

Un Estado con rostro humano

Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)



Ernesto Bohoslavsky
Germán Soprano
(editores)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

AUTORES

Máximo Badaró

Ernesto Bohoslavsky

Fernando Casullo

María Silvia Di Liscia

Sabina Frederic

Hernán González Bollo

Ricardo González Leandri

Emmanuel Kahan

Daniel Lvovich

María Pozzio

Karina Ramacciotti

Laura Graciela Rodríguez

José Antonio Sánchez Román

Germán Soprano



Ernesto Bohoslavsky
Germán Soprano
(editores)

Un Estado con rostro humano

Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)

prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

ÍNDICE

Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina /
Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO 9

PRIMERA SECCIÓN. AUTONOMÍA Y HETERONOMÍA EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CUERPOS DE EXPERTOS EN LAS AGENCIAS ESTATALES

Breve historia del Departamento Nacional de Higiene. Estado,
governabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX /
Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI 59

“Haciendo inspección”. Un análisis del diseño y aplicación de la
inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional
del Trabajo (1907-1914) / *Germán SOPRANO* 85

Transformar la campaña argentina: los expertos de la Dirección de
Economía Rural y Estadística del Ministerio de Agricultura, promotores
de la cooperación rural (1907-1930) / *Hernán GONZÁLEZ BOLLO* 121

El Estado como recaudador: de la Dirección General del Impuesto a
los Réditos a la Dirección General Impositiva (1932-1955) /
José Antonio SÁNCHEZ ROMÁN 151

Administración sanitaria: reformas y resultados obtenidos, Argentina
(1946-1955) / *Karina Inés RAMACCIOTTI* 181

SEGUNDA SECCIÓN. EL MONOPOLIO ESTATAL DEL EJERCI- CIO LEGÍTIMO DE LA VIOLENCIA FÍSICA EN LAS PERSPECTI- VAS Y EXPERIENCIAS DE SUS FUNCIONARIOS

El brazo armado de la improvisación. Aportes para una historia social
de los policías patagónicos (1880-1946) / *Ernesto BOHOSLAVSKY* 215

“¿Todo preso es político?” Características de la “espía”, el “registro” y el “control” que efectuaban los agentes de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires sobre las instituciones judías de La Plata / <i>Emmanuel KAHAN</i>	243
Oficio policial y usos de la fuerza pública: aproximaciones al estudio de la policía de la Provincia de Buenos Aires / <i>Sabina FREDERIC</i>	281
Los aspirantes al ingreso a la carrera militar en el Ejército Argentino / <i>Máximo BADARÓ</i>	309

SECCIÓN 3. ACTORES DISPUTANDO LA DEFINICIÓN Y EJECUCIÓN DE INTERVENCIONES ESTATALES

“El Estado mira al sur”. Administración de Justicia en los Territorios Nacionales de Río Negro y del Neuquén (1884-1920) / <i>Fernando CASULLO</i>	333
Instituciones “portátiles”. La sanidad pública en los Territorios Nacionales (1880-1910) / <i>María Silvia Di LISCIA</i>	359
De “soldados” a “espías”. Resignificaciones y conflictos en torno de la definición de Atención Primaria de la Salud en la implementación de las políticas públicas en una ciudad bonaerense (2004-2007) / <i>María POZZIO</i>	387
Burócratas, amigos, ideólogos y vecinalistas: el reclutamiento de funcionarios municipales de Morón durante la Dictadura Militar (1976-1983) / <i>Daniel LVOVICH</i>	411
Gobierno municipal, descentralización educativa y funcionarios en la Provincia de Buenos Aires durante la última dictadura / <i>Laura Graciela RODRÍGUEZ</i>	431
Antecedentes de los autores	463

3. Propósitos y temas de este libro

El puntapié inicial de este libro fueron unas jornadas de discusión sobre agencias estatales que se realizaron en la Universidad Nacional de General Sarmiento en mayo de 2007. Elsa Pereyra y Sergio Agoff también coordinaron ese evento, que incluyó la participación como expositores y comentaristas de colegas provenientes de la historia, la antropología social, la ciencia política y la administración pública. Lo estimulante de los resultados nos llevó a proponerles a algunos a participar en esta iniciativa, al cual sumamos colegas provenientes de otros ámbitos.

El libro pretende ofrecer un conjunto de estudios que analizan la configuración y trayectoria de distintos funcionarios e instituciones estatales en la Argentina entre la década de 1880 y el presente. Se trata principalmente de investigaciones históricas y antropológicas concentradas en agencias de nivel nacional, provincial o local, que están dispuestas a poner en suspenso y/o a problematizar las periodizaciones y caracterizaciones más generales sobre la historia del Estado y la política en la Argentina moderna. En este sentido, sus autores descartan de entrada todo acercamiento normativo y teleológico al estudio del Estado; es decir, no asumen que los Estados necesariamente, ni siempre, tienden a afirmar procesos de centralización, marchan hacia la universalización de los mecanismos impersonales, la profesionalización de sus agentes, la eliminación de la incoherencia, superposición y duplicación de funciones entre proyectos institucionales, programas de intervención y prácticas sociales efectivas de sus funcionarios. Más bien, los artículos de este libro invitan a percibir la complejidad de los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes estatales, y su

inscripción en contextos específicos. Lo que se intenta es, pues, descomponer a la categoría e institución “Estado argentino” en un esfuerzo por descubrir la multiplicidad de racionalidades, intereses e intenciones presentes en la creación y actuación de las agencias y de los sujetos que las componían o actualmente les dan vida. Así pues, tomando en consideración este punto de partida, los trabajos reunidos dan cuenta de los perfiles de los agentes, los mecanismos por los cuales ingresan, permanecen y egresan de las instituciones estatales; los recursos personales, políticos, técnicos y de otra índole que pusieron en juego durante la definición y desarrollo de sus tareas; sus vínculos con otras agencias, espacios de sociabilidad y prácticas de militancia.

Si algún propósito anima a editores y autores de este libro es recuperar la multiplicidad y diversidad de entradas que se han producido y producen al estudio del fenómeno estatal en Argentina. Se trata, entonces, de colaborar en una toma de conciencia de las numerosas vías de acceso al Estado para lograr un mejor conocimiento empírico y trans-disciplinario de su historia, sus agentes, sus ideas, sus proyectos, las personas a las que afecta y a las que convoca. Confiamos en que un libro de esta naturaleza constituya un grano de arena en la constitución de una perspectiva de análisis que vaya en sentido contrario a la hiper-especialización dentro de las ciencias sociales actuales, de manera tal de favorecer un regreso, mucho más reflexivo y (auto) crítico, de una discusión en torno al Estado y las teorías que intentan pensarlo.

Se espera ofrecer al lector una comprensión de agencias estatales desde un enfoque y metodología de análisis que detecte con el máximo nivel de detalle posible a los funcionarios, sus actividades y producciones, incluso aquellas que implican identidades y relaciones sociales no comprendidas formalmente como “estatales”, pero que son de una eficacia social significativa para la definición y la trayectoria de los proyectos, instituciones y actores del Estado. Se intenta percibir las diversas identidades y saberes que estos sujetos ponen en juego, así como el recurso siempre tensionante que hicieron de sus perfiles “profesionales”, “políticos”, “técnicos” y “burocráticos”, entre otros. En algunos casos se busca reconocer cuáles fueron las historias previas de los individuos y grupos que integran las agencias, sus recorridos contemporáneos y posteriores a su paso dentro de estas instituciones, las vinculaciones que tuvieron estas experiencias con el desarrollo de políticas públicas, estilos de gestión y liderazgo, reclutamiento selectivo y permanencia en el cargo. En todo caso, se trata de ver a los funcionarios como mucho más que actores que representan roles estrictamente ajustados a lo que sostiene la normativa explicitada formalmente. Si el sector

público realmente existente no es el que sostienen los manuales de Derecho Administrativo sino el resultado de tensiones intra-estatales, entre grupos sociales y entre éstos y el Estado, es algo más sencillo comprender la superposición de funciones entre agencias, las disputas entre personas y entidades por obtener y ejercer competencias, independientemente de que éstas estuvieran asignadas con transparencia en la normativa. Los límites de la acción estatal son porosos ya que son el resultado de un proceso permanente de desafíos, restauración y re-legitimación protagonizado por personas, grupos e instituciones “estatales” y “no estatales”. De allí que también sea necesario estudiar, como hacen varios de los autores incluidos en esta compilación el arduo proceso por el cual una serie de definiciones de política pública se ejecutan, se encarnan de una manera específica y en detrimento de otras posibles formas de ejecución y dejando de lado otros sentidos y filiaciones también disponibles.

Entre los problemas que más se analizan aquí se cuenta el del origen socio-cultural y las redes de sociabilidad de los agentes estatales. El estudio de esas filiaciones sociales no se fundamenta sólo en un interés sociológico por determinar distribución de roles y de labores según el origen de la familia, sino por otra causa: como ya se dijo, los perfiles y trayectorias previas de estos agentes estatales inciden en el tipo y la forma de sus intervenciones y en los círculos y personas a los que pueden recurrir en caso de necesitar ayuda. Esos orígenes particulares son los que permiten acceder o no a ciertos mecanismos formales e informales ligados al reclutamiento estatal, así como condicionan y posibilitan las estrategias desplegadas por los actores para permanecer o ascender dentro del Estado.

Los trabajos que componen este libro aspiran a descomponer al “Estado”, comprendiéndolo desde las perspectivas y experiencias de los sujetos que formaron o forman parte de alguna de sus instituciones, en otras palabras, enfocando en el análisis a los hombres y mujeres que cotidianamente producen representaciones y prácticas correspondientes (inscriptas en o que interpelan) a esa esfera social que denominamos “estatal”. Nos ha interesado saber cuáles son los conflictos que identifican y perciben los agentes en el desempeño cotidiano y específico de sus tareas y al interior de sus instituciones de pertenencia. De allí que las preocupaciones que aquí proponemos pensar estén centradas en torno de eso que llamamos el “rostro humano del Estado”, no tanto para enfatizar aquellos comportamientos sociales que el sentido común suele asociar con la bondad, la filantropía o el *Welfare State*, sino para centrarnos en la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que “son” el Estado.

La constitución de un orden estatal presupone la necesaria afirmación de lógicas sociales diferenciadas respecto de otras esferas de la sociedad, en ello reside la discutida autonomía del Estado moderno. Ahora bien, en la medida en que se refina la mirada y se percibe al Estado desde el punto de vista y las prácticas de los actores que les dan vida cotidiana, el panorama se torna más complejo. Implica mostrar que los actores que participan del Estado y a él se vinculan tienen prácticas, identidades, formas de sociabilidad e intereses previamente aprehendidas en sus trayectorias vitales pasadas y presentes, que van más allá de su desempeño o relación el ámbito estatal. Eso invita a percibir las circulaciones de personas entre el Estado y otras esferas de la vida, más cotidianas, pero de fuerte relevancia en las lógicas sociales de producción y actualización del orden estatal.

Otro de los problemas sobre los que se concentran los autores tiene que ver con el peso de ciertos líderes o “padres fundadores” en las instituciones estatales. Estas figuras le ejercen sobre “sus” agencias una particular (e intransferible) influencia sobre su nivel autonomía, el armado de agendas, su sensibilidad hacia ciertos problemas y ámbitos de reclutamiento, interés por el diálogo con algunos sectores de la sociedad y agencias del Estado. También se ha intentado ofrecer reflexiones acerca de las continuidades y rupturas que vivieron las instituciones estatales con respecto a su proyecto inaugural y a los ciclos más generales de la historia política e institucional argentina. Se ha procurado, en la medida de lo posible, prestar atención a la injerencia y diálogos con modelos e ideas provenientes del extranjero, atendiendo a la dimensión internacional de muchas de las nociones que se ponen en juego acerca de cómo debería ser la acción estatal.

La *Colección Humanidades* reúne los textos, resultados de investigaciones y/o actividades académicas de la Universidad Nacional de General Sarmiento, relacionados con las temáticas de historia, historiografía, historia argentina, historia latinoamericana, historia antigua y medieval, filosofía, epistemología y otras disciplinas de las ciencias humanas.

El Estado ha permanecido en el centro de las reflexiones políticas, científicas y sociales de Occidente, tanto para afirmarlo como institución clave del orden social, asediarlo, transformarlo o para proclamar su ineludible disolución. En la Argentina actual, diferentes actores discuten sobre el necesario fortalecimiento de las capacidades de regulación del Estado, confrontando con las perspectivas neoliberales dominantes en décadas pasadas.

Las contribuciones de este libro ingresan a un debate académico y político en torno a tres temas: a) el desarrollo de cuerpos de funcionarios en el Estado y las tensiones entre saberes “técnicos” y “políticos”; b) la producción del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia física, enfocada desde las perspectivas y experiencias de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad; c) los conflictos por la delimitación de las competencias y funciones de las agencias estatales.

Historiadores y antropólogos revisan concepciones y experiencias pretéritas y actuales de lo estatal, para brindar una representación más precisa del Estado que hemos tenido y del que debemos (re)construir en Argentina. Así, se exponen enfoques teórico-metodológicos que enfocan la agencia que, en situaciones sociales específicas, tienen los actores estatales (por eso “Un Estado con rostro humano”).

prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

ISBN 978-987-574-397-7



9 789875 743977