

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

Sergio Daniel Morresi¹

Las reflexiones sobre el Estado y la burocracia reconocen una larga tradición en las ciencias sociales, pero, hasta hace pocos años, estaban ausentes de los debates historiográficos argentinos. Aunque es cierto que la historia política y de las instituciones se desarrolló con sistematicidad, en general, el foco se colocó en los conflictos entre los actores políticos y entre estos actores y las corporaciones, dejando en un segundo plano el entramado burocrático y sin trascender lo descriptivo con respecto a las sucesivas transformaciones en la administración pública. Fueron entonces los politólogos, los sociólogos, los antropólogos y, en menor medida, los economistas y los filósofos quienes procuraron comprender el origen y los derroteros del Estado argentino y su administración, basándose para ello en la siempre actual obra de Max Weber o bien en teóricos contemporáneos que dialogan con su legado. En este sentido, *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* procura desbrozar un camino que, si bien no es nuevo, ha sido poco transitado por los historiadores.

La meta que se proponen los editores de *Burocracias estatales* –María Silvia Di Liscia y Germán Soprano– no consiste apenas en presentar las perspectivas de las ciencias sociales o en importar categorías para utilizarlas de forma acrítica; su objetivo es más bien el de usar los aportes de la teoría política y social para contribuir a la historia del Estado, la burocracia y la administración pública en Argentina. En más de un sentido, Di Liscia y Soprano logran su cometido, pues consiguen capturar al Estado, a la burocracia y a la administración como construcciones polifónicas, con matices superpuestos y tonalidades que se contraponen entre sí en un *continuum* histórico. A partir de estudios de casos basados en análisis minuciosos de fuentes documentales, muestran las aristas de un Estado plural que se va conformando con la intervención de actores diversos que se desplazan en diferentes niveles y están atravesados por lógicas y prácticas dispares.

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Litoral. Argentina. Correo electrónico: smorresi@gmail.com



El libro se abre con una introducción a cargo de los editores donde presentan una breve discusión del concepto de burocracia, repasan a vuelo de pájaro las perspectivas y discusiones teóricas acerca de la burocracia estatal y ofrecen un esbozo sobre la historiografía de la burocracia en Argentina. Si bien se advierte que no se busca dar un panorama completo, se echa en falta el tratamiento de las perspectivas más economicistas, como la de la escuela de la elección pública y el institucionalismo histórico. No obstante, el texto cumple perfectamente con su cometido de presentación y puede ser leído como un útil estado del arte y como una invitación a explorar las líneas de investigación que el libro busca subrayar.

El capítulo *Inmigración, salud y burocracia. Casos y perspectivas de análisis (1876-1920)* discute una verdad aceptada tanto dentro como fuera de la academia: que, después de la primera guerra mundial, Argentina pasó de una política de “gobernar es poblar” a una de cerrazón y exclusión frente a una inmigración considerada indeseable física y moralmente. El texto reconstruye cómo los médicos, practicantes, visitantes y auxiliares que hubieran debido aplicar un control más restrictivo no lo hicieron por diversos motivos endógenos (la falta de recursos, la ambigüedad de la normativa, la venalidad), pero sobre todo por la interacción con los propios inmigrantes, quienes, amparados en redes sociales y familiares y en los resquicios de la ley, supieron proveerse de elementos documentales que facilitaron su entrada al país. Así, se muestra que la “burocracia de a pie” no se construye sola, se conforma a partir de su interacción con la propia sociedad que procura controlar.

En el capítulo *Los generales del Ejército Argentino como alta burocracia del Estado nacional durante la transición democrática* se buscan derrumbar truisms al exponer la utilidad de considerar a los altos mandos militares no solo como cabeza de un actor corporativo sobre determinado por la ideología, sino como miembros de una compleja red burocrática. Para Soprano, esto no significa dejar de lado el estudio de los conflictos políticos sino mostrar cómo estos interactúan con las particularidades de las lógicas formativas de la carrera militar, las solidaridades y rivalidades entre armas, promociones y grados, el respeto de ciertas tradiciones como el pase a retiro y las tensiones con el principio de subordinación a la autoridad civil durante el período de transición. En este punto, cabe resaltar que el contenido de las entrevistas directas a algunos cuadros militares incluidos en el texto da cuenta de la razonabilidad del enfoque propuesto.

Hay dos interesantes trabajos sobre los territorios nacionales: *Administrar La Pampa: normativas, oficinas y personal de las agencias estatales (1884-1955)* de Stella Cornelis y *Maestros e inspectores en los Territorios Nacionales*.

Una burocracia sin escritorios (1900-1950) de María Billorou. El texto de Cornelis rastrea la laboriosa construcción del entramado burocrático de La Pampa en la época territorialiana, destacando las dificultades presupuestarias y de profesionalización de un cuadro administrativo que permaneció sin grandes cambios a pesar de las mudanzas políticas e ideológicas en el gobierno central y en el contexto internacional. Es solo en la última etapa, cuando el territorio se convierte en provincia, que comienza a aumentar el personal experto por el traspaso del personal del Estado nacional. El trabajo finaliza con una invitación al estudio comparativo en Argentina, que quizás debería extenderse a otros países con estructura federal.

La relevancia del poder central también es objeto de estudio en el capítulo de Billorou. Si bien este trabajo puede leerse como una contribución a la historia de la educación (en el que se vuelve sobre tópicos como la feminización de la docencia y la idea de apostolado docente), su potencia estriba en exponer el rol decisivo de los agentes educativos. En este sentido, la autora destaca que maestras e inspectores no solo eran representantes del Estado nacional en el territorio, sino también representantes del territorio ante el Estado nacional, capaces de comprender las necesidades locales, de procesarlas y de transmitir las. El texto es particularmente rico al resaltar las relaciones fluidas pero no exentas de tensión entre maestras, inspectores y autoridades nacionales, lo que le permite mostrar el carácter coral de una burocracia en desarrollo.

El capítulo, a cargo de Ana Persello, *La Comisión de Control de Cambios. Burocracia y "economía dirigida"* está orientado a comprender el rol de una oficina en particular durante un período relativamente breve, de 1931 a 1941. A partir de este caso, la autora delinea un interesante fresco, que sobre el contexto de los coletazos de la crisis económica, traza las líneas del debate entre la cosmovisión liberal que busca persistir y la concepción de un Estado que necesita (en el sentido de verse obligado) a intervenir. Persello expone las pujas entre los políticos y las corporaciones, destaca el rol de los ejemplos internacionales y muestra la importancia de una burocracia que se autonomiza al ritmo de su propia profesionalización: la experticia colabora en el blindaje de una política pública (y de una forma de llevarla adelante) que sobrevive pese a ser asediada desde distintos espacios.

La cuestión de la formación y la profesionalización (que por cierto es un tema recurrente en la literatura teórica sobre la burocracia) también es retomada en otros dos trabajos: *La formación en Salud Pública como vehículo de profesionalización de la burocracia sanitaria argentina del siglo XX* de Carolina Biernat y Karina Ramacciotti y *Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La genética vegetal y la gestión de la agricultura* de Osvaldo

Graciano. El capítulo de Biernat y Ramacciotti es interesante porque muestra cómo en el caso de los médicos –profesionales liberales que empezaron a vincularse con las agencias estatales ya desde fines del siglo XIX– la conformación de una burocracia especializada en la salud pública fue lenta y fragmentada. En la falta de fluidez de ese proceso convergieron varios factores. Por un lado, los proyectos trunco de capacitación en la gestión signados por el recambio constante de los cuadros jerárquicos y la reconfiguración de las agencias estatales. Por el otro, los giros en la orientación política nacional, que llevaron a disolver modelos de gestión por mor de su prosapia y a reiniciar como si fuese “desde fojas cero” el desarrollo de la carrera sanitaria. Asimismo, hay que considerar que el modo en que se relacionaron la política, el Estado y la universidad condujo a que en Argentina el prestigio y los beneficios económicos asociados al ejercicio privado de la medicina fueran más atractivos para los profesionales que el ingreso en la administración pública, lo que contrasta con la experiencia de otros países latinoamericanos.

Por su parte, el trabajo de Graciano pone el foco en un área de experticia (la genética vegetal) para plantear cómo la misma se desarrolla simultáneamente en el mundo académico y en la esfera política, que a mediados de 1920 aparece como sobre determinada por la necesidad de aumentar la producción agrícola priorizando las alternativas tecnológicas a otras posibles opciones que tendrían consecuencias políticas más inmediatas (como el control sobre los acopiadores de granos, la baja en la tarifa del transporte o la reforma agraria). De manera interesante, el autor muestra tensiones internas en el mundo académico (entre generaciones académicas, universidades, formaciones de posgrado, formas de abordaje y teorías científicas) y las vincula con discusiones del mundo productivo, debates políticos e ideológicos y las cuestiones geopolíticas en el período de entreguerras. Resulta destacable la capacidad de Graciano para ofrecer un panorama completo y detallado pero, a la vez, mantener el foco sobre la conformación de campo de experticia y de una burocracia experta que se desarrollan al calor de una necesidad y una solución claramente identificadas desde el propio Estado nacional.

En conjunto, los ocho estudios del volumen (cuyo orden es distinto al aquí reseñado, vale aclarar) convidan al diálogo entre disciplinas, a replantear temas clásicos con miras renovadas y a explorar en nuevas direcciones, reflexionando tanto sobre los recortes como sobre las herramientas utilizadas. En este sentido, se trata de un libro que abre puertas, que pone en discusión una agenda de investigación (explicitada hacia el final de la introducción) y que, a partir de presentar estudios de casos que en sí son interesantes, impulsa la indagación comparativa e invita a observar al Estado y a la burocracia con

diferentes y renovados prismas que permitan capturar a la burocracia no como un dato, como algo “ya hecho” en un momento determinado, sino como una construcción compleja, multifacética y en constante cambio.