



Di Liscia, María Silvia y Soprano, Germán (2017), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario, Prohistoria Ediciones y UNLPAM, 222 pp.

Ernesto Bohoslavsky*

La compilación de María Silvia Di Liscia y Germán Soprano apunta a profundizar una apuesta historiográfica que tiene unos quince años en Argentina y que podríamos llamar como el estudio histórico de los actores estatales. Esta tendencia –de la cual la publicación *Estudios Sociales del Estado* es testimonio evidente– se ha concentrado en el análisis de agencias y figuras estatales específicas (organismos públicos, policías, estadísticos, médicos sanitarios, militares, maestras normales, etc.) pero a la fecha había mostrado poco interés por un actor recurrentemente señalado como gris u opaco: la administración pública. Carente del atractivo de otras agencias, la representación dominante de las burocracias ha insistido en su carácter desangelado, repetitivo y ordinario, probablemente más por impresionismo y por el peso de imágenes literarias que por investigación empírica. Esta compilación viene a salvar, al menos parcialmente, esa caracterización, al darle una carta de ciudadanía como objeto para el análisis historiográfico concentrado en el siglo XX. Los ejes sobre los que transitan los siete artículos que componen el libro son tres, a ojos de este reseñador: los vínculos entre el mundo académico y el estatal en el marco de los procesos de profesionalización de la administración pública, las tensiones entre organismos estatales para controlar competencias y recursos; y los conflictos y convergencias entre los intereses de sectores sociales, el diseño de políticas públicas y los mecanismos para el reclutamiento de autoridades y burócratas.

En la introducción al volumen, los editores hacen una puesta a punto de las discusiones más generales sobre las burocracias como problema científico y de las burocracias ar-

* Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigador del CONICET. Contacto: ebohosla@ungs.edu.ar

gentinas en particular. A través de la consulta a autores clásicos de las ciencias sociales (Emile Durkheim, Karl Marx y Max Weber) y de estudiosos de la burocracia estatal como fenómeno moderno (Reinhard Bendix, Robert Merton, Ralph Miliband, entre otros) Soprano y Di Liscia describen los principales andariveles por los que han transitado las caracterizaciones de este actor. A continuación le presentan al lector algunas de las discusiones sobre el estudio de la administración pública en Occidente y más concretamente en Argentina, donde el campo muestra aún su carácter inicial (“La burocracia, especie de Cenicienta sin baile ni príncipe”, indican los editores en p. 27).

El primer artículo es de Silvia Di Liscia y se concentra en el análisis de las prácticas de inspección sanitarias desarrolladas por los médicos y sus ayudantes en el puerto de Buenos Aires entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La autora consigue mostrar, a través de la construcción de series estadísticas, cuán ineficiente y débil era la actividad de los inspectores del Departamento Nacional de Higiene, supuestos guardianes de la seguridad sanitaria del país. Así, el análisis de las prácticas de la burocracia sanitaria señala que prácticamente no se produjeron exclusiones basadas en criterios médicos, como podían ser la incapacidad física y la posesión de enfermedades infecto-contagiosas o de impedimentos para el trabajo manual que se esperaba que realizaran los inmigrantes.

Stella Cornelis propone un recorrido de largo aliento por la estructura burocrática de La Pampa, que abarca desde la creación del Territorio Nacional en la década de 1880 hasta su provincialización a mediados del decenio de 1950. La autora demuestra que el incremento en la dotación de personal y la complejización de las funciones estatales fue un proceso más asociado a los gobiernos de la restauración conservadora (1930-1943) que a los tiempos peronistas. El perfil de la burocracia pampeana fue bastante estable durante los setenta años analizados: personal dedicado principalmente a tareas policiales y con escaso período de formación y “espíritu de cuerpo”. Esa burocracia inespecífica y poco profesionalizada contrasta fuertemente con la que compuso la Comisión de Control de Cambios en el Poder Ejecutivo Nacional en los años treinta, según plantea Ana Virginia Persello en el siguiente artículo. Allí la autora revisa cómo fue el proceso por el cual se creó –y se transformó– un organismo con funciones orientadas a fijar políticas cambiarias bajo los impactos de la crisis de 1930. Se trató de una agencia hiper-especializada del Ministerio de Hacienda, con exclusiva presencia de economistas, que hacia la década de 1940 terminó absorbida por el Banco Central, en un contexto de críticas empresariales y periodísticas hacia la burocratización de la política económica y el “dirigismo”.

María José Billorou ofrece en su texto una caracterización de dos actores centrales de la burocracia educativa argentina: por un lado, las maestras, y por el otro, los inspectores. A través de un análisis centrado en las prácticas de enseñanza y de inspección en el Territorio Nacional de La Pampa, la autora es capaz de mostrar cuáles eran los rasgos específicos y las actividades de estas burocracias

en los ámbitos rurales, en los cuales los inspectores asumían roles propios de mediadores culturales, además de tejedores de vínculos entre el poder central y las sociedades locales.

Carolina Biernat y Karina Ramaciotti dan cuenta de dos experiencias de formación de la alta burocracia sanitaria en Argentina en las décadas de 1950 y 1960. La primera de ellas fue alentada por el Ministerio de Salud Pública bajo el peronismo y ponía el acento en la necesidad de que los médicos sumaran saberes estadísticos, administrativos y sociales para administrar mejor a los recursos públicos. La segunda experiencia fue alentada por la Universidad de Buenos Aires en diálogo con el Estado nacional: en un contexto político marcado por el predominio de ideas desarrollistas y de voluntad de desperonización de la administración pública, se procuró llevar adelante una experiencia de formación en el sanitarismo que no chocara abiertamente con el carácter liberal de la profesión médica.

El penúltimo capítulo le pertenece a Osvaldo Graciano y se concentra en el estudio de la constitución de una rama específica del saber agronómico (la genética vegetal) en dos universidades argentinas a finales de la década de 1920. La expansión de ese área del saber no fue ajena al interés que mostraron autoridades del Ministerio de Agricultura de la nación desde inicios de ese decenio. Según señala Graciano, la promoción estatal de las investigaciones sobre mejoramiento genético de los cereales permitió posponer una agenda más política para el agro, que podía incluir reforma agraria, la promoción de cooperativas o mayores controles estatales o presión impositiva sobre los exportadores (p. 168).

El libro se cierra con el capítulo en el que Germán Soprano intenta reconstruir el perfil del generalato argentino en los años de la "transición democrática". Su acercamiento pretende recuperar la dimensión burocrática de las lógicas y prácticas de los oficiales de las Fuerzas Armadas, que recurrentemente han quedado opacadas por la percepción casi exclusiva sobre las determinaciones políticas que sobre ellas han actuado desde 1930 hasta los años ochenta. El artículo de Soprano reconstruye de manera exhaustiva los procesos de ascenso de los generales dentro del Ejército argentino, transparentando las complejidades asociadas a las armas de origen de los altos oficiales (Caballería, Infantería, etc.). Destaco especialmente de ese artículo el aprovechamiento realizado de entrevistas al teniente general Martín Balza, Jefe del Ejército en los años noventa.

Es un libro que resultará de interés para todos aquellos interesados en comprender mejor los procesos históricos de constitución de aparatos, trayectorias y tradiciones burocráticas en Argentina a lo largo de un período extenso. A través del ejercicio de reconstrucción de diversas agencias y figuras de la administración pública, los autores que participaron de esta compilación logran dar cuenta de la riqueza de procesos (sociales, técnicos, políticos) y la multiplicidad de andariveles por los que transitó la constitución y transformación de las burocracias.

cias argentinas desde finales del siglo XIX a la actualidad. Para ello los autores echaron mano al análisis cualitativo de muchas fuentes escritas producidas por distintos organismos públicos (informes, normativas, manuales, etc.) y académicos (revistas, tesis, etc.), pero también produjeron muy interesantes reconstrucciones cuantitativas sobre las agencias y cantidad y tipo de sus integrantes a lo largo del tiempo. Así, generales de brigada, inspectores sanitarios y escolares, genetistas y agrónomos, economistas especializados en cambio de divisas, maestras y empleados de gobernaciones desfilan por este libro, mostrando la pluralidad de formas de lo estatal en Argentina. El gris al que tradicionalmente se asocia a las burocracias ha sido desplazado y reemplazado por una paleta multicolor con la que los autores han conseguido retratarlas más fielmente.