



REVISTA
ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS

ISSN 2451-5965

Introducción al Dossier: ***Oficios, saberes y cuadros burocráticos en el marco de diversos contextos de estatalidad. Argentina, segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX***

Por Eugenia Molina y Gabriela García Garino

Ya las viejas reflexiones de Max Weber sobre el tipo ideal de dominación racional-burocrática marcaron las vinculaciones entre la legitimidad de un orden político y la organización de un sistema administrativo sostenido en el disciplinamiento de un funcionariado, jerarquizado por su mérito dentro de una serie de escalafones predeterminados y remunerado por sus servicios a través del salario. El Estado se definía, entonces, por el monopolio de la coerción legítima en un territorio determinado, y ese modo de legitimación caracterizaba a una forma muy particular de él (Weber, 1984). Durante las décadas de los '50 y '60, no obstante, las ciencias sociales escaparon a la categoría "Estado" por considerarla demasiado apegada a un concepto asociado a los enfoques institucionales-normativos aplicados a un ámbito nacional que no daba cuenta de las modalidades con las cuales los grupos de interés económico y los movimientos sociales atravesaban, o condicionaban, las políticas públicas. Desde comienzos de los '70, y sobre todo en la década siguiente, la problemática estatal fue reincorporada a la agenda de investigaciones por un cuadro de factores propiamente científicos pero también relacionados con coyunturas políticas y económicas más amplias y complejas, en el marco de las cuales se tramaba el abandono de los enfoques estructural-funcionalistas, y la adopción de modelos interpretativos que otorgaban al Estado un protagonismo clave como actor autónomo, con sus propios objetivos y el despliegue de sus propias estrategias (Skocpol, 1989; O'Donnell, 2008). En tal sentido, si algunas líneas se han abocado a analizar la formación de grupos de expertos en el marco de una relación dialéctica entre campo científico y Estado, impactando con fuerza en el campo historiográfico argentino (Plotkin y Zimmermann, 2012a; 2012b), otras se han interesado en seguir los trayectos por los cuales se definieron elencos de actores que desarrollaron un habitus administrativo que, en su regularidad y previsibilidad, garantizaron la presencia estatal en ámbitos diversos del mundo social (Gribaudi, 2009; Dreyfus, 2012; Garavaglia, 2010). Otro campo muy rico de investigaciones que viene creciendo en las últimas dos décadas se ha inclinado por la reconstrucción de las agencias estatales, adoptando una mirada fragmentada del Estado que permite detectar los múltiples intereses que se tejen en la definición y ejecución de políticas públicas en diversos ámbitos de intervención social, en tanto parte de la consideración de que las planificaciones sectoriales son diseñadas y gestionadas por funcionarios y profesionales singulares (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

En tal sentido, un notable balance historiográfico de Ernesto Bohoslavsky, en el cual realiza un recorrido por las opciones metodológicas y las conceptualizaciones utilizadas para abordar el Estado argentino y algunas de sus políticas públicas (sanitarias, penitenciarias, jurídicas) entre 1880 y 1943, organiza esta producción en tres grandes grupos. Uno que lo ha estudiado "desde afuera", tal como lo hicieron las macro teorías y el sociocentrismo de los años '60 y '80; el que lo ha mirado "desde arriba", en donde incluye los trabajos influidos por los debates de la historia política e intelectual anglosajona y de las teorías sociológicas de las élites que ubicaban su interés en la cúpula estatal (poderes ejecutivo y legislativo); y, finalmente, otro que él denomina perspectiva "desde adentro", la cual no ha tomado al "Estado" como objeto sino a sus agencias, sus funcionarios y sus políticos para reevaluar su autonomía respecto de otros actores (estatales o no), observando la pluralidad de sus trayectorias y configuraciones (Bohoslavsky, 2014: 23-27).

Dentro de este amplio y diversificado campo de indagación sobre la problemática del Estado parece haberse conformado un cierto consenso historiográfico respecto de la relación dialéctica planteada entre la conformación de los Estados, su modernización y ciertas formas de saber social. Así, en tanto la consolidación de los primeros a partir de estructuras y mecanismos le han permitido ampliar y complejizar sus espacios de intervención, ha requerido de saberes específicos cuyos cultores, a su vez, han debido el reconocimiento de estos a la legitimación estatal. En este registro, Plotkin se refiere al vínculo doblemente constitutivo que relacionaría ciertos saberes con pretensión operativa y los expertos encargados de aplicarlos, con los Estados que sirven de campo de ejecución y validación de sus conocimientos, dando lugar a una compleja trama de mutua conformación, legitimación e institucionalización (Plotkin, 2010). En definitiva, algunos trabajos pioneros sobre la configuración del Estado nacional argentino habían prestado atención al rol clave cumplido en ella por ciertas agencias que permitieron la unificación del mercado, el desarrollo de un sistema rentístico y de otro administrativo de alcance general (Oszlack, 1982). Más tarde, el desarrollo historiográfico focalizado en la constitución de campos del conocimiento, la circulación de los saberes junto con las formas de

recepción local, el despliegue de trayectorias de expertos y su relación con el ámbito público de formación académica y ejercicio profesional, ha revelado cómo las burocracias no han sido, ni son, el resultado unidireccional de una racionalidad voluntarista y planificadora sino la derivación de una articulación de factores atravesada por las tensiones entre las lógicas técnico-científicas y la lógica política.

El dossier que aquí se presenta se vincula con el nutrido abanico de nudos temáticos ofrecidos por este creciente campo de discusión sobre la problemática del Estado. Se inserta en él a partir del diálogo con algunas de las interpretaciones que han resultado fundamentales para definirlo, aportando miradas micro analíticas; por focalizarse en agencias específicas para reconstruir periodos de sus trayectorias potencialmente explicativas de procesos históricos más amplios; o bien por tomar situaciones o sucesos que sirven como mirador para iluminar transformaciones (y continuidades) en las modalidades con las cuales el Estado ha intervenido en ciertas dimensiones sociales. Hay que agregar que estas investigaciones aportan elementos para nutrir el debate con interpretaciones basadas en densos esfuerzos empíricos sobre casos provinciales, y aun locales, del mismo modo que al superar las fronteras argentinas, contribuyen a complejizar la tradicional escala nacional con la cual se observó, como única y valedera, la acción estatal (Bohoslavsky, 2015: 244).

El primer grupo de trabajos se ocupa de los momentos iniciales de la configuración del Estado en Argentina, de aquellos en los que se estaba discutiendo los modos, los alcances y los recursos para conformar un “aparato” que pudiese extender sus tentáculos sobre la vida política y social, pero que también implicaba la formación de cuadros burocráticos que ejecutara ese accionar. En este registro, en el artículo de Ana Laura Lanteri “Legislador se hace, no se nace. El derrotero de Ramón Gil Navarro en la “Confederación” argentina”, se analiza cómo el desarrollo de un ejercicio político experimental generó un oficio legislativo entendido como un saber que implicaba el manejo de un lenguaje político, el desarrollo de estrategias de negociación y la adquisición de un cierto sentido práctico para la toma de decisiones en el marco de estas. A través de una opción metodológica basada en la potencialidad del abordaje biográfico la autora muestra cómo el espacio parlamentario generado por la Confederación habilitó una experiencia decisiva en el camino de la profesionalización política, además de conformar un ámbito fundamental para la necesaria articulación entre provincias y nación en el momento mismo en que se cimentaban precisamente las estructuras estatales nacionales. Por su parte, Raquel Bressan en “Registrar, ordenar y planificar. El Departamento Topográfico de Entre Ríos, 1871-1883” propone seguir el proceso de institucionalización de una agencia fundamental para garantizar las inversiones agropecuarias y dotar al Estado provincial de una fuente de recursos a través de la venta de tierras públicas, luego de un periodo convulsionado que había dejado a este económicamente devastado y políticamente desarticulado. La relevancia de la cuestión de la medición, el registro y el control estatal sobre la propiedad y el intercambio de la tierra ya ha sido mostrada en su complejidad por diversos estudios (Garavaglia y Gautraeu, 2011); sin embargo, en este trabajo se logra mostrar cómo la ampliación del área de incumbencia de esta oficina contribuyó no solo a sostener un programa de reconstitución provincial en el que el Estado se mostraba como garante y monopolizador del saber territorial, sino también a promover una serie de obras públicas conectadas a la infraestructura de circulación interna en el marco de su territorio. De hecho, Bressan muestra que el mantenimiento de un esfuerzo continuo, expresado en el personal técnico y las líneas de acción, redundó en la aceptación social de las injerencias del Departamento en esferas en las que se naturalizó su intervención.

Dentro de este primer conjunto de trabajos también se puede incluir la investigación de Ana Cecchi, “Lotería nacional y financiamiento estatal, 1895-1932”, pues en él también se adopta una mirada que focaliza la atención en una institución estatal proyectada y reformulada en ciertas coyunturas como fuente de recursos para un Estado que estaba ampliando sus funciones sociales de asistencia. Su artículo no solo permite seguir el derrotero de esta agencia, la conformación de sus elencos técnicos estables, sus formas de organización, sino que también contribuye a observar el monopolio del juego que aquel pretendió reivindicar y normativizar. Así, mientras la Lotería era delineada como el único juego legal durante el periodo estudiado, se reprimían otros conceptualizados como ilícitos. Sin embargo, la autora considera que el modelo institucional desplegado para gestionarla habría servido de base para las posteriores administraciones de los casinos de la costa atlántica y los hipódromos, los cuales también vinieron a alimentar los fondos estatales.

Un segundo grupo dentro del dossier lo conforman tres artículos que dan cuenta de las estrechas vinculaciones entre el Derecho y sus cultores, con la profundización de la intervención social del Estado, este ya como una estructura consolidada si se la compara con la que refieren los trabajos del primer grupo reseñado, que ahora se desplegaba en una trama más compleja y aceitada de agencias y agentes. El estudio de Leandro Lacquaniti, "La ley de propiedad intelectual de 1933. Proyectos y debates parlamentarios sobre los derechos autorales en Argentina", ofrece analizar los mecanismos adoptados por el Estado nacional para regular e intervenir en el campo cultural local con mayor incidencia y continuidad. Sin embargo, su mirada supera la de la historia del derecho o la sociología, preocupadas por la normativa en sí, para ocuparse del contexto de su producción, el cual se hallaba marcado por las preocupaciones por reestructurar las funciones estatales, extender sus cuadros burocráticos y prácticas administrativas luego de la crisis de 1930. Así, esta estimuló un renovado rol del Estado, en el que la ampliación de sus actuaciones sobre la sociedad civil también debía incluir al campo cultural, atravesado por el impacto que la reproductibilidad técnica había generado al ampliar el mercado de libros, pero también la piratería artística e intelectual. Como resultado, se establecieron nuevos marcos de control de los circuitos de producción y distribución de las obras, pero también surgió una agencia estatal específica destinada al estímulo de las actividades culturales, expresión del fortalecimiento de la presencia del Estado también en esta dimensión de la vida social. Mariana de Moraes Silveira, en "Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis. Argentina e Brasil, primeira metade do século XX", también recupera las articulaciones entre Derecho y políticas públicas. En este artículo se analizan los esfuerzos de los juristas argentinos y brasileños por posicionarse de un modo hegemónico en la redacción de las leyes, como parte de un intento por reivindicar un lugar de preeminencia político-social, auto legitimándose por su rol de "técnicos" en un contexto general de consideraciones sobre el Derecho como recurso de transformación social. En tal sentido, la autora muestra cómo aquellos, en tanto detentores de un conocimiento especializado, procuraron ofrecerse como actores clave para la modernización y racionalización del Estado a través de una agencia pretendidamente neutra. Lo sugerente es que la dinámica de intercambio entre estos especialistas argentinos y brasileños, la cual contribuyó a la convergencia de proyectos y argumentos, no generó a nivel del Estado los mismos resultados, pues si en Brasil se habría convertido en un verdadero programa de reforma legal, en Argentina no habría logrado traducirse en un plan gubernamental articulado. A su vez, Luz Irene Pyke en "Gobernadores y agentes policiales: vigilancia y exilio político en el territorio nacional de Misiones durante las décadas de 1920 y 1930", aborda del mismo modo la cuestión de ley, derechos y Estado, aunque desde una perspectiva muy particular, dada por las atribuciones (y saberes) de la policía territorial para generar una serie de informes sobre movimientos y opiniones de residentes llegados por motivos políticos, las cuales ponían en tensión y llevaban al límite el derecho de asilo político que decía garantizar el Estado argentino. Su estudio no solo problematiza ese rol jurídico estatal, sino también las relaciones entre política internacional, política local y agencia de las fuerzas de seguridad, pues logra evidenciar los compromisos provocados por los cuerpos diplomáticos de Brasil y Paraguay al buscar recabar información sobre sujetos que habían huido de sus países, y utilizar los recursos ofrecidos por la policía a través de las autoridades nacionales argentinas. Con todo ello, además, Pyke da cuenta del modo en que estas actividades de espionaje y transmisión de la información generaron un "saber" particular de la agencia policial.

Hemos dejado para cerrar el dossier el artículo de Cecilia Mazzaro, "Los inmigrantes y la construcción de saberes técnicos. Aportes desde experiencias productivas danesas en Buenos Aires (1844-1920)", porque conforma una mirada particular sobre la problemática de los "saberes", pues no centra su mirada en el Estado o sus agencias, sino en la acción de los sujetos sociales y el modo en que en esta se encuentra con diversas caras estatales. En este sentido, con un abordaje que recupera fuentes autobiográficas, relatos orales e historiografías locales, la autora busca reconstruir el modo en que la colectividad danesa bonaerense desarrolló, acumuló y transfirió un conocimiento respecto de la producción de ciertas materias primas y alimentos (cultivo de trigo, molienda de harina, lácteos), a lo largo de extensos procesos de experimentación. Pero en el caso estudiado observa no solo cómo esos "saberes" le permitieron forjar empresas exitosas particulares o colectivas, sino que también fungieron como recursos de integración social y comunitaria para estos inmigrantes.

Como se puede apreciar, este conjunto de investigaciones refleja la potencialidad de una mirada que lejos de enfocar al Estado como un aparato unívoco, recupera la pluralidad de su constitución, los

intereses sectoriales de las instituciones que actúan en su nombre y su articulación con los propios intereses de los actores que despliegan sus estrategias en sus marcos (y fuera de ellos). Se busca, así, contribuir a este campo de discusión en expansión que desde hace ya al menos dos décadas muestra una gran vitalidad en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Bohoslavsky, E. (2014). "El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943). Algunas discusiones historiográficas". En *Revista Sociedad y Economía*, 26, enero-junio, pp. 17-40.
- Bohoslavsky, E. (2015). "El rostro humano de la historia del Estado". En *Estudios Sociales del Estado*, 1 (1), primer semestre, pp. 239-247.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional General Sarmiento.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia. Servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires, Biblos.
- Garavaglia, J. C. (2010). "La burocracia en el Río de la Plata. Buenos Aires, 1800-1861". En *Anuario IEHS*, 25, pp. 119-144.
- Garavaglia, J. C. y Gautreau, P. (eds.) (2011). *Mensurar la tierra, controlar el territorio: América Latina, Siglos XVIII-XIX*. Rosario: Prohistoria-State Building in Latin America.
- Gribaudo, M. (2009). "Le savoir des relations: liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIX siècle". En *Le Mouvement Social*, 228, pp. 9-38. Consultado en: <http:// Cairn.info/revue-le-mouvement-social-2009-3-page-9.htm> (9 de junio de 2017).
- O'Donnell, G. (2008). "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". En *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, 42, pp. 1-14.
- Oszlack, O. (1982). *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Plotkin, M. (2010). Presentación al dossier "Saberes y Estado". En *Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX*, pp. 8-9. Consultado en <http://archivo.polhis.com.ar/datos/6dossiers.pdf>. (7 de enero de 2016).
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comp.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comp.) (2012b). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Skocpol, T. (1989). "El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En *Zona Abierta*, 50, pp. 71-122.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Eugenia Molina y

Gabriela García Garino

Coordinadoras del Dossier N° 17