

Burocracias estatales
Problemas, enfoques y estudios de caso
en la Argentina
(entre fines del siglo XIX y XX)

María Silvia Di Liscia
 Germán Soprano
 editores



prohistoria
ediciones



EdiUNLPam

María Silvia Di Liscia es Doctora en Geografía e Historia por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Universidad Complutense, Madrid), Licenciada en Historia y Profesora Asociada de Historia de América III en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. Ha publicado artículos en revistas y libros vinculados a la historia social de la salud y la enfermedad. Es coeditora junto con Gilberto Hochman y Steven Palmer de *Patologías de la Patria. Enfermedades, enfermos y nación en América Latina* (2012) y con Ana Rodríguez et al de *Umberto Eco y Massimo Vedovelli en conferencia* (2015). Dirige desde el año 2006 el Instituto de Estudios Sociohistóricos en la FCH-UNLPam.

Germán Soprano es Doctor en Antropología Social, Magister en Sociología, Profesor en Historia. Investigador Adjunto del CONICET. Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes y en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Ha investigado en perspectiva histórica y etnográfica sobre políticos, funcionarios estatales civiles y militares, y académicos universitarios. Investiga actualmente sobre política de defensa nacional y sobre educación, profesión y liderazgos militares en la Argentina. Es autor de *¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI* (Prometeo, 2016); co-autor con G. Lafferriere de *El Ejército y la política Defensa en la Argentina del siglo XXI* (Prohistoria, 2015) y co-editor con S. Frederic y O. Graciano de *El Estado y las profesiones liberales, académicas y armadas* (Prohistoria, 2010), entre otras publicaciones.

Índice

Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina <i>María Silvia Di Liscia y Germán Soprano</i>	09
Inmigración, salud y burocracia. Casos y perspectivas de análisis (1876-1920) <i>María Silvia Di Liscia</i>	43
Administrar La Pampa: normativas, oficinas y personal de las agencias estatales (1884-1955) <i>Stella M. Cornelis</i>	61
La Comisión de Control de Cambios. Burocracia y “economía dirigida” <i>Virginia Persello</i>	99
Maestros e inspectores en los Territorios Nacionales. Una burocracia sin escritorios (1900-1950) <i>María José Billorou</i>	119
La formación en Salud Pública como vehículo de profesionalización de la burocracia sanitaria argentina del siglo XX <i>Carolina Biernat y Karina Ramacciotti</i>	137
Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La genética vegetal y la gestión de la agricultura <i>Oswaldo Graciano</i>	163
Los generales del Ejército Argentino como alta burocracia del Estado nacional durante la transición democrática <i>Germán Soprano</i>	187
Los autores y las autoras	219

Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina

MARÍA SILVIA DI LISCIA
GERMÁN SOPRANO

Introducción

En algún momento de nuestras vidas, seguramente nos hemos sentido como K, el personaje de Franz Kafka, que busca ingresar al Castillo y se ve impedido por alcaldes e inspectores; cartas, documentos y hasta comunicaciones telefónicas que, circunstancialmente, restringen y cuestionan todo su accionar a través de contradictorias órdenes y resoluciones. O, tal como en la Isla Desierta, la magistral teatralización de Roberto Arlt de la rutina de una oficina, hemos participado directa o indirectamente en el espectáculo de un microespacio de poder y, a la vez, de alienación a través de acciones sencillas –sellar, escribir a máquina– cuya repetición lleva a la locura. Y también, a través de una novela escrita como un informe, pudimos reconocer la irónica y jocosa crítica a la organización minuciosa a través de un sistema para suministrar prostitutas higiénicamente controladas al ejército peruano, elección de Mario Vargas Llosa en *Pantaleón y las Visitadoras*.

Sobre estas reflexiones literarias, que nos ayudan desde otros puntos de vista a focalizar nuestra mirada, queremos llamar la atención; en realidad, explicar cómo la supuesta racionalidad de la burocracia, su limpieza técnica absoluta y sus jerarquías impermeables, pueden ser, sin embargo, disfraces de la coacción, debilidad y hasta total inacción y de una moderna esclavitud técnica, diferente y a la vez, curiosamente, hermana de la fábrica. Pero también porque las prácticas y el quehacer burocrático reflejan la capacidad de la organización de los grupos y sectores, y son la forma de expresión y comunicación de la política, la materialización de las normas jurídicas y la corporización de las estructuras de limitación del poder absoluto, de una autoridad pasible de resolverlo y saberlo todo; así, revisar la gris aridez del significado de las normas y de su funcionamiento (en su repetición y rutina, incluso), destacando los posibles caminos y la riqueza de este abordaje.

A pesar de su evidente relevancia, los historiadores se han preocupado muy poco por estos aspectos; considerando que se trata de problemas que deben resolver politólogos, sociólogos, economistas y filósofos dedicados a estudiar la formación del Estado y las condiciones de aparición de determinados grupos. La aridez de la

organización burocrática y de sus modificaciones aparecería como la batalla a luchar desde otras ciencias sociales, a quienes se supone capacitadas de manera más formal y específica en uno de los elementos centrales: la complejidad social y política.

Existe una abigarrada y consistente propuesta de teorías al respecto que involucran el caso de Argentina, sobre todo a través de los trabajos de Guillermo O'Donnell y de Oscar Oszlak. Bohoslavsky y Soprano¹ apuntaban a estas preguntas, desde el lado de los actores: un Estado, con rostro humano, significaba volver la mirada a ese Jano que singularizaba tales aspectos, que los anclaba a un pasado concreto y a un fenómeno particular, superador de una estructura desmaterializada. Los "casos", alimentos de los historiadores en busca de lo particular, son también su ruina si no es posible utilizarlos más allá del registro de su anomalía: es la descripción fenomenológica y la profundidad del análisis lo que dará las pistas sobre sus posibilidades de ampliación, el peso circunstancial dentro de un proceso mayor y de largo aliento.

Para un abordaje por partes de este fenómeno de profunda complejidad, esta introducción se organiza en primer lugar presentando un análisis de diferentes definiciones y caracterizaciones de la burocracia estatal, abrevando de los aportes de la teoría social y las actualizaciones hechas desde distintas disciplinas sociales –historia, sociología, antropología, ciencia política. No se busca con ello encontrar un concepto universalmente válido, sino, más bien, siguiendo una inspiración weberiana, procuramos reconocer qué problemas y atributos sociales permiten comprender el recurso instrumental de dicha categoría.

En segundo lugar, se efectúa un recorrido por interpretaciones acerca de la historia de los sistemas de administración pública, fundamentalmente, de aquellos países que han constituido una referencia para los analistas académicos del fenómeno, y han sido fuente de inspiración o modelos interpelados, reproducidos y/o readecuados en ciertos contextos históricos por actores sociales que diseñaron o encarnaron los cuerpos de la burocracia estatal en la Argentina.

En tercer lugar, se recupera la historiografía más significativa sobre la burocracia en Argentina, donde se desbrozan los caminos, a partir de las teorías y sus desarrollos empíricos, y se destacan las posibilidades futuras de su uso en una comprensión más profunda de los actores, instituciones y sus prácticas.

Finalmente, se amplía la propuesta general del texto con los aportes académicos singulares que esperamos sean el inicio de nuevas reflexiones aún más fructíferas sobre un ámbito de investigación en el que resta aún mucho por avanzar.

1 BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán –editores– *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo. Buenos Aires, 2010.

Este libro reúne trabajos que proponen una reflexión sobre las burocracias, superadora de las divisiones y compartimentos que organizan la producción de conocimiento en Ciencias Sociales.

Las posibilidades que contiene el análisis de la burocracia pública como fenómeno común permite saltar barreras cronológicas y espaciales, lo que se refleja en análisis que cubren un amplio arco temporal y un diverso marco espacial, proponiendo incluso comparaciones sobre lo sucedido en diferentes áreas de la República Argentina.

Las demarcaciones teóricas de la Ciencia política, la Sociología y la Antropología constituyen el común denominador que hace visible las zonas grises de la burocracia. Esta obra, en lugar de presentarlas uniformizadas, elige retratarlas destacando la enriquecedora complejidad de sus diferencias.



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIO-HISTÓRICOS

Universidad Nacional de La Pampa



REUN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA
UNIVERSIDAD

ISBN 978-987-3864-56-8



9 789873 864568

Colección Estudios y Problemas - 7
Dirigida por María Silvia Di Liscia