básicamente en Francia, mientras que los del CEDES habíamos estudiado en los Estados Unidos. Me acuerdo que con Marcelo y Guillermo nos reunimos en una confitería de Cerrito y Córdoba, que todavía funciona y tomamos la decisión, que incluyó la casi inmediata incorporación de Elizabeth Jelin. Recuerdo haber propuesto el nombre de CEDES y dibujado el logo, que aún mantenemos.

—A.C.: El clivaje entonces no fue tanto político...

—O.O.: No esencialmente. Más aún, los dos centros siguieron funcionando juntos en tres localizaciones distintas durante casi una década. Posiblemente, la vocación anti-imperialista era un poco más fuerte en el CISEA, pero no pasó mucho tiempo hasta que este nuevo centro comenzó a recibir fondos norteamericanos y europeos, ya que en esa época tumultuosa no era fácil conseguir proyectos de consultoría y no había otras fuentes. Las fundaciones del Norte habían comenzado a apoyar a los nuevos centros, tendencia que se acentuó

con la irrupción del gobierno militar. Realmente ahí nacen los centros de ciencias sociales independientes en la Argentina, que paradójicamente, florecieron durante la dictadura.

—A.C.: Vamos a retomar dos líneas: una es el trabajo que escribiste con Guillermo O'Donnell y la otra el CEDES. ¿Cómo surge el trabajo que escribieron con O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"?

—O.O.: En el año '74, conseguimos financiamiento para dictar un curso de políticas públicas entre Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y yo. El curso estaba dirigido a alumnos latinoamericanos y norteamericanos. Se hizo en el antiguo edificio del IDES, el Instituto de Desarrollo Económico y Social, en una casa que había cedido Torcuato Di Tella. Recuerdo que estábamos en pleno campeonato mundial de fútbol de 1974 y luego de las clases íbamos a mi casa, a pocas cuadras, a ver los partidos. Como culminación del curso organizamos un seminario internacional en Buenos Aires, al que asistieron Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Aníbal Pinto, Albert Hirschman, Adam Przeworski y muchos otros. Con Guillermo escribimos una versión del trabajo sobre Estado y políticas públicas, que presentamos en el seminario. Adam nos sugirió que cambiáramos políticas públicas por políticas estatales, cosa que hicimos en la segunda versión.

El interés de Guillermo en ese trabajo estaba puesto, principalmente, en el análisis del Estado Burocrático Autoritario. Si ustedes lo recuerdan, en toda la primera parte se hace un planteo sobre cómo las políticas públicas pueden ser una vía de acceso al análisis del Estado, particularmente, en ese momento donde su interés académico estaba volcado al estudio del Estado burocrático autoritario. Por mi parte, estaba más interesado en los procesos internos al aparato institucional del Estado. Algunos de los conceptos que había elaborado previamente –sobre todo cuando estuve en Chile trabajando en el tema de reforma agraria– me habían sido inspirados por Hirschman, que fue para mí una especie de mentor académico. Yo había quedado muy enganchado con su libro que, en castellano, se llamó *Estudios de política económica en América Latina*, donde él analiza las políticas de tres países, alrededor de tres cuestiones diferentes: la inflación chilena, a partir del Siglo XIX, proceso que duró cien años; la reforma agraria colombiana, que también duró muchas décadas; y el problema de la sequía en el nordeste brasilero (que todavía sigue siendo un problema endémico). Me gustaba mucho su enfoque orientado a *issues*, y la manera en que él trataba los procesos políticos que daban lugar a distintas respuestas por parte del Estado. Convinimos entonces con Guillermo en que prepararía una versión revisada, que fue la que publicamos en el '76, como documento CEDES y como parte de los trabajos del grupo de Estado de CLACSO (Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales) que coordinaba Guillermo. Después se constituyeron subgrupos y yo empecé a coordinar el de “burocracia y políticas públicas”, en el que participaban colegas latinoamericanos y norteamericanos. En cierto modo, ahí se originó también el libro que edité en 1984, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, publicado por Paidós. En el marco del subgrupo también organizamos, en Diciembre de 1979, el primer seminario latinoamericano de políticas públicas, realizado en la FUNDAP de San Pablo, con el auspicio de CLACSO. Allí un numeroso grupo de colegas de varios países presentó alrededor de 25 trabajos que aún conservo con sus tapas de papel beige, pero nunca los publicamos.

—G.S.: ¿Cómo es el contexto político durante tu trabajo en el CEDES?

—O.O.: Un contexto duro desde el punto de vista de la propia disciplina que nos autoimpusimos. Una disciplina de seminarios cada quince días, donde cada uno tenía que someter su trabajo a una profunda crítica en sesiones de las que muchas veces salíamos magullados y donde, además, cada uno tenía que aprender el difícil arte de conseguir plata. Para ser investigador del CEDES había que aprender a conseguir plata, como de hecho sigue siendo la norma hoy en día. Acá somos una especie de cooperativa donde cada uno consigue sus fondos y arma sus proyectos. Fue un duro aprendizaje. No obstante, fuimos creciendo y ampliando nuestro equipo. Sucesivamente, se incorporaron –no recuerdo exactamente en qué orden– Roberto Frenkel, Oscar Landi, Mary Feijóo, Enrique Tandeter, Guillermo Flichman, Adolfo Canitrot y, más tarde, los egresados como becarios del Programa de Formación de Jóvenes Investigadores.

Por razones fortuitas, empecé a trabajar temas de política y organización de la Ciencia y la Técnica. Entre otros trabajos, produje *El INTI y el Desarrollo Tecnológico en la Industria Argentina, Política y Organización de las Actividades Científico-Tecnológicas en la Argentina, Emigración del Personal Médico de América Latina a los Estados Unidos* (con Dante Caputo), *Descentralización de los Servicios de Salud* (con Horacio Boneo y Juan José Llovet), entre los que recuerdo.

Trabajábamos en las catacumbas, con muchos proyectos técnicos y otros, mucho más políticos, difundidos principalmente en el exterior. El autoritarismo sirvió, tal vez no paradójicamente, como una fuerza centrípeta notable, que nos mantuvo unidos hasta la transición democrática.

—A.C.: En ese entonces, ustedes lo dicen claramente en el trabajo del '76, las miradas sobre el Estado tendían a ser más estructurales, tendían a plantearse en término del Estado y las clases o la relación del Estado con las fuerzas domésticas e internacionales. Ustedes abrieron una forma distinta de comprender al Estado “en acción”, a través de las políticas, como objeto de investigación.

Fue el puntapié inicial para esto que es hoy el campo de estudio de las políticas públicas. ¿Cómo ves este recorrido a la distancia?

—O.O.: Muchos de nosotros, durante nuestra formación, estuvimos sometidos a una doble influencia, contradictoria pero muy enriquecedora, sobre todo para los que estudiamos en Estados Unidos en esa época. “Pepe” Nun lo planteó muy bien en un trabajo donde contrapuso el “sociologismo ortodoxo” con el “marxismo vulgar”. Nos marcaron, a la vez, el estructural-funcionalismo a la Parsons y Merton, como los trabajos de divulgación del marxismo. Nos marcaron, también, los estudios comparados de Almond y sus varios socios, así como el *Comparative Administration Group* de Fred Riggs. Y, por otro lado, teníamos profesores que sin ser decididamente marxistas, divulgaban su pensamiento o directamente, se convirtieron en parte de nuestras lecturas. Fue en la década del 70 en que intentamos hacer nuestra propia síntesis junto con otros colegas latinoamericanos. La autodenominamos “enfoque histórico estructural” y consistió en una crítica profunda de esa doble tradición, en la que intentamos explicar la especificidad histórica y contextual de América Latina, sus estados y las políticas públicas. Considerábamos que los paradigmas que se imponían, sobre todo a partir de los estudiosos norteamericanos, pretendían tener un carácter universal que sólo enmascaraba un etnocentrismo cultural inservible para interpretar nuestras realidades. En mi caso, esa sensación se acentuó cuando esas teorías eran puestas a prueba en mi experiencia de consultoría.

—A.C.: Hoy vos mencionaste a la Dirección General Impositiva donde se iba a formar una Dirección de Estudios; podríamos recordar lo mucho que había hecho el Banco Central, algo había en el Ministerio de Economía, ¿también desde el lado del Estado había poco espacio para la producción de investigación sobre el propio Estado? ¿Cómo lo veías vos?

—O.O.: El Banco Central y el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) resumían un poco los lugares donde se podía hacer investigación en Argentina. El CONADE fue una institución trascendental. De ahí salieron muchos ministros, dirigentes políticos y estudiosos que luego hicieron aportes significativos a la academia en el campo de las políticas públicas y en economía, pero no era un espacio demasiado amplio. También el mundo de las ciencias sociales era muy pequeño; no nos olvidemos que éramos un conjunto de personas que, estimuladas por estos programas de formación y de creación institucional del Instituto Di Tella, sentamos las bases de la investigación académica en ciencias sociales en el país. Antes no había prácticamente nada. Tal vez habría que mencionar a Gino Germani y su labor en la Universidad antes de “La noche de los bastones largos”.

—G.S.: Oscar, ¿qué “redes de protección” utilizaban durante la dictadura para poder realizar una labor académica que era ciertamente cuestionadora del régimen?

—O.O.: Apelamos a varios mecanismos. CLACSO nos dio un respaldo internacional a través de sus Grupos y Sub-Grupos de Trabajo, así como por su carácter regional. En la elección de integrantes de sus comités académicos, por ejemplo, los nuevos centros de ciencias sociales debían tener una representatividad muy amplia. Además las propias instituciones que nos financiaban, y contribuían a expandir este campo, nos daban una cierta protección internacional. También hicimos una tarea de colaboración entre centros de ciencias sociales de la región, especialmente durante los gobiernos militares que se sucedieron en los años 70. Por ejemplo, CEDES mantenía un convenio con el CEBRAP de San Pablo y el CIEPLAN de Santiago. Guillermo dirigía el CEDES mientras Alejandro Foxley, actual canciller de Chile, dirigía CIEPLAN y Fernando Henrique Cardoso lo hacía con CEBRAP.

—A.C.: ¿Qué tolerancia tuvieron los gobiernos de la dictadura respecto a la producción del CEDES?

—O.O.: No resultaba fácil publicar en la época. La mayoría de nuestros trabajos se presentaba en Congresos fuera del país y eran publicados en revistas que tenían poca difusión aquí. Muchas investigaciones prácticamente terminadas por entonces debieron esperar hasta después de la guerra de Malvinas, en que la represión disminuyó y las posibilidades de difundir nuestra labor aumentó. El libro de Guillermo —*El Estado Burocrático-Autoritario*— y el mío —*La Formación del Estado argentino*— salieron en el mismo año, en el '82. El de Marcelo, *Autoritarismo y Democracia*, se publicó en 1983. Mi primer artículo periodístico se publicó en *Clarín* en el año '82, a mi regreso del Congreso Mundial de Ciencia Política realizado en Río de Janeiro, donde hacía una reflexión sobre la Ciencia Política y el futuro de la democracia en la Argentina. Antes había publicado en *Punto de Vista* mi artículo sobre los sectores populares y el derecho al espacio urbano, que en 1983 dio origen al libro *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Pero la investigación se había terminado en 1981. También, señalo de paso, al regresar del Congreso de la IPSA, en 1982, fundamos la SAAP, luego del frustrado intento de ingreso masivo de 70 politólogos a la entonces existente Asociación Argentina de Ciencia Política, monopolizada por los profesores de Derecho Político (cosa que no se de qué se trata), y de los académicos de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Morales.

—A.C.: ¿Cómo impacta en tu producción académica el comienzo de la transición hacia la democracia?

—O.O.: Bueno, la investigación empezó a centrarse en el análisis de los gobiernos militares, en el propio tema de la transición y el futuro de la democracia. Por ejemplo, luego de un seminario que organizó en Buenos Aires, todavía desde el exilio, Enrique Oteiza, armé una compilación publicada por el Centro Editor que llevó por título *Proceso, Crisis y Transición Democrática* y empecé una tarea periodística que 25 años más tarde acabó dando contenido a mi reciente libro *Los Miedos de los Argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*. Fue un período breve pero intenso. Un gran número de colegas comenzaron a dar a luz trabajos relacionados con la transición.

—G.S.: ¿Y cómo fue su acercamiento al gobierno de Alfonsín?

—OO: Los colegas del CISEA, con los que compartíamos una misma sede, estaban íntimamente relacionados con Alfonsín, quien venía peleando la interna del radicalismo y casi a diario visitaba a Roulet, Sábato y Caputo. Roulet me pidió que lo ayudara en la campaña; yo me había afiliado al radicalismo para apoyar la candidatura de Alfonsín. Armé un grupo de estudio sobre el Estado en el Centro de Participación Política, que orientaba Roulet. Luego del triunfo electoral, él me ofrece la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa y, un día después, Caputo me ofrece la Subsecretaría de Coordinación Técnico-Administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Una opción difícil, de la que zafé aceptando el ofrecimiento de Roulet y prometiendo a Caputo que mi primer proyecto de reforma administrativa iba a ser modernizar el Ministerio de Asuntos Exteriores, cosa que hicimos, aunque no es algo que se conozca mucho.

—GS: ¿En qué consistió tu labor como Subsecretario?

—OO: En la Subsecretaría estuve menos de dos años. Entre otras cosas, rearmé el área de investigación del INAP. En un momento tuvimos más de 20 investigadores entre los de planta y los que incorporé en una planta temporaria con los que ganaron un concurso de proyectos. Cubrí, también por concurso, la Dirección de Organización y Sistemas, para analizar más profesionalmente las propuestas de estructura que comenzaron a presentar los diferentes organismos estatales. Trabajé, desde el directorio del INAP, en el proyecto de creación del Cuerpo de Administradores gubernamentales. Además, manejé un proyecto de desburocratización bastante original, que bauticé como “participe sin más trámite”. Se pedía la participación de la ciudadanía y los propios empleados públicos para que sugirieran cambios en los procedimientos administrativos internos de la burocracia. Encaramos también diagnósticos y proyectos de reforma en organismos como el CONICET, la Administración de Parques Nacionales, el Mercado Central; informatizamos la liquidación de haberes en el Ministerio de Bienestar

Social; intentamos mejorar el registro estadístico del personal, en fin, teníamos un motón de iniciativas y cosas que efectivamente hicimos, pero que no trascendieron. Tuvimos muchas ideas que no se concretaron, desde el expediente electrónico hasta mandar a los empleados públicos que evidentemente sobraban a trabajar en empresas privadas, cubriendo el 100% del salario el primer año y reduciendo el subsidio 10% cada año hasta que la empresa privada se hiciera cargo en forma plena. Tal vez lo que más trascendió fue el curso de formación de Administradores Gubernamentales. Por otra parte, armé reuniones con universidades nacionales (24 en total) para analizar la enseñanza en administración pública en sus distintos niveles. De esas reuniones surgió la decisión de crear la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. El día que renuncié, en septiembre del '85, firmamos con Roulet la creación de la Maestría en el marco de un convenio entre la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de la Función Pública. Fue la primer Maestría en Administración Pública de la Argentina. Como ven, muchas iniciativas pero sin mucha capacidad de acción.

—G.S.: En ese contexto estas iniciativas no tenían ni visibilidad política ni visibilidad académica, el debate estaba dominado por la comprensión de la transición democrática...

—O.O.: Es cierto, pero también hacía falta gestionar y modernizar una administración que venía sufriendo décadas de inestabilidad política y de recurrencia de regímenes de diferente signo.

—A.C.: ¿Por qué te vas del gobierno?

—O.O.: Primero, porque las iniciativas no avanzaban, no tenían mucho respaldo y existía mucha competencia por los espacios de poder. Quizás el hecho precipitante fue la decepción que me produjo verme obligado a limitar los alcances de mi proyecto de desburocratización. Alfonsín me pidió que no renunciara y me quedara como asesor suyo, cosa que acepté, con carácter *ad honorem*, hasta su anticipada entrega del gobierno en 1989.

—A.C.: Justamente en ese período empieza a incorporarse el tema del Estado en la agenda pública de una manera mucho mayor, después del Plan Austral, Parque Norte...

—O.O.: Efectivamente, ya como asesor de Alfonsín comencé a colaborar en el Consejo para la Consolidación de la Democracia, que coordinaba Carlos Nino. Colaboré desde allí con la comisión de traslado de la Capital a Viedma, haciendo estimaciones sobre el personal que debía ser transferido y organizando una conferencia internacional a la que asistieron profesionales relacionados

con traslados de otras capitales alrededor del mundo. Los acompañé incluso a Viedma para que conocieran el lugar y traté de que tomaran contacto con quienes trabajaban en la comisión argentina, cosa que sólo logré el último día de la conferencia. También conseguí que el Consejo aprobara mi ante-proyecto de Plan Estratégico para la Reforma Administrativa, que elevó a Alfonsín y nunca fue implementado. Todo esto fue muy frustrante. Un artículo en *Clarín* de esa época, “La telaraña burocrática”, reflejó un poco esa frustración y el sentimiento de muchos colegas con los que compartí esa experiencia de gobierno.

—G.S.: Tus reflexiones sobre el Estado entran en el primer plano del debate académico y político en los años noventa, con la llamada reforma de Estado. Nos interesaba ver de qué manera vos te posicionabas en ese escenario político y académico.

—O.O.: Mencionaría, primero, el XV Congreso Internacional de Ciencia Política, que organizamos en Buenos Aires en 1991 desde la SAAP. Ese congreso fue un hito en la discusión académica sobre el Estado, justo en momentos en que el gobierno de Menem ponía en marcha la llamada reforma de primera generación. Pero la agenda de investigación todavía no incluía centralmente el tema. Poco a poco, los efectos producidos por la adopción generalizada de los principios del Consenso de Washington en gobiernos de la región y otras partes del mundo, despertaron una decidida posición crítica entre quienes imaginábamos una estrategia de reforma diferente. Al respecto, no tengo, ni tenía entonces, una ciega posición opositora a la modernización del estado. Creo más bien que lo que estaba y está en discusión es el modo de organización social deseable y la manera en que el rol del Estado contribuye o no a su materialización. No me opongo a la privatización o a la desregulación por una cuestión de principios. Me interesa, en cambio, analizar profundamente las circunstancias en que este tipo de medidas pretende aplicarse. Toda reforma del Estado simplemente implantada por una moda académica o por la presión de un organismo multilateral, por más exitosa que haya sido en otras experiencias, es siempre una planta exótica que no crece en cualquier lado. Este es el tipo de mensaje que intenté transmitir en mis trabajos producidos durante la década del 90, relacionados con esta temática.

—A.C.: Estamos pasando también hoy de la concentración metropolitana de la reforma del Estado a los problemas subnacionales ¿cómo ves a estos problemas?

—O.O.: Efectivamente. Pero la literatura no puso mucho énfasis en ese tema. Recuerdo haberlo planteado en un artículo mío de fines de los noventa: la reforma del Estado pasa más por el ámbito subnacional que por el nacional. Tenemos un millón ochocientos mil empleados públicos subnacionales más los municipales, y hay menos de trescientos mil empleados públicos nacionales.

Creo que pese a todo el financiamiento externo volcado a través de programas de modernización estatal, las provincias no han superado sus déficit de capacidad institucional. No hubo sostenibilidad de las reformas: se iban los consultores y se caían los proyectos, desde sistemas de información hasta sistemas presupuestarios, políticas de recursos humanos o cualquier otra de las clasificadas como reformas de segunda generación. Diría que la primera generación de reformas fue la etapa fácil, porque consistía en instrumentos jurídicos y en operaciones económico- financieras: contratos, transferencias jurisdiccionales, fijación de cánones, subsidios, indemnizaciones, etc. En cambio, las reformas de segunda generación implican cambios tecnológicos y culturales, así como decisiones políticas firmes e irreversibles. Si no hay voluntad política no hay forma de que la tecnología influya en la cultura y esa nueva cultura se naturalice. La naturalización de una nueva cultura en el funcionamiento burocrático es condición esencial, no solamente dentro del sector público sino también en la sociedad civil. Si la ciudadanía no asume sus derechos frente al Estado, la participación se vuelve ilusoria, tanto en el plano de la intervención en las decisiones políticas como en el control de la gestión pública. Y bueno, un poco a transmitir todo esto estuvieron dirigidos mis trabajos más recientes.

—G.S.: Oscar, hoy existe un debate que piensa la estabilidad del sistema político, la consolidación de la democracia, pero el Estado y las agencias estatales no están colocados como un tema en el primer plano del debate académico, como sí lo estuvo, por la negativa, en los años noventa, la cuestión de la reforma del Estado....

—O.O.: Es cierto. Tal vez tenga que ver con el hecho de que, desde el gobierno, se ha abandonado el discurso reformista referido al Estado. Su valor retórico y simbólico, en un sentido no peyorativo, no ha sido demasiado reconocido por Kirchner. Tanto Alfonsín, como Menem y De la Rúa, tuvieron alguna estrategia manifiesta, algún programa que, con orientaciones político-ideológicas ciertamente diferentes, mantenía la reforma estatal como tema de la agenda gubernamental. Hoy vuelve a plantearla Cristina Kirchner, aunque no está claro todavía su contenido ni sus alcances. Esto no significa que no se hayan producido reformas. No hay duda de que el rol del Estado y el contenido de las políticas que definen la orientación de este rol, han tenido cambios de enorme trascendencia. Estos cambios no han sido estudiados. Diría, más aún, que la investigación sobre la reforma estatal, en general, no se ha “ensuciado las manos”, no ha horadado más hondo en las entrañas del Estado, es decir, no ha *desentrañado* el sentido de las políticas, los procesos, los actores, los recursos, las estrategias y los conflictos que rodean la resolución de las cuestiones que conforman la agenda estatal. Estos temas deberían constituir, especularmente,

los que integren la agenda de investigación de quienes pretendemos estudiar y transformar el Estado.

—A.C.: Oscar, mil gracias.