

Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera serie, núm. 38, primer semestre 2013, pp. 147-154

Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores), *Los Saberes del Estado*. Buenos Aires, Edhasa, 2012. 256 páginas.

Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Edhasa, 2012. 264 páginas.

La configuración histórica de la burocracia, la construcción de las instituciones y agencias, los funcionarios y técnicos que las poblaron, que les imprimieron un sello, el modo como se interceptaron la lógica del técnico con la lógica del político y el Estado con la sociedad, el trazado cambiante de las fronteras entre lo público y lo privado, no constituyeron, por mucho tiempo, un objeto de preocupación para historiadores y científicos sociales. Desde la publicación de *Intelectuales y Expertos* en 2004<sup>1</sup>, se hizo evidente que comenzaba a delinearse un campo de conocimientos que tenía como eje la vinculación entre formas de conocimiento social, evolución del Estado y conformación de grupos técnicos y burocráticos. El presupuesto que ordena esta nueva perspectiva es que la configuración, legitimación e institucionalización de formas de conocimiento sobre la sociedad, expertos y modernización del Estado, configuran un proceso dialéctico y complejo que vale la pena recuperar. *Los saberes del Estado* y *Las Prácticas del Estado*, los dos textos que, en 2012, compilaron Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann y publicó Edhasa, continúan, profundizan y definen más claramente esa línea de investigación y dan cuenta de las múltiples perspectivas y registros abiertos en ese sentido que, por otra parte, vienen siendo exploradas por los compiladores y los autores en una importante producción previa. Los recortes, miradas y énfasis de los artículos reunidos en ambas compilaciones son diferentes, pero todos contribuyen a dilucidar un problema común: la construcción histórica de saberes y prácticas constitutivas de la formación del Estado.

Después de leer los textos que integran *Saberes* y *Prácticas* queda claro que el modo en que se configura la burocracia no es el resultado de políticas voluntaristas

---

<sup>1</sup> F. Neiburg y M. Plotkin, (comps.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós, 2004.

inspiradas por la búsqueda de una racionalidad maximizada sino que es el producto singular de factores múltiples y a menudo contradictorios, cuya trama es necesario descifrar, cuestión que, como propone Françoise Dreyfus<sup>2</sup>, apelando a Weber, quien sostenía que estaba lejos de creer que la realidad histórica se dejaba “aprisionar” en un esquema conceptual, obliga a volver a la formación histórica de las burocracias para captar aquello que permita explicar porqué, más allá de sus rasgos comunes, presentan en cada país caracteres específicos.

Cada uno de los artículos reunidos en ambos libros merecería un tratamiento más amplio que el que vamos a realizar aquí, pero la intención de estas notas es recuperar algunos problemas comunes que los atraviesan, construir una agenda de lo que tenemos y también de lo que nos falta para dar cuenta de la pregunta a la que Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann intentan dar respuesta: ¿cuáles son los vínculos entre formas de conocimiento social, evolución del Estado moderno y conformación de grupos técnicos y burocráticos?

La primera cuestión recurrente, que ya los autores señalan en la introducción a ambos volúmenes, es la referencia a la crisis como aceleradora de vínculos, de definiciones, como momento en que determinadas profesiones se legitiman como portadoras de saberes específicos demandados por el Estado y a la vez como momento de transformación de las instituciones. Cuando Skopol y Weir<sup>3</sup> se preguntan de qué dependió la diferencia de respuestas que en Inglaterra, Estados Unidos y Suecia se instrumentaron frente a la gran depresión, aluden al modo en que en cada uno de esos países penetró la innovación intelectual y se preguntan de qué dependió. La respuesta involucra a la estructura estatal previa, a los legados y herencias burocráticas, a la orientación política de los grupos dominantes, a las demandas sociales expresadas políticamente, para cerrar el círculo refiriéndose final y nuevamente, a las posibilidades de procesar y adaptar las nuevas ideas económicas. Para el caso argentino, Jimena Caravaca (capítulo 2, *Prácticas*) propone que fue la “disponibilidad” de equipos técnicos lo que permitió el keynesianismo antes del keynesianismo. Sostiene que los cambios institucionales de la década de 1930 fueron posibles gracias a la

---

<sup>2</sup> Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*, Buenos Aires, Biblos, 2012.

<sup>3</sup> Margaret Weir y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”, en *Zona Abierta*, nros. 63/64, Buenos Aires, 1993.

“disponibilidad de grupos técnicos preparados para entender las necesidades nuevas”. El diseño de las instituciones que dieron respuesta a la crisis, se vinculó, entonces, a una redefinición de la noción de Estado, de los ámbitos y grados en que su intervención era legítima o posible y corrió las fronteras entre lo público y lo privado.

Otra crisis, la de 1949, permite a Martín Stawsky (capítulo 3, *Prácticas*), poner a prueba la hipótesis y matizarla. En este caso, el argumento es que la necesidad de cambiar el rumbo modificó el perfil de los equipos encargados de las finanzas. Si en un primer momento fue un comerciante y no un técnico –Miguel Miranda- el que impuso su visión; producida la crisis la economía pasa a estar manejada por expertos cuyas trayectorias se habían iniciado en los años 30 y paralelamente se produce la reforma de la administración estatal. Esto no implica, para Stawsky, que no haya habido líneas de continuidad.

No se trata sólo de crisis económicas: las epidemias y un terremoto son los acontecimientos críticos que en el texto de Ricardo González Leandri y Ana María Rigotti (sección 2 y 3, *Saberes*), colocan a los médicos y a los urbanistas, respectivamente, en una situación privilegiada para legitimarse como portadores de saberes específicos frente al Estado. El primero, recorre un trayecto que va desde mediados del siglo XIX a la primera década del XX para mostrar la consolidación de los médicos en el ámbito académico, la delimitación de incumbencias profesionales y la vinculación de sus saberes y prácticas a las políticas implementadas por el Estado; recorrido en el que la irrupción de las epidemias de cólera, fiebre amarilla y viruela fue gradualmente convenciendo a las autoridades de la necesidad de técnicos y permitió a la corporación médica fortalecerse y adquirir experiencia. El proceso que se abrió a partir de allí, tal como González Leandri propone, no fue de ninguna manera lineal y el mérito del artículo reside en el rescate de su complejidad. Rigotti, por su parte, reconstruye la configuración del urbanismo como saber de Estado desde los años 1930, cuando el crecimiento urbano impulsó a los municipios a contratar expertos para enfrentarlo. El terremoto de San Juan, en el contexto de la difusión de la idea de planeamiento, les permitió a los técnicos ofrecer sus servicios al Estado e intervenir a escala regional y fue el “laboratorio” para renovar las herramientas del urbanismo y estrechar vínculos con el Estado y, finalmente, fue el desarrollismo el que trajo, junto con el énfasis en la modernización, su consolidación.

La segunda cuestión que muestra la mayoría de los textos es que los vínculos entre saberes reconocidos como expertos y Estado no estuvieron exentos de tensiones y una de ellas deviene de la intercepción entre la lógica de la técnica y la de la política, que supone necesariamente préstamos, contaminaciones y disputas. La racionalización del aparato estatal en pos del doble imperativo de la economía y la eficiencia fue un objetivo recurrentemente propuesto desde la conformación del Estado y en su nombre se desplegaron innumerables iniciativas que se interceptaron permanentemente con “intereses creados” y “necesidades políticas”. Patricia Berrotarán (capítulo 4, *Prácticas*) aborda este problema en los años del gobierno de Perón y centra su análisis en los cursos de Adoctrinamiento y de la Escuela Superior Peronista cuyo objetivo era capacitar a los funcionarios en el marco del cambio de rumbo que impuso la crisis de 1949 y una de cuyas consecuencias fue la reorganización de los organismos estatales. ¿Cuál fue la lógica que presidió la capacitación? La reforma ministerial se proponía, según el gobierno, ordenar para después racionalizar y se esperaba de la administración que se comprometiera con los valores de la “nueva Argentina”, lo cual implicaba infundir la doctrina peronista. La hipótesis desplegada en el artículo es que sobre el intento de “peronizar” hay lógicas de instauración de nuevas normas y tramas burocráticas de conformación de una nueva racionalidad estatal y de creación de nuevas capacidades institucionales funcionales al régimen político.

Esa misma tensión, pero inscrita en el interior mismo de una profesión, es el objeto que delimita Claudio Suasnábar (Capítulo 6, *Prácticas*): la relación entre pedagogía y política, en la perspectiva en la que se instala, define los enfrentamientos técnico-pedagógicos. El pedagogo, intelectual comprometido en la década de 1960 transitó por los traumáticos años de la dictadura, el exilio –interno o externo– lo colocó en la necesidad de revisar críticamente la experiencia político-educativa anterior, y lo hizo a partir de los espacios que las agencias internacionales le brindaban. En los años ochenta, una nueva matriz conceptual orientó las reflexiones del campo y emergió el intelectual funcionario. La reforma educativa de los años noventa le posibilita al autor mostrar lo que caracteriza como la tendencia a la mercantilización del conocimiento y la techno-burocratización de la política y, finalmente, el estado de conflicto que atraviesa actualmente el campo, producto de la agudización de sus tensiones.

Otra fuente de tensiones constituye el objeto del texto de Valeria Pita (sección 2, *Saberes*): las que se producen entre un Estado en proceso de construcción y agencias que están instaladas en zonas que los compiladores del volumen definen como “grises”, espacios en los que se interceptan el Estado y la sociedad, cuyos límites son difusos y en los que es posible percibir cómo se corren las fronteras entre lo público y lo privado a partir de lo que en cada coyuntura se reconocen como ámbitos de intervención legítima del Estado. Pita analiza el Hospital de Mujeres Dementes, a cargo de la Sociedad de Beneficencia en el momento en que pasa de la jurisdicción provincial a la nacional y muestra, a partir de la reconstrucción de distintos conflictos entre la Sociedad y actores estatales –policías, constructores, funcionarios– las dificultades que supone la gestión, las divergencias entre el discurso de la política y el de la técnica –higienismo– y finalmente, la disputa acerca de quién debe hacerse cargo de la salud de los pobres.

En tercer lugar, los textos contenidos en los dos volúmenes analizan la circulación y recepción de saberes ¿Qué saberes? ¿Cuáles fueron los circuitos de intercambio? ¿Cómo se procesaron en el ámbito local? ¿Cuánto de hibridación o de innovación? ¿Cuánto peso tuvo la validación o legitimación externa en la consagración de determinados grupos de expertos en su relación con el Estado? Mercedes García Ferrari (Capítulo 1, *Prácticas*) reconstruye la red de intercambio de saberes, tecnologías y prácticas construida entre Europa y América Latina en relación con la identificación de personas y su aplicación en los departamentos de policía de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal. El eje del texto es la difusión internacional del sistema dactiloscópico argentino durante las primeras décadas del siglo XIX y su seguimiento le permite a la autora desarmar la compleja trama que, “lejos de indicar un movimiento expansivo desde los centros de producción científica hacia la periferia”, muestra una estrecha interconexión entre puntos diversos del mundo; los procesos adaptación, innovación e hibridación que supuso su puesta en práctica. Valeria Grutzchetsky (Sección 3, *Saberes*) recupera el mismo problema, en este caso referido a los vínculos entre expertos y saberes argentinos y norteamericanos en la formación de la Dirección Nacional de Vialidad en los años 1930. La elección por los automóviles y los caminos como símbolos de progreso tuvo en Estados Unidos a un impulsor y un modelo que se extendió aun a la forma que adoptó la agencia para gestionarlos. Sin embargo, al igual que García Ferrari, Grutzchetsky señala que no se priorizó “mecánicamente” un modelo y los resultados no necesariamente fueron los esperados. Ingenieros y arquitectos

involucrados en el proceso adaptaron el saber y la experiencia externa al ámbito local y lidiaron con decisiones políticas.

Virginia Vecchioli (Capítulo 5, *Prácticas*) transita por una arista del mismo tema. Se ocupa de una nueva generación de abogados que se desempeñan en el campo de los derechos humanos y los observa desde sus intervenciones en el proceso de reforma judicial. Su hipótesis es que el principal capital de esos juristas se define por la posesión de saberes validados en el plano externo, por su pertenencia a instituciones académicas de prestigio internacional lo cual implicó un desplazamiento de los mecanismos de legitimación sustentados en diferentes formas de capital social, trayectoria similar a la que propone Claudio Suasnábar para los pedagogos. Este activismo experto, del que Vecchioli reconstruye trayectorias, que reivindica su autonomía del Estado, en el cual participa, garantiza la producción y reproducción de especialistas y forma nuevas élites profesionales.

También Sabina Frederic aborda el problema de la legitimación de un grupo profesional con caracteres específicos: las Fuerzas Armadas. Su hipótesis es que el proceso de profesionalización que viene desplegándose en los últimos treinta años se produce en paralelo con su pérdida de la condición de elite estatal con status independiente. La pérdida de reconocimiento social, la imposición de formas de control civil –despolitización y despolicización–, los cambios en las condiciones del reclutamiento, las obligan a reemplazar antiguas formas de validación asociadas a sus vínculos ideológicos y políticos con los sectores social y económicamente dominantes y esto deviene en una tensión entre la autoimagen asociada con las prerrogativas y el poder que detentaban en el pasado y la posibilidad de legitimarse a través de un saber hacer específico.

El peso de los expertos en la diagramación y el perfil que adoptaron algunas agencias estatales y en la orientación de las políticas implementadas es otro de los grandes ejes que atraviesa casi todos los textos y se manifiesta en las minuciosas reconstrucciones de las trayectorias de quienes en determinada coyuntura imprimieron su sello a alguna repartición: Vucetich en la policía (García Ferrari), Bunge y Prebisch como ejemplo paradigmático en el campo de la economía (Caravaca), sólo para mencionar a algunos de ellos. En esta perspectiva, el texto de Juan Suriano (sección 1,

*Saberes*), que analiza la creación y los primeros años de gestión del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante DNT), constituye a sus cuadros técnicos, de los cuales recupera sus historias, en actores privilegiados y en ejes de su periodización. El primer presidente del DNT, Nicolás Matienzo, marca un momento inicial en el que la línea política de la agencia se define por la prescindencia estatal en materia de intervención y la índole técnica e informativa de sus acciones. Quienes le siguieron – Marco Avellaneda, Julio Lezana, Alejandro Unsain– la revierten y privilegian el rol de policía del trabajo y el involucramiento en el mercado de trabajo. Junto a ellos se consolida una burocracia altamente especializada en derecho laboral –Alejandro Russo, Storni– vinculada a la Universidad y a los organismos interesados en la cuestión social, que, además, permanece en funciones, con lo cual acumula saber y experiencia. Esto no implica que en la construcción del objeto –una agencia estatal–, Suriano desconozca tensiones, límites y ausencias: la oposición temprana de empresarios y trabajadores; los conflictos con otras áreas del aparato estatal; el estrecho alcance jurisdiccional y las relaciones con un parlamento poco interesado por la cuestión social, cuestiones que es necesario evaluar a la hora de analizar políticas concretas y sus resultados.

La necesidad de cuantificar para conocer, que de algún modo estuvo presente en los primeros años del DNT, está en la base de la conformación del campo de la estadística y la organización del aparato burocrático específico, proceso que reconstruye Claudia Daniel (sección 1, *Saberes*). Según su perspectiva, entre las dos guerras se configuró una “comunidad especializada”, un campo con sus propias lógicas de validación y legitimación: la pertenencia a la Universidad, los vínculos con organizaciones, las mismas que frecuentaban los especialistas en derecho laboral que investiga Suriano; la participación en una red transnacional de difusión de saberes a través de publicaciones, congresos y viajes y, finalmente, el asesoramiento a las organizaciones de representación de intereses sectoriales. En ese campo tampoco faltaron las disputas internas –¿qué medir?, ¿cómo?, ¿cómo organizar la estadística oficial?–, sin embargo, de la imagen que Daniel brinda surge que constituyó su perfil, en gran parte, a partir de la figura de Alejandro Bunge que, no sin contradicciones, defendió la racionalidad de la técnica por sobre la arbitrariedad de la política y la necesidad de que el gobierno la impusiera.

Elegimos ordenar los trabajos de acuerdo a determinados problemas; sin embargo casi todos ellos podrían ocupar otros lugares en este comentario cuyo objetivo, como planteamos al principio, es mostrar las presencias y avances en el campo de estudios sobre la conformación y consolidación de élites estatales. Pierre Rosanvallon, en el prólogo de un libro que tiene ya muchos años, *El Estado en Francia*<sup>4</sup>, sostiene que en ese momento, en su país, la historia de la administración es un continente a explorar y propone al libro como un programa que parte de delimitar las condiciones para una historia del Estado. Primero, desglobalizar, para superar la tendencia a concebirlo como un bloque, como una estructura unificada y coherente, para evitar que se confunda con su forma de intervención en la sociedad o su crecimiento realizado en detrimento de la sociedad. Segundo, jerarquizar para lograr inteligibilidad comparativa. Tercero, articular, en la medida en que es el resultante de una interacción, solución y problema porque encarna en instituciones, prácticas y reglas y al mismo tiempo no tiene más consistencia que en relación a la cuestión de la institución de lo social.

*Saberes y Prácticas* constituyen un mirador ineludible para evaluar los avances en ese programa que proponía Rosanvallon. En principio, está claro que el Estado no constituye un bloque homogéneo y por otro, que en la burocracia, donde los legados y herencias pueden actuar cristalizando rutinas, también se producen procesos de transformación y de recepción de saberes y prácticas que se consolidan y legitiman en el doble proceso de construcción del Estado y configuración de las profesiones. En la reflexión con la que Joseph Love cierra *Saberes* enumera vacíos, áreas, agencias y saberes todavía inexplorados. Esas ausencias se manifiestan también para algunas coyunturas, sin embargo estamos más cerca de poder articular una historia más comprensiva y compleja del aparato estatal y de las elites que lo poblaron.

Ana Virginia Persello

Universidad Nacional de Rosario - CONICET

---

<sup>4</sup> Rosanvallon, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*. Paris, Éditions du Seuil, 1989.