

María Silvia Di Liscia & Germán Soprano (editores), 2017.
Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en Argentina (entre fines del siglo XIX y XX).
Rosario: Prohistoria / EdUNLPam. 217 p.

El Estado argentino aún es un oscuro objeto de las ciencias sociales. Atrás en el tiempo quedaron dos obras singulares, que no han dejado escuela.¹ El intento de Leopoldo Allub siguió el mismo camino.² En estos trabajos estaba inscripto un estilo de argumento propio de un subcampo de la historia social de entonces, en el cual el Estado es una totalidad que tiene enfrente a la sociedad civil como otra totalidad (la versión más tratada es el clivaje terratenientes o clase política *versus* mundo rural, empresarios o trabajadores urbanos). Este contrapunto entre tótems ha dado paso a una saludable desagregación de áreas de indagación específicas. El leviatán construido en el desierto argentino tuvo varias transformaciones en el tiempo y se compone de innumerables agregados, ya sean legislaturas, gabinetes, ministerios, entes autárquicos, bancos, que a su vez no sólo agrupan sujetos sociales sino que acumulan rutinas, experiencia, saberes, documentos oficiales, legislación, técnicas, argots, estilos burocráti-

cos y maneras de gestionar el gobierno. Y una sola de estas facetas, cual inducción poética, no permite llegar a conclusiones definitivas sobre la totalidad estatal sino completar un fragmento de un cuadro incompleto.

Las sucesivas crisis financieras, del comercio exterior o fiscales del Estado argentino desfiguraron el molde propuesto por el constitucionalismo liberal de 1853, 1860 y 1862, que, por otra parte, controlaba formalmente la Patagonia y el Nordeste argentino. Impulsaron la innovación, la recepción de modelos de gestión y el salto cualitativo en la configuración de agencias y servicios. El *default* de 1890 posibilitó la creación del actual Banco de la Nación, cuna comercial de los proveedores del Estado. Pero el énfasis en las crisis impide comprender qué sucedió en medio de ellas. Entre 1890 y 1913-1917, el Estado transformó sus roles, gracias a la reforma constitucional de 1898 (que creó dos grandes ministerios: Agricultura y Obras Públicas), el asedio callejero de los anarquistas (las respuestas expeditivas fueron las leyes de Residencia y de Defensa Social), la constitución de partidos políticos orgánicos que ocuparon bancas en las cámaras de Diputados y Senadores, las largas carreras de funcionarios, el desarrollo de una caja de jubilaciones para todos los empleados de planta permanen-

1 Guillermo O'Donnell, 1982. *El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano; y Oscar Oszlack, 1982. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

2 Leopoldo Allub, 1977. *Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)*. México: El Colegio de México.

te y un generoso presupuesto de gastos que dispuso de sueldos tan bien pagados como los de las mejores empresas de esos mismos años. Los estilos de gestión política y burocrática sobrevivieron (pienso en Emilio Lahitte, jefe de la estadística agropecuaria, que mantuvo su cargo durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen).³ Los puestos jerarquizados abrieron el camino a otra generación de cuadros (con Julio César Urien y Ovidio V. Schiopetto),⁴ los que no sólo se mantuvieron por años en esos mismos cargos, sino que ascendieron a mayores responsabilidades en la gestión ministerial; también, fueron echados por razones políticas y, como el ave fénix, reocuparon sus puestos y volvieron a ascender en una carrera abierta al talento burocrático, que tiene tantas implicancias políticas como administrativas y que esperan ser analizadas en detalle por futuras investigaciones. Un problema cualitativo que arrastra el estudio del Estado argentino es que, para muchos, tiene una sombra que lo acompaña en su derrotero y hasta le señala el paso: la Sociedad, con mayúsculas; a veces, son los agentes más esclarecidos de la economía. Como bien ha puntualizado Theda Skocpol, junto a las tesis *societalistas* –de clara raigambre neogramsciana– se abren paso las tesis que indagan las esferas de *autonomía*, que

permiten ver la toma de decisiones por encima de los intereses en juego.⁵ Y son estas las que echan luz a otros papeles estatales. Pensemos en las generaciones de economistas gubernamentales del Ministerio de Hacienda, el Banco de la Nación ya citado y el Banco Central, que crearon un sólido espíritu de cuerpo –mucho antes y luego del rutilante paso de Raúl Prebisch– cuya misión fue desnaturalizar las ilusiones de la política. Tal como sucedió con los integrantes del Consejo Económico Nacional. Precisamente, los economistas Alfredo Gómez Morales y Roberto Ares tuvieron la valentía de advertirle a Perón dónde estaba parada la economía argentina en el verano 1948-1949, imposibilitada de ingresar al Plan Marshall, mientras se acumulaban *stocks* de granos perecederos sin compradores internacionales a la vista, dado los precios que pretendía imponer el IAPI.⁶ A mitad de camino entre ambas tesis, la *societalista* y la *autonomista*, está la de la *autonomía enraizada* (*embebbed autonomy*).⁷ La tesis propone desmontar el aislamiento de la burocracia prusiana de matriz weberiana, volcada a descubrir el fraude en los negocios privados. Muestra servidores públicos en contacto con intereses socio-productivos, de manera que abre a un rango de casos nacionales sobre la legitimidad estatal en el medio social, en pos del an-

3 Hernán González Bollo, 2014. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Editorial UNQ, pp. 100-101, 109-112.

4 Hernán González Bollo, 2011. *Medir el agro argentino: la Dirección de Economía Rural y Estadística, Ministerio de Agricultura, 1898-1948, Estadística & Sociedad*, año I, n° 1, Porto Alegre, noviembre, pp. 104-126.

5 Theda Skocpol, 1989. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, *Zona Abierta*, n° 50, Madrid, pp. 71-122.

6 Gary Wynia, 1986. *La Argentina de posguerra*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, pp. 105-107.

7 Peter B. Evans, 1996. El Estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico*, n° 140, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 529-562.

siado desarrollo del Tercer Mundo y los países emergentes.⁸ A su vez, una vuelta impensable es el provocativo estudio sobre el papel de ciertas decisiones de alto modernismo (*high modernism*) del Estado, cuyo intento de transformar o rediseñar el medio geográfico tiene secuelas medioambientales impensadas.⁹ Un buen ejemplo son los cerca de ochenta años de controversia entre las provincias de Mendoza y La Pampa –entonces un territorio nacional– por el dique El Niñuil, cuya cota de retención de agua del río Atuel sería la responsable de la desertificación del oeste pampeano. Tenemos que advertir que los planos de indagación se amplían, al punto tal que debemos sumar trabajos avanzados sobre las características del Estado neoliberal, la gestión pública por resultados y los ensayos creativos globales con el fin de incorporar, reformar o reinventar técnicas para optimizar los servicios públicos.¹⁰

Y el Estado argentino no desespera, cómo en su nicho, invisibilizado, a la espera de análisis y estilística argumental sobre sus «capacidades administrativas» o «rendimientos» en áreas específicas y por períodos. María Silvia Di Liscia y Ger-

mán Soprano coordinan un gran trabajo colectivo, a partir de la categoría burocracia estatal y administración pública como sistema (pp. 9-41). Resulta atractiva la recuperación e interpretación del análisis del fenómeno burocrático en Talcott Parsons, sobre las formas de producción y reproducción de un *ethos* burocrático en configuraciones institucionales específicas e históricamente dadas, las consecuencias inevitables del *esprit de corps* y el proceso de *impersonalización* frente a los clientes o público en general. Y suman al complejo contexto burocrático de interacción cotidiana el gran trabajo de Luisina Perelmiter, *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino* (2016). Ratifican la difusa presencia historiográfica del macroactor, al tiempo que muestran la progresiva y notable producción de artículos sobre instituciones estatales y prácticas administrativas. No obstante, los autores de la compilación confiesan que “no es posible, con los avances actuales, presentar todas las líneas y aspectos en los apartados anteriores” (p. 35). Dadas las numerosas y valiosas citas que ofrecen, estamos ante un desafío, que es colectivo, para quienes transitamos esta problemática: el de establecer una guía que fije líneas maestras de lo que actualmente está floreciendo, un frondoso número de casos que prueban la hipótesis de la existencia del Estado potente, por ejemplo, en la educación, aunque no en el control del territorio nacional.¹¹ En todo caso, veamos las líneas que proponen los integrantes de la compilación.

8 Un buen ejemplo en la Argentina, que proyecta las continuas tareas de la Secretaría y luego Ministerio de Comercio e Industria es Claudio Belini, 2009. *La industria peronista*. Buenos Aires: Edhasa.

9 James C. Scott, 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

10 John Micklethwait y Adrian Wooldridge, 2015. *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutenberg; y Fernando Escalante Gonzalbo, 2016. El Estado neoliberal, en *Historia mínima del neoliberalismo*. Madrid: El Colegio de México - Turner, pp. 237-266.

11 Luis Alberto Romero, 2004. *La crisis argentina. Una mirada al siglo xx*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 19-22.

María Silvia Di Liscia entrelaza las pericias estatales del Departamento Nacional de Higiene y la Dirección General de Inmigración para analizar el funcionamiento de la inspección médica a los inmigrantes transatlánticos, según los términos de la ley sanitaria de 1913 y la reglamentación del artículo 32 de dicha ley (pp. 43-60). A la luz de la consulta de un acervo de 6.089 expedientes, emerge una grilla de indeseables y unas decisiones de los agentes sanitarios con casos curiosos. Originalidad del capítulo son los inmigrantes que, no obstante no cumplir la normativa, ingresaban al país; además, inmigrantes rechazados que lo intentaron más tarde con éxito e ingresaron. Hay que destacar la existencia de funcionarios con cierta autonomía en la aplicación del reglamento de ingreso o rechazo. El cuadro 1 es elocuente acerca de quiénes tenían a cargo las inspecciones, se muestra un cambio de composición del perfil profesional de los inspectores, entre 1901-1910 y 1911-1920, y sugiere una tarea de altísima productividad, ya que en 1919 una sola persona –de la que no sabemos si era médico, practicante, visitador, etcétera– revisó 114 buques (!).

Stella M. de Cornelis indaga en la constitución de una burocracia en La Pampa, territorio nacional que se convirtió en provincia (pp. 61-97). Nuevamente, está presente la letra de las leyes, en este caso n° 1.532 y 3.727, y la materialidad resultante, en la que el Ministerio del Interior debió compartir su jurisdicción con Hacienda, Justicia e Instrucción Pública y Agricultura. Desde adentro, tal como proponen Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, la autora recupera la elab-

boración de un reglamento (1886), en el que se alternaban deberes y obligaciones con multas, y se especifican rutinas para la confección, circulación y archivo de expedientes. ¿Fueron esas rutinas las que permiten contar hoy con uno de los más ricos archivos provinciales del país?, interrogante que surge no sólo de este capítulo sino de más artículos y compilaciones. Al utilizar una perspectiva de mediano plazo (1884-1955), demuestra que los cambios cualitativos y cuantitativos en la constitución de la burocracia pampeana se dieron con la expansión del Estado interventor conservador, la reforma constitucional de 1949 y la organización administrativa de la provincia (1953-1954). La reconstrucción del perfil de los cuadros, a partir de las fichas de personal, no ha dado los frutos deseados –lamentablemente, Rodrigo Sansinanea es un ejemplo por demás discreto–, pero deja entrever un promisorio plan de recuperación de trayectorias burocráticas.

Ana Virginia Persello examina la Comisión de Control de Cambios (pp. 99-118), que estuvo constituida por economistas gubernamentales de Hacienda, Banco de la Nación y también del Banco Central (BCRA), un colectivo con una altísima experiencia en el análisis, fiscalización y regulación de mercados, antes de la Gran Depresión. Los burócratas y sus prácticas surgen de una matriz de exploración clásica, en la que se entrelazan la prensa diaria, los debates parlamentarios y los reclamos empresarios. Desarrolla cuatro etapas: inexperiencia, monopolio del cambio, complicación administrativa y disolución. En ellas irrumpen las novedades, como el pedido de medidas regu-

latorias de las operaciones, por parte de la Federación Gremial de Comercio e Industrias de Rosario, un progresivo papel de la Oficina de Investigaciones Económicas, ubicada en el Nación y luego en el Central, los comentarios interesados de Raúl Prebisch, exgerente general del BCRA, y la proverbial incapacidad del importador porteño de captar el final de una etapa. Mientras, toda la culpa recayó en el “tentáculo burocrático”, en la maquinaria regulatoria que se profundizó con posterioridad al repentino auge y vuelta a la depresión de 1937. El pedido de que el Congreso tomara la facultad de control de cambios era otra ilusión, como tan claramente sugirió John Maynard Keynes, en *The End of Laissez Faire* (1926), esta decisión quedaba fuera de la suma de decisiones de los importadores porteños, a diferencia de los rosarinos, con tan poco sentido de la oportunidad.

María José Billorou rastrea medio siglo (1900-1950) de la organización y el funcionamiento del sistema educativo del Territorio Nacional de La Pampa (pp. 119-133). Al reflexionar sobre los agentes burocráticos, maestros e inspectores ofrece otro buen ejemplo de la *street level bureaucracy*, propuesto por Michael Lipsky (1980), y tan bien trabajado por Luisina Perelmiter. No hay datos desagregados de la escuela primaria, entre 1895 y 1947, que podrían ser muy útiles para futuras comparaciones regionales (incluso, con los totales nacionales). La autora deja trascender una suma de obstáculos geográficos y logísticos, los reclamos de la sociedad territoriana al poder central y un gran hito: la creación de la Escuela Normal de Santa Rosa. La argumentación enfatiza

dificultades y desafíos, acuerdos y tensiones; más, establece como uno de los ejes esenciales a los inspectores de escuelas. A partir de la década de 1930, las normativas y circulares se compartían entre ministerios nacionales, al mismo tiempo que emergía un cuerpo más autónomo de inspectores y directores, claramente inserto en el medio social, que podía deslizar veladamente críticas en la recepción de la vicepresidenta del Consejo Nacional de Educación. Entre los aspectos meramente pedagógicos, la lejanía del poder central y las relaciones con la comunidad, los inspectores enjuiciaron la tenencia de la tierra que condena a la continua migración de los arrendatarios. Dada la inevitable interrelación entre docentes, inspectores, agrónomos y otros servidores estatales, ya sugerida, cuesta pensar la tesis de los funcionarios solitarios y permite formular, en cambio, la constitución de una gruesa malla de expertos estatales que dieron entidad simbólica a la concreción de la provincia.

Carolina Biernat y Karina Ramaccioti (pp. 137-161) comparan dos grandes modelos de formación de la burocracia sanitaria argentina, entre las décadas de 1940 y 1960, la Escuela Superior Técnica de Salud Pública, de la Secretaría y Ministerio de Salud Pública peronista (1947-1955), y la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA, 1958-1969). Realizan un agudo encuadre conceptual, apoyado en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (2011), Antonio Camou (1997) y Sabina Frederic, Osvaldo Graciano y Germán Soprano (2010). Lejos de adherir a las autorreferencias de los galenos, las autoras advierten la existen-

cia de médicos higienistas en las primeras décadas del siglo xx y sanitaristas desde mediados de siglo hacia adelante. La creciente demanda de intervención sanitarista estatal puede rastrearse en las recomendaciones del VI Congreso Nacional de Medicina (1938), el título de médico higienista (1941) y el arribo de la Fundación Rockefeller, con la presencia de Lewis W. Hackett en Buenos Aires en la década de 1940. Pero, la gestión a favor de la formación de médicos sanitaristas de Ramón Carrillo se componía de una mezcla de planificación regional de un sistema hospitalario, ideología de la Defensa nacional y la constitución de un Estado tuitivo, que sobrevive a la reforma de 1949 y la muerte de Eva Duarte. En cambio, la Escuela de Salud Pública de la UBA aparece con la misión de ocultar, negar y desmontar los logros peronistas. A pesar de esto, resulta un semillero generacional de formación profesional, que no tuvo una mayor convocatoria que la de Carrillo, pero intentó una formación más apoyada en las ciencias sociales, para cubrir de recursos humanos especializados un sistema de salud pública preexistente. Las autoras nos sugieren que el modelo de formación peronista es más técnico, enfocado a cubrir plazas en un sistema hospitalario en expansión, y el desarrollista es más enciclopedista, enfocado a darle sentido sociológico a la ocupación de esas mismas plazas. Es una lástima que no se posean cifras ni estadísticas comparables sobre egresados, que permitirían reforzar esta saludable reconstrucción comparativa.

Luego, el artículo de Osvaldo Graciano profundiza sobre el impulso dado a la investigación en genética vegetal, en el Mi-

nisterio de Agricultura y las facultades de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata y la UBA (pp. 163-186). Los ministros de Agricultura, en particular Tomás Le Bretón, se preocuparon por superar el estancamiento productivo y ampliar el horizonte de producción de alimentos. Quizá estemos ante la constitución de un peculiar *cluster*, con las facultades antes citadas y el establecimiento Santa Catalina, dedicados al mejoramiento de semillas. Se radicaron científicos alemanes y se promovió el envío de graduados a Alemania, a realizar estancias de especialización (que relativiza la verba encendida del ganadero y ruralista Pedro Pagés); también arribaron otras más de Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y Francia. Graciano analiza un desarrollo en el que se integran oficinas públicas, cátedras e institutos universitarios, funcionarios, agrónomos y botánicos, nativos y extranjeros. A pesar de la Gran Depresión y la sobreproducción posterior, la investigación siguió su curso, pero no quedan muy claros sus logros, si bien logró mejoras tangibles en la producción. La creación del INTA y el CONICET resultan dos hitos muy lejanos, si tenemos en cuenta que, a fines de la década de 1930, el campo giró hacia la ganadería y en la de 1940 la lucha contra la langosta convivió con la desertificación de La Pampa, la pérdida de dos cosechas y una política de precios al productor oscilante.

Por su parte, Germán Soprano desarrolla un extenso capítulo sobre la movilidad en el cuerpo de generales del Ejército Argentino (EA), desde el final del Proceso de Reorganización Nacional hasta el sofocamiento de la rebelión carapintada

(pp. 187-217). Es un trabajo propio de la historia reciente que cruza lógicas y prácticas burocráticas y dinámica institucional con una gran cantidad de variables en juego, apoyado en cuadros y notas al pie ampliatorias de los argumentos presentados. Efectivamente, los militares dejaron de hacer política no sin tensiones entre el mantenimiento de la autonomía castrense y las potestades constitucionales que se reservaba el Poder Ejecutivo. Es una reconstrucción en la que captura el clima de incertidumbre e inestabilidad que formó parte de la transición democrática, entrecruzado por las rivalidades entre promociones, espíritu profesional y bautismo de fuego. Resulta interesante la letra del decreto-ley n° 19.101 (1971) y su efectivo cumplimiento, con sus pases a retiro y excepciones, aunque no queda clara la comparación entre tiempos mínimos reales y efectivos (p. 191).

Es una lástima que tan noble compilación no tenga epílogo. No obstante, vale

destacar conclusiones provisionales. Existen varios aportes. Uno de ellos es poder ofrecer investigaciones de índole regional, que no estén tan preocupadas por el eje centro político - periferia, sino enfocados en desentrañar lógicas autónomas con el fin de captar estilos de gestión a escala provincial o municipal. Otro aporte no menos importante lo constituyen las reconstrucciones de mediano plazo, que transitan sin mayores prejuicios y aclaraciones sobre etapas políticas que muchas veces operan con limitantes del trabajo heurístico. Podemos observar elementos y fuentes para avanzar en modelos microhistóricos y en la comparación entre estilos de gestión. ¿Cuántos de estos capítulos avanzarán sobre sus temáticas y formarán parte de investigaciones unitarias que conformarán un libro? ¿Estamos preparados para comparar agencias estatales de diferentes Estados nacionales? Apenas unos interrogantes y los mejores deseos en pos de indagaciones sistemáticas.

Hernán González Bollo
CONICET