

RESEÑA de libro.

Giuliana Nicolini¹

Di Liscia, María Silvia y Soprano, Germán (editores) *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria Ediciones, 2017, 221 páginas.



¹ Becaria -categoría Estudiantes Avanzados- de la Universidad Nacional de Mar del Plata, con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Históricos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. giulnicolini2109@gmail.com

Resumen: Este artículo presenta una reseña de libro de Burocracias estatales. Problemas, usos y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX), Rosario (Argentina), Prohistoria-EdUNLPam, 2017; Editado por María Silvia Di Liscia y Germán Soprano. Resumimos el contenido de esta valiosa contribución para científicos sociales y humanos especializados en el área de la administración pública y en el estudio del Estado en general.

Abstract: This paper presents a book review of *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario (Argentina), Prohistoria-EdUNLPam, 2017; edited by María Silvia Di Liscia and Germán Soprano. We summarize the content of this valuable contribution for social and human scientists specialised in public administration area and in the study of the State in general.

El libro editado por María Silvia Di Liscia y Germán Soprano es un valioso aporte a un tópico poco abordado por la historiografía argentina: las burocracias estatales. La propuesta de historizar dichas burocracias resulta sumamente relevante para comprender las dinámicas de funcionamiento de un Estado. Los diferentes capítulos que lo componen están conectados por un eje: el análisis de la burocracia pública como un fenómeno que atraviesa barreras espaciales y temporales y que permite visualizar lógicas propias e interacciones estatales. El libro, además, pone a disposición del lector una serie de claves teóricas y analíticas para pensar en la diversidad de experiencias que se abordan en él.

En la Introducción, los editores además de encuadrar los siete capítulos que integran la obra, realizan una interesante síntesis teórica y bibliográfica. Revisan críticamente las principales teorías sobre la burocracia estatal, en el marco de la denominada teoría social. Pasan así por las definiciones clásicas de Marx, Durkheim y Weber, para luego presentar algunas actualizaciones de esa teoría en la segunda posguerra. Luego realizan un recorrido por las diferentes interpretaciones que han analizado la historia de los sistemas de administración pública, especialmente las correspondientes a aquellos países -como Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania- que resultan ser una referencia académica para los analistas de este fenómeno, como así también una fuente de inspiración para los actores que encarnaron en la Argentina los cuerpos de la burocracia estatal. Con este doble recorrido, Di Liscia y Soprano procuran evitar una oposición entre ambos *corpus*: el dedicado a la definición de las burocracias estatales y el de carácter histórico destinado a aplicar las teorías en estudios de casos empíricos. Finalmente, se enfocan en los aportes específicos en el campo de la burocracia estatal en Argentina.

En el primer capítulo, “Inmigración, salud y burocracia. Casos y perspectivas de análisis (1876-1920)”, Di Liscia propone un examen de las interacciones de la burocracia de

la Dirección General de Inmigración con el personal del Departamento de Higiene, considerando la construcción de diferentes propuestas llevadas a cabo para regular y atender el fenómeno inmigratorio. Los actores privilegiados son los médicos y demás agentes sanitarios y el recorte temporal resulta interesante para pensar en el mediano plazo, las variaciones respecto a la política inmigratoria y las estrategias llevadas a cabo por esta burocracia: entre 1876 con la sanción de la ley de inmigración y 1920 cuando se propuso, con limitado éxito, una legislación de regulación del ingreso por causas raciales. A partir de un acercamiento metodológico que combina el análisis de casos concretos con los datos cuantitativos generales, Di Liscia realiza entonces un riguroso estudio de la legislación y las prácticas a lo largo del periodo estudiado y al mismo tiempo de la intervención de los agentes sanitarios en el proceso de inspección de los inmigrantes; observando las pautas de admisión, las estrategias y la negociación entre diversos actores, la construcción de una imagen del inmigrante y, por último, la problemática de falta de recursos humanos.

“Administrar La Pampa: normativas, oficinas y personal de las agencias estatales (1884-1955)”, la contribución de Stella Cornelis, explora el entramado burocrático administrativo de La Pampa, para luego observar los cambios y las continuidades respecto a la primera etapa territorialiana y la posterior transformación en provincia. Siguiendo este eje, Cornelis se enfoca en la conformación de un cuerpo estable de funcionarios y empleados, sujeto a diversas normas y procedimientos de administración. Y en ese interesante hilo argumentativo muestra además las dificultades presentadas a ese cuerpo a partir de la superposición de jurisdicciones de diferentes ministerios que tenían atribuciones sobre los Territorios Nacionales o de la falta de recursos humanos y presupuestarios. Así como también el dictado de diversos reglamentos para regular la actividad administrativa y sus reiteradas modificaciones de acuerdo con las urgencias cotidianas. Gracias a la inclusión de organigramas sobre las diferentes dependencias dentro de la estructura administrativa del Territorio Nacional de La Pampa, la autora permite además observar la complejización y especificación de la misma desde la década de 1930 hasta la transición del territorio a provincia con la llegada del peronismo, y los cambios y reestructuraciones administrativos que sufrió sobre todo luego de la reforma constitucional de 1949.

Por su parte, Ana Virginia Persello en “La Comisión de Control de Cambios. Burocracia y ‘economía dirigida’”, presenta un análisis de la organización administrativa de la Comisión de Control de Cambios dependiente del Banco Central y del Ministerio de Hacienda. Lo realiza en la coyuntura específica de la década de 1930 y en el marco de un problema historiográfico general: el supuesto de que la crisis desencadenada en los años ‘30

al poner en cuestión la capacidad del Estado para gestionarla y al socavar las teorías liberales clásicas sobre las finanzas públicas, concientizó a los mismos actores en el plano político y teórico del rol que debía jugar el Estado en este aspecto. En este sentido, siguiendo este supuesto, su estudio versa sobre las transformaciones que efectivamente se produjeron en el aparato estatal a partir del crecimiento administrativo, mediante un enfoque centrado en la reconstrucción de la Comisión: el elenco que la integró, sus funciones y competencias y los intercambios con otros actores sociales. A través de una periodización en cuatro etapas, Persello hace un excelente recorrido por el origen, las dificultades internas y externas, las transformaciones, la profesionalización y tecnificación del personal de la Comisión. Considera para ello, además, la vinculación con las corporaciones económicas dedicadas a la industria y el comercio en el país y los efectos de ello en la crítica al organismo de control de cambios en una coyuntura económica compleja donde la injerencia del Estado, el predominio de los funcionarios y la autonomía de la burocracia eran cada vez mayores.

En el capítulo de María José Billorou, “Maestros e inspectores en los Territorios Nacionales. Una burocracia sin escritorios (1900-1950)”, la autora presenta un sugestivo abordaje de la organización y el funcionamiento del sistema educativo en el Territorio Nacional de La Pampa, considerando múltiples vinculaciones entre los agentes de la burocracia educativa y con las comunidades educativas donde se desempeñaron. Da cuenta de la situación del sistema educativo en La Pampa y luego se interesa por el examen de dicha burocracia integrada por maestros e inspectores, a la que define como “todo terreno”. Focaliza para ello en un tópico de gran impronta en nuestra actualidad nacional: la feminización de la enseñanza como forma de incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado fuera del hogar. Asimismo, Billorou aborda la cuestión de las jerarquías respecto a la figura del inspector encarnada en los hombres como supervisores del trabajo femenino. Por otra parte, explora las relaciones de negociación y tensión internas y hacia el exterior con el Consejo Nacional de Educación y con las comunidades educativas en las que se transformaba en nexo entre sociedad y Estado. A través de informes o memorias que debían elevarse desde la dirección de cada establecimiento, permite apreciar las dificultades que se atravesaban por la falta de recursos, la acumulación de tareas y los mecanismos de comunicación y control sobre la administración y gestión de las escuelas.

El quinto trabajo de este libro es el de Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, “La formación en Salud Pública como vehículo de profesionalización de la burocracia sanitaria argentina del siglo XX”. Las autoras abordan la puesta en práctica de diferentes instancias estatales y universitarias para el entrenamiento de médicos sanitarios en el siglo XX, con el

objetivo de capacitar cuadros técnicos y administrativos para poder satisfacer las demandas de acción sanitaria y perfeccionar los equipos que ya ocupaban la función pública. A través del análisis de dos modelos de concreción de estos propósitos en la segunda posguerra, la Escuela Superior Técnica de Salud Pública en el seno de la Secretaría de Salud en 1947 y la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires fundada en 1958, Biernat y Ramacciotti se adentran en la conformación de un modelo de burocracia considerada entonces como “moderna”. Un breve recorrido histórico sobre la cuestión de la formación de médicos sanitarios entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX les permite enfocarse más profundamente en el periodo peronista y la gestión de Carrillo como secretario de Salud Pública. A partir de la cual se observa el primer intento de vinculación de los estudios universitarios en medicina, una profesión considerada “liberal”, y una formación sociocultural considerada necesaria para la intervención en lo social, destinada a configurar un personal que se desempeñara en los cargos públicos. El trabajo incluye además una referencia al rol de ingenieros y arquitectos de quienes se esperaba participaran de los cursos que se impartían. Luego se enfocan en la creación de una carrera universitaria específica de Salud Pública en la Universidad de Buenos Aires, que tuvo como objeto continuar en la tarea de vinculación y desarrollo de programas relacionados con la salud en sus aspectos sanitarios, legislativos, técnico-asistenciales y sociales y de un personal capacitado en esas tareas; aunque invisibilizando lo desarrollado en la época peronista.

El trabajo de Osvaldo Graciano, “Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La genética vegetal y la gestión de la agricultura”, propone una línea similar al trabajo de Biernat y Ramacciotti, en cuanto al análisis de la vinculación entre el Estado y el sistema universitario. Pero en este caso, respecto al desenvolvimiento científico-institucional de los estudios en genética vegetal y la construcción de las agendas públicas sobre la producción agrícola y su influencia en el desarrollo de institutos científicos y comunidades universitarias de especialistas en las décadas de 1920 y 1930. En este sentido, el autor remarca el proceso de valorización estatal e institucionalización universitaria a nivel nacional en lo referente a la genética vegetal y su aplicación al mejoramiento de la producción agrícola. Particularmente, se enfoca en el rol rector del Ministerio de Agricultura en la preparación de un personal de técnicos, la fijación de planes de investigación y la articulación con los institutos de experimentación agrícola de las facultades de agronomía de la Universidad de La Plata y de Buenos Aires. De esta forma, se dan a conocer con rigor las relaciones entre la ciencia, su desarrollo y el Estado, particularmente por la aplicación de ese desarrollo en

concreto y por las apropiaciones internacionales en la formación de una burocracia de carácter nacional de las teorías de genetistas ingleses, norteamericanos y alemanes.

Por último, Germán Soprano en “Los generales del Ejército Argentino como alta burocracia del Estado nacional durante la transición democrática”, se sirve de la categoría burocracia estatal para hacer un atractivo análisis de la conformación del generalato entre los años 1983 y 1990, en el marco mayor de sus aportes sobre los militares como actores con injerencia decisiva en la vida política de la Argentina del siglo XX. En este trabajo comprende a los Jefes de Estado Mayor General del Ejército como miembros de la alta burocracia del Estado nacional, y destaca la compleja trama de lógicas y prácticas burocráticas y socio-profesionales de ascensos, bajas y retiros, identidad, o de disputas intra-corporativas de índole ideológica y política. El eje temporal que toma el autor permite así vislumbrar las características y el funcionamiento de esta corporación en una coyuntura plagada de tensiones y negociaciones. En efecto, el gobierno de Raúl Alfonsín iniciado en 1983 fue clave en lo que respecta al juzgamiento de los crímenes de la última dictadura, mientras que el examen de Soprano culmina con la subordinación militar al poder civil a partir de la represión del último de los levantamientos “carapintada” durante el gobierno de su sucesor Carlos Menem. Asimismo, estos alzamientos son retomados por Soprano desde un interesante foco, en tanto parte de los efectos que las dinámicas antes planteadas tenían hacia el interior de la corporación militar, traducidos en reestructuraciones constantes, crisis institucionales y conflictos horizontales.

En definitiva, esta obra colectiva resulta de consulta indispensable para el campo de la administración pública, pero también para estudiosos del Estado en general. Gracias a un sólido abordaje interdisciplinario y dinámico de las burocracias, se presentan tanto contribuciones sobre casos particulares en variantes coyunturas temporo-espaciales, como una agenda de problemas y perspectivas de utilidad para futuras investigaciones. El propósito de los autores de atender a una necesidad habitual en las Ciencias Sociales se cumple así ampliamente: la reunión, aplicación y problematización de las teorías y los estudios de caso presentes en esta obra sin dudas constituyen un paso firme en la comprensión del “Estado a través de sus burocracias” (Di Liscia-Soprano, 2017: 38).