



## Expertos, burocracias y política de masas en Argentina\*

### *Experts, bureaucracies and mass politics in Argentina*

Silvana Palermo\*\* y Jeremías Silva\*\*\*

Este dossier reúne artículos de Ricardo Salvatore, Ignacio Allevi y Andrés Stagnaro con el propósito de reflexionar sobre la renovación en los estudios de la historia del Estado y, en particular, explorar la cuestión del vínculo entre los expertos, las burocracias y la política de masas en el amplio y turbulento período que media desde la consolidación de la Argentina moderna hasta el peronismo clásico.

En los últimos años, como bien lo documenta esta revista, desde distintas disciplinas se ha problematizado al Estado como objeto de estudio, poniendo en discusión las categorías con las que se lo conceptualiza y llamando a enriquecer la agenda de investigación. Existe un saludable interés por los sujetos que invocan ser parte del Estado, las agencias que lo representan, las prácticas estatales, los saberes a partir de los cuales se formulan y legitiman las políticas públicas, los conflictos y disputas que atraviesan su diseño e implementación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Berrotarán, 2003; Biernat y Ramacciotti, 2012; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Lvovich y Suriano, 2006; Neiburg y Plotkin, 2004; Plotkin y Zimmermann, 2012a; 2012b.

\* La temática de este dossier constituye una de las líneas de indagación del proyecto "Política y cultura en los siglos XIX y XX" radicado en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que ambos integramos junto a colegas de la UNGS, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional del Litoral. Agradecemos a los autores de estos artículos por su colaboración y a los editorxs de la Revista ESE por invitarnos a organizar este dossier. Hemos traducido el artículo de Ricardo Salvatore de una versión en inglés. Le agradecemos muy especialmente por su labor en la edición.

\*\* ICI-UNGS/CONICET. Contacto: palermosilvi@gmail.com

\*\*\* ICI-UNGS/CONICET. Contacto: silva.jeremias@gmail.com

La creciente preocupación por recuperar el protagonismo de las burocracias condujo, por un lado, a privilegiar el estudio de renombradas *agencias estatales* –por ejemplo el Departamento Nacional de Higiene o el Departamento Nacional del Trabajo– sobre las que, en verdad, poco se sabía respecto a su composición, funcionamiento y políticas.<sup>2</sup> En general las investigaciones pusieron énfasis en explorar su génesis y transformaciones históricas, la formación profesional de sus integrantes, las formas de reclutamiento y la relación de estas instituciones con los mundos académicos. Esto conllevó la puesta en valor de la documentación oficial de esas instituciones: memorias, boletines, anuarios estadísticos y revistas especializadas. Por otra parte, el estudio de las burocracias estimuló la indagación de la conformación de *elites técnicas* y el desarrollo de *grupos socio-profesionales*: economistas, médicos higienistas y psiquiatras, abogados, criminólogos, arquitectos, ingenieros, entre otros.<sup>3</sup> Así concebidas, las investigaciones sobre las burocracias estatales dialogan con las indagaciones dedicadas a temas de la cultura científica, el desarrollo universitario y las profesiones en Argentina.<sup>4</sup> El punto de partida para abordar el Estado dejó de centrarse en sus agencias, para pasar a priorizar el examen de figuras de reconocido prestigio intelectual, su papel en las cátedras e instituciones universitarias, la formación de redes científicas y, a partir de allí, su potencial para alcanzar cargos jerárquicos en ministerios, secretarías, direcciones u otras dependencias estatales. Esta nueva manera de abordar el Estado contribuyó también a ampliar el menú de posibilidades en términos de archivos a consultar. Y, a fin de recuperar los “rostros del Estado”, algunos especialistas apelaron a una suerte de género biográfico,<sup>5</sup> que incluyó escudriñar inclusive documentación privada, en su afán de abocarse a la reconstrucción, por cierto para nada sencilla, de la trayectoria de los protagonistas de las instituciones estatales. En este punto, el estudio de las burocracias se distancia de su estrecha asociación con el análisis de los intelectuales, científicos, profesionales o expertos. En efecto, procurando dotar de carnadura al Estado, los investigadorxs constatan que, en ocasiones, las filas de la burocracia estatal, inclusive de los rangos más encumbrados, estuvieron integradas por individuos carentes de una capacitación formal, que se especializaron a partir de su experiencia laboral en el mundo privado o de la acumulación de un saber adquirido en carreras propiamente burocráticas.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> González Leandri, 1999; 2006; Lobato y Suriano, 2014; Soprano, 2000.

<sup>3</sup> Ballent, 2005; Caimari, 2004; Caravaca y Plotkin, 2007; Daniel, 2012; González Bollo, 2014; Palacio, 2015; Palermo, 2006; Salerno, 2015; Salvatore, 2001; Silva, 2013a.

<sup>4</sup> Altamirano, 2004; Buchbinder, 2005; Graciano, 2008; Terán, 2000; Zimmermann, 1995.

<sup>5</sup> González Bollo, 2008; Ramacciotti, 2009; Rein, 2006; Rein y Panella, 2013. Cabe advertir que esta contribución provino en algunos casos de una literatura preocupada por la composición del partido de gobierno y los elencos gubernamentales, antes que primordialmente por el Estado y sus burocracias en tanto tales.

<sup>6</sup> Así lo ilustran casos como el de Juan Vucetich, quién pese a carecer de estudios superiores, se convirtió en el Director de la Oficina de Identificación Antropométrica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (García Ferrari, 2012) y el de Roberto Pettinato, Director General de

Puede afirmarse que la renovación en los estudios del Estado debe mucho a la vez a la actual preocupación de la historiografía por reflexionar críticamente sobre las *escalas de análisis*. Así lo prueba el hecho de que hoy explorar el Estado-Nación ha dejado de remitir necesariamente a una escala nacional. En efecto, la literatura histórica se muestra más atenta a problematizar la territorialización de las intervenciones estatales. En primer lugar, hemos aprendido que las intervenciones del Estado-Nación no son el resultado de un proceso lineal y progresivo que inexorablemente conduce a un fortalecimiento de las capacidades estatales en el territorio que se reclama como propio. En segundo lugar, reconocemos que la capacidad de injerencia del Estado nacional es desigual en el espacio por motivos que comienzan a ser objeto de indagación en estudios históricos puntuales. En tercer lugar, dada la organización federal del Estado argentino, ha resultado imposible perder de vista la centralidad de la dimensión estatal de las provincias, una cuestión prioritaria para los nuevos estudios sobre las agencias provinciales. A nuestro juicio, los aportes de esta literatura radican en haber puesto de manifiesto la relevancia de la autoridad estatal de las provincias en el siglo XX, un período usualmente menos atendido que el de la primera mitad del siglo XIX, cuando el protagonismo de los Estados provinciales resulta indiscutido. Por tanto, la consolidación del Estado nacional a partir de 1880 ya no desplaza la indagación sobre los Estados provinciales; más bien el interés se concentra en la coexistencia entre ambos, reconociendo sus interacciones y conflictos. Junto a las investigaciones sobre las instituciones del Estado nacional, existe entonces una historiografía cada vez más nutrida que recupera agencias, burocracias y políticas a escala provincial, cuyos desarrollos reclaman trayectorias singulares y cronologías propias.<sup>7</sup> Y, en relación con esto último, el creciente interés por la provincialización de los territorios nacionales también ha invitado a reconsiderar la reconfiguración de las atribuciones, competencias e injerencias del Estado nacional, e indagar la génesis y funcionamiento de los poderes provinciales en esas regiones del espacio nacional.<sup>8</sup> En breve, mientras el alcance nacional de las agencias del Estado-Nación ha dejado de presuponerse, las capacidades del

---

Institutos Penales durante el peronismo clásico, quien desarrolló su *expertise* en la burocracia carcelaria de la década de 1930 (Caimari, 2004; Silva, 2013b). Existen otros casos, como por ejemplo el de José María Freire, quien se integró a la Secretaría de Trabajo y Previsión a partir de 1943 y debió su experiencia a la militancia sindical, pues era representante del Sindicato del Vidrio (Luciani, 2014). Su incorporación a la burocracia no se fundó en la demanda estatal de su saber sobre el mundo laboral y sindical –un capital con el que la Secretaría de Trabajo y Previsión ya contaba–, sino más bien en la necesidad del partido de gobierno de construir alianzas que sirvieran a la movilización política y la estructuración del liderazgo de Juan Perón, según lo señala Raanan Rein (2006).

<sup>7</sup> Ortiz Bergia, 2015. No es casual que el libro *La sociedad del trabajo* (Lobato y Suriano, 2014) dedique una de sus tres partes al problema de la mediación del Estado en materia laboral en las provincias, con capítulos que reconstruyen la organización y funcionamiento de los departamentos provinciales de trabajo en Tucumán, Córdoba, Sante Fe y Mendoza.

<sup>8</sup> Bohoslavsky, 2005; Bohoslavsky y Di Liscia, 2008.

Estado provincial ocupan a los especialistas del siglo XIX y XX prácticamente por igual. A la par asistimos a un momento de creciente reflexión sobre los circuitos de personas, saberes, prácticas, modelos de acción transnacionales a los que las agencias estatales, sus miembros y sus políticas no permanecieron ajenos.<sup>9</sup>

Los artículos aquí reunidos constituyen excelentes ejemplos de esta renovación historiográfica. Más que detenernos en sus argumentos –una tarea que naturalmente compete a lxs lectorxs–, interesa resaltar aquí las contribuciones que en término de conceptualización del objeto de estudio y escalas de análisis ofrecen para el estudio de los expertos y la burocracia.

En primer lugar, todos ellos se aproximan al estudio del Estado a partir del examen de la relación fecunda y recíproca entre *agencias y profesiones*, tanto que se hace evidente que una no puede escribirse sin la otra. Sobre la base del análisis de la influencia e inserción de médicos, maestros y pedagogos, Ricardo Salvatore pondera las capacidades del Departamento Nacional de Higiene (DNH) y el Consejo Nacional de Educación (CNE). Surgidas tempranamente, ambas instituciones contaron entre sus cuadros a una burocracia especializada y profesional. De hecho, fueron dirigidas por figuras de reconocida trayectoria intelectual que incluso alcanzaron la dirección de ambas, como fue el caso de Eduardo Wilde. Salvatore propone un relato que puede calificarse, sin temor a equivocarnos, de optimista, como bien lo sintetiza el título de su artículo: “burocracias exitosas”. En efecto, desde la perspectiva del largo plazo, –esto es, considerando el período que transcurre desde la incipiente consolidación del Estado nacional en 1870 a los inicios del peronismo–, el proceso de inserción de médicos, maestros y profesores en dichas agencias y su capacidad de acción desde el Estado arrojaron resultados positivos: Argentina exhibe un alto índice de alfabetización y mejoras sustantivas en los indicadores de salud pública a mediados del siglo XX.

De la misma manera, Ignacio Allevi se interroga sobre la relación entre médicos psiquiatras y agencias de la salud pública de la Provincia de Santa Fe. Su atención se centra en la producción de saberes en el campo médico en el clima de efervescencia provocado por la reforma universitaria que posibilitó, según lo demuestra, la consolidación de la psiquiatría como una especialidad propia, capaz de adquirir una voz autorizada en los debates sobre la salud pública a nivel provincial en la década de 1930. A este proceso de profesionalización, cuyos tiempos le son propios, Allevi articula el análisis de lo que denomina metamorfosis del Estado provincial, más concretamente la expansión de las capacidades de sus agencias en el contexto de la década de 1930 y la decisión de diseñar e implementar una política pública de higiene mental sistemática, legitimada por saberes expertos. En cierto sentido, si bien tras un proceso complejo, aquí también la historia termina con una suerte de matrimonio bien avenido entre ambas partes.

<sup>9</sup> Galeano, 2009; Plotkin y Zimmermann, 2012a; Ramacciotti, 2015; Salvatore, 2007; Weinstein, 2013.

Finalmente, Andrés Stagnaro concentra su indagación en las transformaciones de un grupo profesional, los abogados, quienes, a medida que se desarrolla el campo del derecho, pueden especializarse en una de las ramas que comienza a adquirir densidad propia en la década de 1920: el derecho laboral. Inicialmente marginal dentro del mundo académico, esta especialización adquirió centralidad en cuanto el Estado la requirió como herramienta fundamental para la intervención y regulación de las relaciones laborales a principios de los años 1940. En su análisis, este historiador también integra el proceso de conformación del campo académico con aquel de transformación de las instituciones estatales, cada uno de ellos con sus ritmos distintivos.

Estos tres artículos ejemplifican, en segundo lugar, el potencial que brinda contemplar distintas *escalas de análisis*. Salvatore documenta con ejemplos convincentes la desigualdad en la capacidad de injerencia del CNE y el DNH, los cuales tenían ya diferentes alcances pautados en su normativa. El primero nació, sin duda, como una institución de alcance nacional, mientras que el segundo vio recortado su ámbito de poder ante las atribuciones que ejercían en esta misma materia los Estados provinciales. Asimismo, gracias al contrapunto entre ambas agencias, el autor logra demostrar que las acciones del primero lograron impactar de manera rápida y casi por igual en todas las provincias, mientras que los programas del segundo se hicieron sentir más tardíamente, y de hecho no alcanzaron en forma igualitaria a todos los habitantes del país. En su opinión, “... estas comunidades de expertos fueron relativamente exitosas en el logro de sus objetivos originales en las grandes ciudades, aunque obstáculos importantes impidieron la difusión de estas mejoras (educativas y sanitarias) en el conjunto de la Nación”. En suma, como se observa, aun aquellos estudios sobre las agencias del Estado nacional reflexionan críticamente sobre la territorialidad de sus capacidades de injerencia, abandonando el presupuesto de que su autoridad se ejerce en el espacio nacional de igual manera y produciendo idénticos resultados.

Por su parte, tanto Allevi como Stagnaro concentran su mirada en las capacidades estatales de las provincias y en la constitución de grupos socio-profesionales a nivel local. Ambos sitúan sus análisis en ciudades que devienen relevantes para la vida universitaria del país: Santa Fe y La Plata. Reconstruyen el desarrollo de nuevas cátedras, la consecuente presencia de distinguidos profesores, la renovación intelectual y reorganización institucional posterior a la reforma de 1918 en esas casas de estudio. Como ambos ilustran, esta conjunción de factores contribuyó a potenciar en dichas ciudades la formación profesional de un conjunto de médicos y abogados que, a su turno, descollaron en la burocracia y en el diseño de políticas públicas a nivel provincial.

Tal como mencionamos, el examen de los saberes del Estado, los expertos y las burocracias se ha visto renovado por una creciente atención a la escala transnacional. En ocasiones, como demuestra Allevi, esta dimensión resulta ineludible. En efecto, este autor da cuenta del modo en que se imbrica la efervescencia intelectual en las universidades en las décadas de 1910 y 1920 –un aspecto crucial

a la hora de comprender la constitución y consolidación del saber médico psíquico con la circulación de conocimientos de importantes exponentes de esta corriente en Europa. Así puede comprenderse que la conformación de la psiquiatría como un campo específico dentro de la medicina debió tanto al reformismo político y a la creación de la Universidad del Litoral como a la construcción de vínculos entre especialistas locales y referentes italianos en ese campo. De este modo, el autor atiende y complementa el análisis de las transformaciones político-intelectuales a escala provincial con el de la construcción de redes y conexiones internacionales que confluyeron en el desarrollo de un universo altamente profesionalizado en Rosario y Santa Fe.

En nuestra opinión, la contribución de estos tres autores no se agota en el examen de la relación entre profesionalización, consolidación de la burocracia y desarrollo de agencias estatales, ni en el ejercicio de una conciencia crítica sobre sus escalas de análisis. Estimamos que estos trabajos se destacan asimismo por avanzar abordajes propios de la historia social al estudio del Estado y ensayar metodologías útiles, que permiten ampliar la agenda de investigación.

Gracias a la densidad que le otorga a la indagación del CNE y del DNH y, sin duda alguna, a la amplitud de miras que alcanza mediante la comparación sistemática entre ambos, el artículo de Salvatore propone una reconstrucción de la historia del Estado que va más allá del protagonismo de las elites expertas. Estas constituyen un capítulo imprescindible para comprender los actores, los saberes y las prácticas del Estado. Sin embargo, representan un segmento acotado de aquel conjunto más amplio de sujetos involucrados en la puesta en práctica de las políticas públicas. Como lo demuestra dicho autor al analizar la implementación de la ley de educación común o las campañas para combatir epidemias, ponderar la capacidad de intervención del Estado requiere de un estudio de la profesionalización de los cuadros medios. En otras palabras, exige un estudio de los rostros del Estado "desde abajo". Con este giro en la perspectiva de análisis, se pasa de una historia intelectual o socio-cultural de los principales funcionarios y expertos a una historia social de las burocracias, atenta a sujetos y experiencias laborales menos conocidos, quizás más anodinas, pero no menos necesarias. Así Salvatore integra en su narrativa el pensamiento y trayectorias de los directivos más encumbrados del CNE y del DNH con la historia de esas maestras que gradualmente feminizaron la educación primaria y de esos hombres que lograron monopolizar la enseñanza secundaria y universitaria, el peldaño socialmente más prestigioso y mejor remunerado de la educación pública. De la misma manera, documenta que la erradicación de las epidemias les exigió a los médicos encontrar diagnósticos acertados y contar a la vez con recursos y empleados capacitados para combatirlos. La eficacia de las campañas contra el paludismo requería develar en los laboratorios el origen de la enfermedad y a la vez fumigar adecuadamente los mosquitos, en teoría una tarea más pedestre, pero no menos fundamental. Así, su estudio nos invita a reflexionar sobre el potencial de una historia del Estado que, junto al protagonismo de los cuerpos directivos, contemple ese conjunto más vasto de empleados y empleadas que conforman

la burocracia estatal y de cuya labor también depende fuertemente el éxito de la injerencia estatal.

Otro modo de mirar a las elites expertas propone Allevi al ahondar en la sociabilidad de esos académicos prestigiosos, quienes junto a sus familias y conocidos constituyeron, en algunas ciudades de provincia, una suerte de aristocracia local, cuyos vínculos se afianzaban en la cotidianeidad doméstica, el tiempo libre, los círculos y las asociaciones. En efecto, sus redes de afinidad y su comunión de intereses no se originaban sólo en el hecho de compartir la experiencia universitaria o el mundo científico. Y recuperar esta dimensión de la sociabilidad deviene relevante a la hora de comprender la capacidad de influenciar las decisiones públicas o de participar activamente en la dirección de programas e instituciones del poder provincial. El éxito político de estos expertos y profesionales, entonces, debe quizás tanto a su celebridad académica como a su prestigio social. Aquí, en consecuencia, el estudio de la universidad y las redes científicas se complementa y enriquece con la indagación de la sociabilidad local, aproximándose al estudio del Estado, en cierto sentido, desde fuera de él. Así, se recuperan actores y prácticas que no se desenvuelven en el seno de las agencias estatales, pero contribuyen a explicar su constitución. Inclusive logra recuperarse el protagonismo de las mujeres, especialmente notorias en materia de la salud pública por su trayectoria y capital en el asistencialismo, cuya labor en ocasiones resultó antitética a la profesionalización médica, aunque en el caso analizado por Allevi se presenta como complementaria.<sup>10</sup>

Finalmente, el estudio de Andrés Stagnaro sobre el derecho laboral y los Tribunales del Trabajo documenta convincentemente esa relación dinámica y recíproca entre la jerarquización profesional que se construye en el campo académico y el modo en que esta se ve afectada por la inserción del derecho laboral en el aparato estatal. El cruce entre ambos procesos se comprende acabadamente cuando se lo ubica en el novedoso contexto político que inaugura el peronismo, e inclusive en los cambios que este experimenta en esos casi diez años en el poder. Ese análisis de transformaciones en el campo profesional, institucional y político se combina con una reconstrucción de las trayectorias de esos abogados/jueces y de sus prácticas en los tribunales, particularmente a partir del examen de las sentencias. Combinando distintos abordajes y en base a un corpus documental heterogéneo, logra reconstruir un caso poco conocido sobre la profesionalización de la rama judicial y la génesis de la justicia laboral en la Argentina.

Para concluir conviene detenernos en la problemática que es motivo de reflexión de este dossier. Hemos reunido estos tres trabajos porque estimamos que, de diferentes modos, ellos permiten reflexionar sobre el modo en que la política electoral impactó sobre la configuración y modernización del Estado.

---

<sup>10</sup> Sobre las tensiones entre los médicos y las mujeres de la Sociedad de Beneficencia, véase (Pita, 2012).

¿En qué direcciones estos estudios invitan a pensar la relación entre expertos, burocracias y política?

En primer lugar, es evidente que la relación entre política y Estado, tema hoy objeto de intensas discusiones públicas, constituyó también motivo de reflexiones y controversias para aquellos contemporáneos de la ley que inauguró el sistema de competencia electoral y la pureza del sufragio, como demuestra Salvatore a partir de las cavilaciones de Juan B. Justo y Benjamín Villafañe. La necesidad o inclusive la urgencia de reconfigurar las agencias estatales, modernizar sus prácticas, hacer más eficaz sus intervenciones no preocupó tan sólo a los expertos. Representó, en verdad, un objeto de reflexión pública, que la competencia electoral y la presencia de diversas voces en el parlamento nacional no inauguraron por cierto, pero indudablemente contribuyeron a amplificar. De modo que, la prensa nacional, las revistas y magazines, los discursos, proyectos y la labor de las comisiones parlamentarias, las interpelaciones en el Congreso Nacional y las campañas electorales brindan al historiador un material útil a la hora de indagar las prescripciones sociales sobre la relación entre burocracias y partidos, los imaginarios sobre la modernidad estatal, que enriquecen el panorama que sobre estas cuestiones apreciamos a partir de los intelectuales y expertos.

En segundo lugar, estudiar esa relación entre expertos, burocracias y política exige no sólo recuperar las representaciones e imaginarios articulados en los discursos, sino también indagar el nivel de las prácticas. La empleomanía, un tópico central en las controversias políticas en la Argentina moderna y contemporánea, ¿constituyó en verdad una práctica extendida? Existe un interés creciente por parte de lxs historiadorxs de lidiar con este interrogante de difícil resolución.<sup>11</sup> En tal sentido, el mérito de Salvatore radica en enfrentar esta cuestión y brindar, a la vez, pistas sobre cómo resolverla. Según este autor, para los partidos políticos, en particular el radicalismo, los puestos menos encumbrados de la administración pública pudieron convertirse, en ocasiones, en un instrumento de recompensa política, en un botín deseable para la ampliación del apoyo electoral. Claro que, examinar el problema en detalle le permite recuperar sus matices y su complejidad. Por un lado, ilustra que el trabajo en la administración pública requiere de diferentes grados de capacitación, de modo de que no todos los cargos pueden ofrecerse fácilmente como recompensa política. Por más que los partidos políticos desearan proceder sin reparar en el cumplimiento de ciertos requisitos, lo cierto es que no podían ignorar totalmente los criterios de méritos y calificación requeridos para el desempeño de algunos de los trabajos realizados en las agencias estatales. En verdad, éstas no constituían un material completamente maleable a voluntad de los partidos, pues contaban con sus tradiciones burocráticas y sistemas meritocráticos propios. Por otra parte, al comparar el caso del CNE con el del DNH, dicho autor encuentra que no todos los empleos públicos constituían recompensas igualmente atractivas a los ojos

<sup>11</sup> Horowitz, 2007; 2015; Palermo, 2011; 2012; Persello, 2001; 2015.

de esos eventuales "clientes políticos". En efecto, mientras que conseguir ingresar como docente en una escuela primaria o secundaria aparecía como una recompensa tentadora, no ocurría lo mismo con algunos de los empleos que podía ofrecer el DNH, como lo ejemplifica lo poco atractivo que resultaba obtener un trabajo en la campaña de erradicación del paludismo en el norte del país.

En tercer lugar, si el estudio de los expertos y la burocracia condujo, en buena medida, a explorar la conformación de saberes y el desarrollo de las profesiones en el país, lo cierto es que estos procesos estuvieron estrechamente ligados al clima del reformismo político y los cambios que inauguró la competencia electoral. No sorprende que Allevi y Stagnaro deban referirse a la reforma universitaria de 1918 a la hora de explicar el lugar que fue adquiriendo la psiquiatría en la carrera de medicina en la Universidad del Litoral y la formación de cátedras precursoras en la conformación del derecho laboral, surgidas bajo el influjo de figuras como Alfredo Palacios en la Universidad de La Plata. Ambos casos iluminan que ese clima de reformismo político e intelectual y los consecuentes cambios institucionales que provocó en el mundo universitario resultaron productivos para la institucionalización de ciertas disciplinas, la formación de nuevos campos de saber y el surgimiento de nuevos cuadros expertos que eventualmente pudieron encumbrarse en la administración estatal o terciar en la elaboración de políticas sobre salud o justicia laboral, como lo documentan los artículos de dichos autores. Si, como han señalado Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, para aquellos economistas que se preciaban de poseer el saber técnico para diseñar planes capaces de asegurar el progreso argentino ante los embates de la crisis económica mundial, la política representaba un "ruido", una interferencia problemática que se buscaba eludir, su posición puede no necesariamente haber sido representativa de la de los especialistas en otros campos del saber.<sup>12</sup> Y, más aún, cualquiera sea la postura de los actores involucrados, desde una perspectiva histórica interesada en problematizar los vínculos entre política, expertos y burocracia, lo cierto es que la indagación debe situarse en las fronteras de esos campos a fin de dilucidar la naturaleza de las relaciones que se establecen entre ambos.

En ocasiones, reconsiderar ciertos problemas historiográficos conlleva reconsiderar periodizaciones. Precisamente aquí se encuentra uno de los aportes de la renovación en los estudios del Estado, pues nos ha colocado ante el desafío de articular procesos, con temporalidades diferentes. Los ritmos de la conformación de saberes, la institucionalización de las profesiones o su desarrollo universitario no necesariamente coinciden con el tiempo de transformación institucional del Estado. No por casualidad, al intentar precisar la cronología de los artículos aquí presentados, nos encontramos debatiendo cual era, en verdad, el período que privilegiaban. Desde una perspectiva interesada en las burocracias, la cuestión de la empleomanía no puede restringirse a los años de la república democrática

<sup>12</sup> Plotkin y Zimmermann, 2012b: 15.

—en teoría el momento en que se agudiza la utilización del Estado orientada al clientelismo político—, y debe incluir la etapa de la república oligárquica. Para el caso de la política de salud mental del Estado santafecino, si bien la conformación de una política pública definida y sistemática tuvo lugar en la década de 1930, lo cierto es que el estudio de quienes fueron sus protagonistas y el modo en que construyeron sus ámbitos y vínculos profesionales remite a la década de 1920. De la misma manera, el estudio de la justicia laboral y sus funcionarios, sin duda situada en la época peronista, obliga a retrotraer el análisis también a los años 1920 a la hora de ponderar la constitución del campo del derecho laboral, la especialización y jerarquización que este nuevo saber provocó en dicho campo, un proceso fruto de la efervescencia intelectual generada por la reforma universitaria de 1918. En suma, hoy somos conscientes de que una historia del Estado no puede inscribirse ingenuamente en la cronología que la historia política establece en función de los cambios de gobiernos.

Esto no presupone, sin embargo, desestimar el problema del impacto que en la construcción de saberes y en las prácticas del Estado ejerce la política electoral en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. Hasta cierto punto, la literatura sobre el Estado ha tendido a focalizarse en los años 1880, la década de 1930 y el período del peronismo clásico, momentos éstos que marcaron fuertemente la transformación del Estado nacional, fruto de la unificación definitiva del país, el intervencionismo que afianzó la crisis económica mundial y la expansión de sus capacidades que auspició el peronismo. Sin cuestionar la centralidad de estos hitos que legítimamente podrían reclamarse fundacionales, lo cierto es que las décadas de 1910 y 1920 adquieren una significación primordial, al priorizar el examen de la relación entre expertos, burocracias y orígenes de la política de masas. Estas testimonian profundas mutaciones tanto a nivel local como transnacional. Argentina asistió al contradictorio balance de su Centenario, el surgimiento del reformismo político y la agudización del debate sobre la cuestión social. Una sociedad marcada por la experiencia de una crisis económica sin precedentes provocada por la Primera Guerra Mundial ensaya sus primeros pasos en el sistema electoral competitivo que ha inaugurado la sanción de la Ley Sáenz Peña. También conmovidos por una contienda cuya prolongación resultó inesperada, las naciones de Europa y Estados Unidos enfrentaron con urgencia la tarea de desarrollar nuevas capacidades para la guerra e intervinieron en múltiples planos: la planificación de la producción, la racionalización de los consumos, la regulación de las comunicaciones, la ineludible atención a los problemas de la salud y de la reincorporación social de los combatientes, el desarrollo de programas que garantizaran un mínimo bienestar a una ciudadanía que con sus esfuerzos había hecho posible la movilización del frente interno, entre otros. Como corolario, la Gran Guerra dejó también un conjunto de instituciones supranacionales, como la Sociedad de las Naciones y la *Organización Internacional del Trabajo*,<sup>13</sup> cuya labor no puede desestimarse al explorar las vinculaciones

<sup>13</sup> Caruso, 2011.

internacionales que se establecieron entre intelectuales, expertos y miembros de las burocracias que apelaban a las redes y ámbitos internacionales en busca de conocimientos y espacios para diseñar y debatir soluciones para esos desafíos que cada uno de ellos enfrentaba en sus países de origen.

En síntesis, como lo sugieren estos artículos, la riqueza de una historia comprensiva del Estado radica tanto en lo que se ha hecho como en lo que queda por hacer. Al poner de relevancia el impacto de la política electoral competitiva en la conformación y reconfiguración del Estado, se abre una historia del Estado que incluye pero va más allá de las elites técnicas y los expertos para considerar a la burocracia en todas sus dimensiones, una historia capaz de repensar una problemática clásica como el clientelismo político y de abordar la relación entre política electoral, prácticas y saberes del Estado. Hemos insistido aquí en colocar en primer plano la indagación de la relación entre Estado y política de masas en la primera mitad del siglo XX. Como se ha dicho y lo vislumbran los trabajos de Ricardo Salvatore, Ignacio Allevi y Andrés Stagnaro, esto nos conduce a explorar el modo en que se afectan mutuamente el proceso de construcción de agencias estatales, sus protagonistas y proyectos con el sistema de competencia electoral, el devenir de la ampliación de la ciudadanía y la democratización política.

## Bibliografía

- Altamirano, Carlos (2004), "Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la 'ciencia social' en la Argentina", en Neiburg, Federico; Plotkin, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 31 a 65.
- Ballent, Anahí (2005), *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943–1955*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo.
- Berrotarán, Patricia (2003), *Del plan a la planificación: el estado en la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Biernat, Carolina; Ramacciotti, Karina (eds.) (2012), *Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930–1970*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Bohoslavsky, Ernesto (2005), "Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina", en Bohoslavsky, Ernesto; Di Liscia, María Silvia (eds.), *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840–1940*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 49 a 72.
- Bohoslavsky, Ernesto; Di Liscia, María Silvia (2008), "La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880–1940", en *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia* (Madrid), Vol. 60, N° 2, pp. 187 a 206.
- Bohoslavsky, Ernesto; Soprano, Germán (2010), "Una evaluación y propuestas para un estudio del Estado en la Argentina", en Bohoslavsky, Ernesto; Soprano, Germán (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 9 a 55.
- Buchbinder, Pablo (2005), *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Caimari, Lila (2004), *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en Buenos Aires, 1880–1940*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Caravaca, Jimena; Plotkin, Mariano (2007), "Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas en la Argentina, 1910–1935", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 47, N° 187, pp. 401 a 428.

- Caruso, Laura (2011), "Estado, armadores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: la segunda conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920)", en *Anuario IEHS* (Tandil), N° 26, pp. 31 a 53.
- Daniel, Claudia (2012), "Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913–1983)", en Morresi, Sergio; Vommaro, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 45 a 85.
- Galeano, Diego (2009), "Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los *delincuentes viajeros*, 1905–1920", en Bohoslavsky, Ernesto; Caimari, Lila; Schettini, Cristiana (orgs.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-Rom, Buenos Aires.
- García Ferrari, Mercedes (2012), "Identificación. El rol de los departamentos de policía argentinos en la difusión global de saberes, tecnologías y prácticas identificadoras. 1887–1912", en Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 35 a 65.
- González Bollo, Hernán (2008), "José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930–44)" (en línea). <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf> (acceso 17 de abril de 2016).
- González Bollo, Hernán (2014), *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869–1947)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- González Leandri, Ricardo (1999), *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852–1886*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- González Leandri, Ricardo (2006), "Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso", en *Anuario IEHS* (Tandil), N° 21, pp. 333 a 344.
- Graciano, Osvaldo (2008), *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina, 1918–1955*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Horowitz, Joel (2007), "Patrones y clientes. El empleo municipal en el Buenos Aires de los primeros gobiernos radicales (1916–1930)", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 46, N° 184, pp. 569 a 596.

- Horowitz, Joel (2015), *El radicalismo y el movimiento popular (1916–1930)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan (2014), "Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal", en Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900–1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 53.
- Luciani, María Paula (2014), "José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión", en Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900–1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 319 a 334.
- Lvovich, Daniel; Suriano, Juan (2006), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870–1952*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Neiburg, Federico; Plotkin, Mariano (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Ortiz Bergia, María José (2015), "El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión", en *Estudios Sociales del Estado* (Buenos Aires), Vol. 1, N° 1, pp. 59 a 85 (en línea). <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/24/24> (acceso 12 de febrero de 2016).
- Palacio, Juan Manuel (2015), "El grito en el cielo. La polémica gestación de los tribunales del trabajo en la Argentina", en *Estudios Sociales* (Santa Fe), N° 48, pp. 59 a 90.
- Palermo, Silvana (2006), "Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862–1916", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 46, N° 182, pp. 215 a 243.
- Palermo, Silvana (2011), "Los desafíos de la democratización del progreso: el Radicalismo y la expansión de los Ferrocarriles del Estado, 1916–1930", en *Travesía. Revista de Historia Económica y Social* (San Miguel de Tucumán), N° 13, pp. 93 a 125.
- Palermo, Silvana (2012), "Los Ferrocarriles del Estado entre la política electoral y la modernidad administrativa: la revista 'Riel y Fomento' a comienzos de 1920", en *Estudios del ISHIR* (Rosario), Vol. 3, N° 2, pp. 59 a 83.
- Persello, Ana Virginia (2001), "Administración y política en los gobiernos radicales, 1916–1930", en *Sociohistórica* (La Plata), N° 8, pp. 121 a 152.

- Persello, Ana Virginia (2015), "El imperativo de racionalizar: los empleados públicos en los años '30", en *Estudios Sociales del Estado* (Buenos Aires), Vol. 1, N° 2, pp. 4 a 31 (en línea). <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/32/40> (acceso 12 de febrero de 2016).
- Pita, Valeria (2012), "Controversias en la trama estatal: administradoras, funcionarios y profesionales en el Hospital Nacional de Alienadas", en Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 103 a 124.
- Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (2012a), "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 28.
- Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012b), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Ramacciotti, Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.
- Ramacciotti, Karina (2015), "Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo, primera mitad del siglo XX", en *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* (Rio de Janeiro), Vol. 22, N° 1, pp. 201 a 219.
- Rein, Raanan (2006), *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere-Universidad de Tel Aviv.
- Rein, Raanan; Panella, Claudio (comps.) (2013), *La segunda línea: Liderazgo peronista. 1945–1955*, Buenos Aires, **Pueblo Heredero/Eduntref**.
- Salerno, Elena (2015), "Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado", en *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina* (Buenos Aires), Año 9, N° 16, pp. 13 a 34 (en línea). <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/802/1439> (acceso 09 de noviembre de 2015).
- Salvatore, Ricardo (2001), "Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890–1940)", en *Estudios Sociales* (Santa Fe), N° 20, pp. 81 a 114.
- Salvatore, Ricardo (2007), "Introducción. Los lugares del saber", en Salvatore, Ricardo (ed.), *Los lugares del saber*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora, pp. 9 a 34.

- Silva, Jeremías (2013a), "El sistema penitenciario del Estado Nacional entre 1930–1943", en Barreneche, Osvaldo; Salvatore, Ricardo (comps.), *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario, Prohistoria, pp. 227 a 250.
- Silva, Jeremías (2013b), "Roberto Pettinato: La política carcelaria entre la dignificación y la represión", Rein, Raanan; Panella, Claudio (comps.), *La segunda línea: liderazgo peronista. 1945–1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/Eduntref, pp. 267 a 287.
- Soprano Germán (2000), "El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907–1943", en Panettieri, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 31 a 53.
- Terán, Oscar (2000), *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880–1910). Derivas de la "cultura científica"*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Weinstein, Bárbara (2013), "Pensando la historia más allá de la nación: la historiografía de América Latina y la perspectiva transnacional", en *Aletheia* (La Plata), Vol. 3, N° 6, pp. 1 a 14.
- Zimmermann, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890–1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés.