

## **Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012)**

**Eje temático:** Estado y Políticas Públicas

**Título del trabajo:** “Burocracias en el peronismo clásico”

**Nombre y pertenencia institucional:** Ma. Victoria De Negri - Universidad Nacional de Quilmes

**Dirección electrónica:** [vicdenegri@yahoo.com.ar](mailto:vicdenegri@yahoo.com.ar)

*“La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman las decisiones desean utilizar a la burocracia para fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias. Si la burocracia implementa las decisiones de los políticos que están en el gobierno, ella se convierte, en alguna medida al menos, en instrumento para consolidar ventajas políticas. Por el contrario, si la burocracia fuera autónoma, entonces ya no podría ser un instrumento de lo público. Idealmente, lo que uno desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios. Pero la mejor solución no siempre es factible” (Adam Przeworski 2004: 195).*

### **1. Introducción**

El tema a desarrollar en este artículo, las burocracias durante el primer peronismo, plantea desde el inicio una dificultad metodológica, ya que no existen hasta el momento estudios que analicen exclusivamente a la burocracia como objeto de investigación, desde una perspectiva que pretenda aproximarse al Estado y sus componentes. Un estudio

sumamente revelador e interesante es el que lleva a cabo Daniel Campione (2003), quien analiza la creación de las burocracias en el período 1943-1946, su conformación, elencos e ideologías particulares. Sin embargo, lamentablemente este estudio no se adentra en el primer peronismo, con lo que nos encontramos con un vacío explicativo difícil de subsanar si no es con un análisis profundo de este actor estatal.

Este objetivo se revela particularmente importante si se tienen en cuenta los avances realizados a partir de la década de 1990 en el campo de los estudios sobre el peronismo, donde muchos analistas comenzaron a tomar al Estado como objeto de estudio. Para el período peronista clásico, Patricia Berrotarán (2003, 2004) nos demuestra que un estudio de este tipo echa luz sobre el período de una manera novedosa y enriquecedora que en numerosos aspectos viene a discutir con la historiografía previa sobre el peronismo, demasiado concentrada en los aspectos ideológicos y de liderazgo. Así, vemos que un análisis pormenorizado de la burocracia como actor estatal privilegiado resultaría en una mayor profundización del tema y comprensión del peronismo clásico. Sin embargo, considero que la utilidad de este ensayo no termina aquí, ya que este tipo de aporte también sería enormemente provechoso a la hora de estudiar las burocracias argentinas desde la conformación del Estado y hasta la actualidad.

Pero, ¿cómo estudiar las burocracias? Y ¿cómo estudiar particularmente las burocracias peronistas? Como punto de partida, presentaré una propuesta teórico-metodológica que se desprende de la combinación de elementos teóricos propuestos por autores que se han cuestionado acerca de las burocracias latinoamericanas. Luego, presentaré los análisis sobre las burocracias propuestos por algunos autores dedicados al estudio de alguna dimensión o alguna dependencia estatal particular. El camino elegido en este artículo es el de retomar las sendas iniciadas por aquellos autores que desde la perspectiva analítica que toma al Estado peronista como objeto de estudio, de alguna manera u otra incluyeron un análisis de sus burocracias. Para ello, comenzaré por posicionarme desde la perspectiva del Estado, para explicitar algunas de las políticas dirigidas a sus burocracias. Luego, me ubicaré desde la perspectiva de la burocracia misma desde que se constituye como actor sindical y que, en consecuencia, mantiene relaciones dobles con el Estado (en tanto que demandante de derechos y en tanto que brazo operativo de éste). En tercer lugar, desde la perspectiva de la dependencia estatal, presentaré tres casos diferentes de dependencias estatales y sus respectivas burocracias, para intentar encontrar elementos comunes que nos permitan realizar algún tipo de hipótesis de generalización.

Así, y en razón de la ausencia de estudios específicos sobre este actor estatal, lo que propongo en este artículo es presentar la mayor cantidad de líneas de análisis posibles

sobre el tema, a riesgo de perder especificidad pero buscando cubrir el mayor campo posible<sup>1</sup>.

Finalmente, a modo de conclusión, presentaré algunas cuestiones todavía abiertas y problemáticas que considero necesario continuar profundizando para obtener un análisis más acabado de las burocracias peronistas. Así, lo que proponemos aquí es una primera incursión en el tema, teniendo como modesto objetivo el relevo de algunos elementos preliminares que puedan dar el puntapié inicial para un estudio más profundo del tema.

## **2. Las burocracias y las burocracias en América Latina**

Una rápida revisión de la literatura sobre el tema deja ver que las definiciones sobre lo que “es” la burocracia son tan variadas y múltiples como disciplinas e investigadores que estudian el tema. En este bosque de sentidos diversos, considero que la definición que ofrece el politólogo Angelo Panebianco (1986) resulta una de las más útiles a la hora de aproximarse a la burocracia en tanto que objeto de estudio. Para el italiano, la burocracia es “la administración [de una organización pública] por parte de funcionarios asalariados” (1986: 369), definición corta y concisa que nos ayudará a aproximarnos inicialmente al objeto (aunque más adelante la complementaremos con algunos elementos adicionales propuestos por O. Oszlak). Asimismo, otro aspecto interesante de la propuesta de Panebianco es su constatación, desde la ciencia política, de que históricamente persiste en todas las sociedades políticas el mito de la separación entre política y administración. Desde mi punto de vista, este mito implica una doble presión: la dirigida a la administración, demandando neutralidad política en su trabajo, y la dirigida desde la sociedad hacia el Estado, demandando la neutralidad de sus cuadros.

Por otro lado, un elemento interesante que introduce este autor es el agregado que realiza a la hora de reflexionar acerca de las democracias de masas. En éstas se lleva a cabo una transformación de las burocracias en varios sentidos: en primer lugar, aumenta la dimensión, complejidad y heterogeneidad de los sistemas administrativos. En segundo lugar, aumenta la competencia interburocrática, lo cual se refleja en la distribución del presupuesto. Finalmente, también tiene lugar un fenómeno de sindicalización del empleo público. Estos tres elementos resultan particularmente interesantes para aproximarse al peronismo clásico, un régimen que llevó al extremo la masividad de la democracia al incorporar a la mujer en el derecho al sufragio.

---

<sup>1</sup> Creo que el hecho de posicionarse únicamente a partir de la perspectiva de la ciencia política (que mira al Estado y sus políticas) o de la historia (que mira los vericuetos de cada una de las dependencias estatales) sería menos rico que tomar una perspectiva multidisciplinaria e intentar rescatar los elementos resultantes de ambos posicionamientos disciplinarios. Esto, claro está, siempre y cuando se indique claramente cuál es la posición desde la que se mira qué objeto. En este artículo pendularemos entre ambas.

Panebianco advierte en sus escritos que su teoría de la burocracia fue desarrollada y pensada para el hemisferio norte y que no pretende ajustarse a contextos diferentes, tales como el latinoamericano. Así, en un texto ya clásico, Oscar Oszlak (1984) propone algunas líneas teóricas para entender a las burocracias latinoamericanas. Oszlak comienza por denunciar la falta de una teoría de la burocracia específicamente desarrollada para entender las burocracias latinoamericanas, quejándose de la tarea inútil de trasladar marcos teóricos desarrollados para Europa y EE.UU. o marcos desarrollados para el ámbito privado, además de la falta de contextualización de la mayor parte de los enfoques y modelos.

El autor advierte que, al tratarse de un tema tratado por muchas disciplinas y por ninguna específicamente, se aborda con múltiples enfoques, por lo que existe una “tendencia al sincretismo” teórico. En este contexto, se destaca lo que Oszlak llama un “paradigma emergente” dentro de los estudios sobre la burocracia que la considera un nexo o mediación entre el Estado y la sociedad civil, como “instancia conciliadora”, definición que supone que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia deben ajustarse a las pautas normativas. Sin embargo, el autor critica este paradigma y lo tilda de limitado debido a su sesgo privatista, advirtiendo contra el peligro de aplicar para el sector público los modelos desarrollados para el sector privado.

La propuesta de Oszlak es diferente, y considero que dos son los elementos que más utilidad tienen para nosotros en el caso de las burocracias peronistas. En primer lugar, un elemento metodológico que viene a complementar la postura de Panebianco: Oszlak sugiere tomar a la burocracia estatal como unidad de análisis, lo cual es en parte lo que proponemos llevar a cabo en este artículo. El autor considera que, para esto, es necesario tener en cuenta “la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, lo cual dificulta la generación y generalización de proposiciones válidas para interpretar su comportamiento global” (Oszlak 1984: 281). La definición que propone el autor de este objeto de estudio es un “conjunto de organizaciones complejas e interdependientes cuyo carácter ‘público’... permite distinguirlas como un sistema diferenciado” (1984: 281). Esto, sin olvidar la dificultad inherente a atribuir características genéricas a un sistema compuesto por unidades que poseen notables diferencias en cuanto a autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos. Pero para el científico social la heterogeneidad es también sinónimo de riqueza, por lo que Oszlak también recuerda que, “a la vez, esta misma heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil” (Oszlak 1984: 282).

El segundo elemento de la propuesta de Oszlak es la necesidad de considerar los *roles* de la burocracia estatal, ya que “es evidente que la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado” (1984: 284), más allá de que este sea el deseo de quienes ejercen el poder. Si se toma a la burocracia como objeto de estudio, se lo considera entonces como un actor estatal que juega un rol en la arena de disputa por el

poder. Así, según Oszlak la burocracia se puede convertir en “grupo de presión”: con la expansión y aumento del peso de la burocracia, aumenta su nivel de autonomía y ésta se transforma en “un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del ‘interés general’ en función de su propio interés” (1984: 284). Asimismo, un elemento específico de la burocracia es su “carácter crucial de arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes”. Sin embargo, el autor advierte que en el caso de la burocracia, esta arena es una “arena movediza”, por dos razones: porque se engarza de manera dinámica y cambiante con las demandas de los actores civiles y estatales, también cambiantes, y porque la estructura estatal tampoco es estática sino que se va transformando con el tiempo. Este elemento resaltado por Oszlak también resulta útil para comprender y contextualizar los cambios de las burocracias a lo largo de los años en que transcurre el primer y segundo gobierno peronista.

Peter Cleaves y Martin Scurrah elaboran, asimismo, un marco teórico para estudiar el caso de la administración de Velasco en Perú (1968-1975). Los autores proponen tres tipos (ideales) de burocracia, a partir del cruce de las variables *ideología* y *sistema político*. Estos tres tipos son la burocracia liberal, la burocracia corporativista y el centralismo burocrático. Considero que el peronismo clásico parecería corresponder a este último tipo o al menos tender hacia este tipo, ya que cumple con las características resaltadas por los autores para este tipo de burocracia. Según los autores, el centralismo burocrático es caracterizado por: (1) La implementación de formas coercitivas de control social que, en ocasiones, llegan incluso a buscar y lograr destruir a la oposición; (2) Para los burócratas de nivel medio y bajo, énfasis en la internalización de los objetivos institucionales y del régimen; (3) La alta gerencia “debe estar bien versada en los principios ideológicos del sistema, además de tener una lealtad personal para con aquellos que están en el poder” (1984: 418); y (4) La existencia de intentos explícitos de coordinación, a través de la creación de entidades de control: “las expresiones institucionales de este control son las sólidas entidades de planificación y de elaboración de presupuestos” (1984: 418). En las próximas secciones veremos una correspondencia clara entre este esquema teórico y las políticas estatales peronistas.

Otro elemento interesante es la clasificación que ofrecen los autores de las burocracias. De acuerdo a su nivel jerárquico, habría tres tipos de burocracia, la de nivel bajo, nivel medio (profesionales o tecnócratas), y nivel alto. En un régimen centralista, tal como el peruano que estudian Cleaves y Scurrah, los criterios típicos para incorporar a funcionarios nuevos a una dependencia son: para el nivel bajo, criterios clientelistas; para el nivel medio de profesionales, la competitividad de los sueldos; para el nivel alto, la confianza en su lealtad. También en este caso veremos algunas correspondencias con el caso peronista.

No es mi intención “forzar” al peronismo dentro de este esquema teórico, ya que, claramente, fue desarrollado para otro país y otro contexto. Sin embargo, creo que algunos

de estos elementos son de suma utilidad para entender a la burocracia durante el peronismo clásico. Esto, especialmente desde la perspectiva de las políticas estatales dirigidas a la burocracia, tema que abordaré en el siguiente apartado.

### **3. Políticas estatales dirigidas a la burocracia pública**

En este apartado me interesa posicionarme desde la perspectiva del Estado y presentar algunas de las políticas públicas dirigidas hacia sus burocracias, como punto de partida para comprender lo que sucedía en este período al interior de las burocracias. Asimismo, partimos de la idea de que una burocracia pública “es el resultado de una política” pública (Oszlak 2006: 2). Una de las autoras que desde el campo de la historia comienzan a estudiar el período peronista clásico tomando al Estado como objeto es Patricia Berrotarán, llenando así un vacío conceptual. La autora demuestra que el Estado peronista implementa una política de centralización estatal y de planificación: uno de los primeros pasos para llevar a cabo este objetivo es la creación de la Secretaría Técnica (ST), a cargo de José Figuerola. En términos de Cleaves y Scurrah, la ST y el Ministerio de Asuntos Técnicos más tarde, representan la instancia de coordinación y control características del centralismo burocrático.

La autora resalta la existencia de una política activa de creación de escuelas de funcionarios, ya que el plan del estado peronista, con su ansia centralizadora y planificadora necesita de una burocracia técnica con la capacidad de llevarla adelante (Berrotarán 2003: 98). Esta política se basaba en la observación de Figuerola acerca de la “ausencia de funcionarios competentes” y la necesidad de formar competencias. Podemos pensar que, aunque no especifique a qué competencias se refiere específicamente, Figuerola era un actor privilegiado para evaluar la calidad de la burocracia, ya que desde 1930 se desempeñaba en la administración pública, a cargo de diferentes dependencias.

Así, la Secretaría Técnica primero y el Ministerio de Asuntos Técnicos después (a partir de la Constitución de 1949) impulsan un proyecto global y sistemático para “formar competencias”, con una intención agregada de democratizar las funciones estatales. Según Berrotarán, las estrategias se transformaron en instrumentos de control ideológico de los funcionarios funcionales al gobierno peronista, y esto se fue traduciendo en un creciente control de la oposición al interior de las burocracias y de acciones de coacción. La autora enfatiza la existencia de dos objetivos simultáneos del Estado respecto de sus funcionarios: por un lado, se busca “racionalizar” a la burocracia, formar un cuerpo capacitado, científico y apolítico, agilizar el sistema administrativo y sistematizar de las tareas. Esto se va logrando, además de con los cursos de formación, a partir de la elaboración de prolijos organigramas, la implementación de sistemas de premios, el desarrollo de la carrera administrativa y la elaboración y distribución de los “Ayuda Memoria” como herramienta para lograr estos fines. Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado muestra en sus acciones un

segundo objetivo que aparece como contradictorio: se busca formar “funcionarios revolucionarios” leales al régimen peronista. En términos de Cleaves y Scurrah, cada vez el Estado demanda de parte de *todos* los funcionarios, no solamente de los niveles más altos, que estén “bien versados en los principios ideológicos del régimen” y una mayor lealtad personal, con lo cual habría un progresivo borrado de los tres niveles de funcionarios en cuanto a su relación con el Estado.

Ambos objetivos (según Berrotarán, ambas “partes de la ecuación”), se profundizan a partir de la segunda presidencia de Perón. Se intensifica tanto el proceso de racionalización de la administración como el de formación de cuadros y de intolerancia de la oposición. La autora retoma las afirmaciones de Raúl Mendé, a cargo del recientemente creado Ministerio de Asuntos Técnicos, quien explicita lo que significa la “racionalización de la administración”. Para Mendé, esto significa crear un funcionario con una responsabilidad social, y un funcionario que muestre compromiso con los valores de la “Nueva Argentina”. Mendé expresa: “los funcionarios de la administración se hacen más con la experiencia que con la ciencia”; además, es necesario “infundir la doctrina peronista que les hace falta” a los funcionarios; y, finalmente, “todo empleado público de cualquier jerarquía, aun los maestros, deben servir esos principios o dejar de ser empleados públicos” (Berrotarán 2008: 7). En esta última expresión, lo que se ve es la radicalización del pensamiento propio de un régimen intolerante de las disidencias y muy parecido al tipo ideal del “centralismo burocrático” de Cleaves y Scurrah.

Uno de los temas que Berrotarán menciona pero en el que no ahonda es el de la recepción de estas medidas por parte de las dependencias mismas. Sabemos que en el caso de los cursos de formación, en el Ministerio de Comercio Exterior estos eran de carácter voluntario. Pero ¿qué sucedía en otros ministerios y secretarías? ¿Qué relación podría existir entre este elemento y la relación entre el titular de esa dependencia y el gobierno, o entre la posición de esta dependencia en la arena del Estado (es decir, su nivel de autonomía)? Aquí no podemos dar respuesta a este interrogante, sino tan sólo plantearlo como un punto de partida para un aspecto todavía no estudiado en profundidad.

Si retomamos el planteo de Panebianco (1986) acerca del mito de la separación entre política y administración, considero que es interesante resaltar cómo Berrotarán llama la atención acerca de la tensión entre estos dos elementos, supuestamente bien independientes, en el peronismo clásico: por un lado, el ideal del gobierno de racionalidad y eficiencia de sus funcionarios, pero al mismo tiempo el deseo de contar solamente con funcionarios adoctrinados. “Eficiencia, racionalidad y control político fueron los términos de una difícil ecuación” (Berrotarán 2003: 100). Vemos que durante el peronismo clásico, a través de las políticas públicas dirigidas a los funcionarios se “atenta” contra esta separación entre política y administración. Claramente, más allá de lo cuestionable o no de la política ideológica, el peronismo no hace sino poner de manifiesto que se trata de un mito y que aún los gobiernos más democráticos y abiertos a las diferencias políticas no pueden negar



que se trata de un mito: ambas son parte de un mismo engranaje estatal, siempre relacionadas e interactuando.

#### **4. La burocracia sindicalizada**

Considero que otra forma interesante de aproximarnos a la burocracia peronista es a partir de su identidad en cuanto que actor sindicalizado. A pesar de la escasez de estudios dedicados a este tema, Gustavo Contreras (2010) realiza los primeros pasos en este sentido, analizando la agremiación de los empleados públicos y su lugar en el sindicalismo peronista.

De acuerdo a la misma idea presentada por Panebianco (1986) respecto de que las democracias de masas se caracterizan, entre otros, por la agremiación de sus burocracias, los funcionarios argentinos habían comenzado a sindicalizarse ya durante las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, este proceso se planteaba como dificultoso, tanto debido a la autopercepción de los funcionarios en tanto que clase media (siendo la clase obrera la que en ese período se agremiaba) como a que la militancia se encontraba a menudo inhibida por la forma de acceso al puesto, frecuentemente basada en relaciones clientelares. A fines de la década de 1910, se forma la Liga de Empleados Públicos Nacionales, que a partir 1930, devendrá en la LADEP, Liga Argentina de Empleados Públicos). Según Contreras, la ideología de esta Liga era marcadamente corporativista y contraria a la democracia liberal, y agrupa únicamente a las capas superiores de la burocracia. Los trabajadores manuales y los empleados no jerárquicos forman en 1925 la ATE, por oposición a LADEP, que en 1931 ingresa a la CGT. Desde este período y durante todo el primer peronismo, LADEP y ATE se embarcan en una puja que sólo se definirá a mediados de 1950.

El conflicto entre ambas agrupaciones se hace patente durante el primer gobierno peronista. Como en otros casos, Perón utiliza este conflicto para sus propios fines y no es sino hasta 1950 que se ve forzado a “elegir” a una sobre otra. La LADEP lleva a cabo propaganda activa con el objeto de atraer nuevos afiliados a sus filas. Para ATE, la “Liga es cuna de la oligarquía enemiga” y es además una amenaza, no solamente para ella sino para otros gremios, como el ferroviario: a medida que el Estado nacionaliza empresas, los empleados pasan a ser, además, funcionarios del Estado y, como tales, pasibles de agremiarse en LADEP o en ATE. En 1947 Perón visita la LADEP y se transforma en el “primer afiliado”, gesto que le traerá innumerables conflictos con la CGT. En 1948, la LADEP se transforma en Confederación y su presidente es Juan Carlos Castro. Lo que resulta interesante en este caso es observar la doble relación de la burocracia con el Estado: Castro es un hombre de la revolución del '43 y en 1948 es también Ministro de Transportes. Así, desde la Confederación asume la posición de sindicalista, y desde el Ministerio, de patronal (Contreras 2010: 21).



Finalmente, estalla el conflicto con la CGT para que Perón defina cuál de las dos organizaciones realmente representa los intereses de los funcionarios públicos. Perón no puede sostener el conflicto y se define en apoyo de ATE y de la CGT, en perjuicio de la Confederación. Ésta es intervenida y controlada por la CGT, y finalmente se encolumna con el movimiento obrero organizado. Nuevamente, este conflicto y su resolución nos remite a la idea de Oszlak (1984) acerca de la transformación de las burocracias en grupos de presión, con sus propios intereses y con la capacidad de obtener del Estado sus demandas.

El artículo de Contreras echa luz sobre la sindicalización de las burocracias peronistas, un tema fundamental pero poco abordado, en un período en el que el aparato sindical es un actor fundamental dentro de la estructura del Estado. Considero que, además de ahondar en este tema, sería necesario e interesante complementar este estudio con un análisis de la recepción de los funcionarios: en el período peronista, ¿quiénes se agremiaron y a cuál de las dos organizaciones? ¿Quiénes no se agremiaron? ¿La agremiación era obligatoria o voluntaria?

## 5. Tres dependencias estatales, tres casos

Luego de aproximarnos a la burocracia desde la perspectiva del Estado y desde la perspectiva de una de sus identidades (en tanto que actor sindical), en este apartado presentaré tres casos diferentes con el objeto de encontrar rasgos similares o elementos que nos permitan aproximarnos a las burocracias peronistas. Los casos fueron seleccionados en virtud de la perspectiva tomada por los autores, quienes ponen al “Estado en primer plano” (Skocpol 1989), y porque en sus estudios incorporan un análisis de las burocracias. Así, intentaremos ver ahora qué sucedía *dentro* de las dependencias.

### 5.1. Salud Pública

En esta sección tomaré el texto de Karina Ramaciotti (2007), quien estudia las políticas sanitarias durante el período aquí tratado. La autora recuerda que en mayo de 1946 se crea la Secretaría de Salud Pública (SSP), que hasta ese momento dependía del Ministerio del Interior, y que en 1949 pasa a ser Ministerio de Salud, luego de la reforma constitucional de 1949. Desde el comienzo, se considera que los médicos son los únicos profesionales “capacitados para planificar, implementar y dirigir el nuevo ente” (2007: 88). Así, el Estado intenta darle un marco profesional a la administración sanitaria, con lo que se concentra en la instrucción del médico y de la enfermera, y en una formación con intención “de formar un proyecto burocrático fiel al proyecto político”.

Al igual que sucede en otras dependencias estatales, en estos cambios el Estado se guía por la idea de racionalización y planificación. A diferencia del período previo, ahora la

planificación implica que la SSP ya no es una estructura que responde ante los casos excepcionales, sino que se planifica a largo plazo. Ésta también se plasma en el Plan Analítico de Salud Pública, de 1947, elaborado por expertos y sujeto a constantes revisiones. Como reflejo de las ideas de la época, Ramacciotti muestra que la organización administrativa de la SSP estaba basada en las ideas de Fayol (organización racional de las grandes empresas) y de Taylor (control y programación racional o científica de las empresas grandes).

Sobre el perfil de la burocracia sanitaria, Ramacciotti muestra que en su mayoría se trata de médicos formados en la UBA o en la UNLP. Todos ellos, para incorporarse al ámbito público, deben abandonar la práctica privada, con lo cual se prevé la implementación de estímulos para asegurarlo. En 1947 sobreviene una expansión cuantitativa de la SSP: pasó de tener 8.500 cargos en 1946 a 22.400 en 1947. Según la autora, “en la SSP primó la creencia de que un mayor número de profesionales con cierta especificidad científica permitiría una mayor autonomía administrativa [...]: las aspiraciones de reforma sustentada en proyectos científicos pertenecían a los técnicos, carentes, según esta creencia, de ambiciones políticas, las que quedaban reservadas a los cuadros políticos” (Ramacciotti 2007: 101). Nuevamente, el mito de la separación entre política y administración.

Como parte de su política de incorporar médicos a la gestión, el gobierno otorga estímulos para atraerlos, tales como aumento de sueldos y bonificaciones (en 1946 se duplica el sueldo mínimo). Aquí vemos el mismo mecanismo que Cleaves y Scurrah reseñan para las burocracias de nivel medio en Perú. Existe una voluntad de crear un espíritu de cuerpo, lo cual trae como consecuencia un proceso de renovación de personal respecto de las gestiones anteriores al peronismo: se desplaza a “quienes habían ocupado puestos importantes” hacia puestos honoríficos, permaneciendo sólo funcionarios de la estructura previa.

El gobierno nombra al reconocido médico Ramón Carrillo como director de la SSP. Carrillo postula la necesidad de que los médicos en cargos públicos estén familiarizados con “la técnica de planificación y administración de un hospital” (2007: 105). Para ello, en enero de 1947 se crea la Escuela Superior Técnica de Salud Pública: “se intentó conformar una comunidad profesional producida por el poder público y ligada a él, que fuera interlocutora del Estado sobre las cuestiones de salud y planeamiento” (2007: 106). La escuela otorga becas, incentivos para visitar universidades extranjeras y “premios estímulo”, pero la cantidad de egresados va decayendo entre 1947 y 1951.

En 1949 se crea el Ministerio de Salud Pública. Ramacciotti observa que este cambio no implica un mayor presupuesto o mayor autonomía, sino sólo un cambio de nombre en cambio. De hecho, a partir de este período se derivan fondos del Ministerio hacia la Fundación Eva Perón y el Ministerio reduce por cuatro veces su presupuesto en relación al de 1946.

A partir de 1950 se comienza a estimular la lealtad de los funcionarios: por ejemplo, la asistencia a los actos a los que el Ministro invitaba, de lo contrario, se incurría en “falta grave, descortesía, pasible de medidas disciplinarias”. Según Ramacciotti, “todo indica que mantenerse en el cargo durante los ocho años de gestión sanitaria dependía de la sumisión demostrada”, la “obediencia”.

## 5.2. Instituto Étnico Nacional

El Instituto Étnico Nacional se crea en julio de 1946 por decreto como un organismo de investigación pensado para asesorar en la política inmigratoria de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta política se encontraba en consonancia con el I Plan Quinquenal, que incorporaba como uno de sus objetivos el de aumentar la población del país a través de la inmigración (Lazzari 2004).

A mediados de 1940 no había más de 30 antropólogos en la Argentina, y, sin embargo, el gobierno pone en manos de los antropólogos este Instituto, que debía ocuparse de un problema que se encontraba entre los más urgentes de la agenda de gobierno. Axel Lazzari (2004) identifica tres etapas del IEN. La primera de ellas, entre 1946 y 1947, es la etapa que tiene al antropólogo Santiago Peralta como director. “El acceso de Santiago Peralta a un ámbito de la burocracia estatal donde el debate poblacional se reflejaba de forma diferenciada se debe fundamentalmente a su conexión con los militares” (2004: 207), quienes lo reconocían como especialista del tema. Peralta provenía de la antropología física y estaba preocupado por la cuestión de la inmigración. Según Lazzari, “Peralta logró legitimar una antropología útil al Estado, aplicada al problema “actual”. El argumento utilizado fue que esta disciplina contaba con el know how adecuado para resolver científicamente el problema de la política inmigratoria” (2004: 210). Sin embargo, y en razón de la creciente oposición a sus métodos e ideas, Peralta renuncia en 1947.

En la segunda etapa del IEN se hace cargo del puesto de director Salvador Canals Frau, quien fuera hasta ese momento su subdirector y que permanecerá hasta 1951. Canals Frau proviene de la antropología general, que discute con la orientación de su predecesor y de la cual se distancia. Durante su gestión el IEN pasa a depender del Ministerio de Asuntos Técnicos (una vez que éste es creado, a partir de la Secretaría Técnica). Canals Frau reorganiza el IEN en un Departamento de Antropología y un Departamento de Demografía. Además, Lazzari presenta la nómina del Instituto en este período y podemos constatar que todos los funcionarios eran profesionales y técnicos.

Sin embargo, a partir del segundo gobierno de Perón, sobreviene un cambio sustancial en el IEN, que corresponde con la tercera etapa identificada por Lazzari. A partir de 1952 y hasta 1955, el IEN se encuentra “sin expertos”: ya no es dirigido por antropólogos, sino por funcionarios provenientes del Ministerio de Asuntos Técnicos (movimiento de

reemplazo de funcionarios). El IEN pasa a depender de la Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas y sufre una reducción drástica de su planta, un achicamiento y una insularización dentro de la estructura del Estado.

Lazzari observa que el recorrido del IEN entre 1946 y 1955 refleja una puja interna de su burocracia, entre profesionales y técnicos. Peralta había contado con un gran respaldo político, lo cual le había dado un alto nivel de autonomía. Canals Frau ya no tendría ese respaldo, con lo cual su trayectoria fue más accidentada, incluyendo tres cesantías. Finalmente, se eliminan a los especialistas y se aísla al Instituto dentro del Estado.

### 5.3. Estadísticas y censos

Hernán González Bollo (2010) se dedica a analizar la trayectoria de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (DNIEC) a partir de su creación, en 1946. La DNIEC venía a reemplazar la antigua dependencia creada por el gobierno militar previo a Perón, pero se trataba de un nuevo organismo: el DNIEC concentraría toda la generación y procesamiento de datos estadísticos del Estado, hasta el momento una tarea repartida en diferentes oficinas de estadísticas dentro de cada dependencia. Así, la DNIEC lleva a cabo una centralización estadística caracterizada por la transformación de oficinas, la concentración de recursos humanos y la coordinación de métodos.

Luego de su creación, se transfieren, desde otras dependencias estatales, 68 oficinas de estadísticas y más de mil empleados. Esto trae consecuencias: “La transferencia y unificación de numerosas oficinas altamente especializadas produjo inevitables desajustes en la captación de los datos, al tiempo que se suscitaban controversias con especialistas y conflictos jurisdiccionales” (2010: 6). Luego, a partir de 1947, la DNIEC depura los recursos humanos disponibles y selecciona 615 empleados fijos, de los cuales 543 eran personal técnico; buena parte de los transitorios y ad honorem pasaron a tareas de compilación del Cuarto Censo (2010: 6).

Sin embargo, la centralización de las estadísticas era una clara “arena movediza” (Ozslak 1984): “A mediados de 1948, el Departamento de Estadística Agropecuaria volvió al Ministerio de Agricultura, a contramano de la centralización ya terminada. Pesó más el reclamo ministerial que las prioridades planificadoras de la Secretaría Técnica”. Lo que vemos, además, es una enorme competencia interburocrática (Panebianco 1986) que, en este caso, lleva por ganador al Ministerio de Agricultura.

La DNIEC dependía de forma simultánea del Consejo de Defensa Nacional y de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, y desde 1946 se encuentra bajo la dirección del ingeniero civil Enrique Catarineu Grau, en 1946, “estrecho colaborador de Figuerola” y, por ende, leal a Perón y al gobierno. Internamente, la DNIEC se estructura en 10 departamentos, “con un representante de cada Departamento se conformó una

Comisión de Personal, que integraba la Confederación del Personal Civil de la Nación” (2010: 5-6). Aquí, nuevamente, vemos que los funcionarios de esta dependencia estaban sindicalizados.

La DNIEC y su mandato tenían una importancia fundamental para el Estado, porque el objetivo planificador del primer peronismo dependía de la obtención de datos confiables acerca del estado de las cosas. El Primer Plan Quinquenal necesitaba datos como insumo para su elaboración: “era necesario alcanzar un preciso cálculo de los recursos y una eficiente asignación de los abastecimientos” (2010: 2).

Además de la centralización estadística, “la segunda meta de la DNIEC fue invitar a los funcionarios estadísticos nacionales, provinciales y municipales a una reunión plenaria. Se trataba de acordar cuestiones, tales como el organismo básico y su estructura en cada jurisdicción administrativa, los formularios, los métodos de recopilación y de elaboración, y las normas de coordinación” (2010: 7). A pesar de tratarse de una idea de Figuerola, la llevó a cabo Mendé (Ministro de Asuntos Técnicos) en 1949. A diferencia de la primera reunión de este tenor llevada a cabo en 1925, “ahora, en cambio, se reunieron exclusivamente funcionarios sin participación de docentes e investigadores universitarios. Otra característica fue la reserva impuesta a la convocatoria, dado que no hubo seguimiento de la prensa escrita sobre las deliberaciones” (2010: 8).

En 1951, la DNIEC se convierte en la Dirección General de Servicio Estadístico Nacional, y Catarineu Grau renuncia a su puesto. Lamentablemente, González Bollo no rastrea los avatares de la DGSEN, aunque sabemos que esta dependencia continúa centralizando las actividades de relevamiento y procesamiento de datos estadísticos.

#### **5.4. Elementos comunes**

Sin olvidar la advertencia de Oszlak citada más arriba (1984: 281), esbozaremos aquí algunos elementos comunes a las burocracias de las tres dependencias rastreadas.

En los tres casos vemos una intención, durante la primera presidencia, de contar con profesionales destacados, con expertos del campo disciplinario con el que se relaciona la dependencia en cuestión. Este punto es destacado por Campione (2003, para el período anterior, pero bien puede aplicarse a este) para el caso de Economía, que claramente era una dependencia clave, pero estos tres casos demuestran que lo que había era más bien (o además) un ánimo por contar con los mejores recursos, los más formados en su campo. En la segunda presidencia hay un cambio de perspectiva y ya no necesariamente se valora este elemento: esto coincide con el ministerio de Mendé y su opinión, arriba citada, acerca de la mayor importancia de la experiencia frente a la formación en un funcionario. Esto podemos verlo en el IEN, aunque en Salud Pública no se registre y continúe valorándose la gestión de los médicos por sobre la de los no médicos.

Con respecto al acceso de estos profesionales al sector público, existen algunos puntos en común. En el caso de Salud Pública, claramente hay una necesidad del Estado de atraerlos con incentivos monetarios, premios y estímulos, como compensación, además, porque estos médicos deben dejar la práctica privada. En el caso del IEN, aunque el autor no lo mencione, podemos esbozar una hipótesis acerca del incentivo de los antropólogos para incorporarse a esta dependencia estatal. Creemos que el incentivo es la posibilidad de apertura de un espacio de trabajo para una disciplina todavía en ciernes, además de una forma de legitimarse en tanto que disciplina útil a la sociedad argentina. En el caso de la DNIEC, en muchos casos el acceso ya estaba dado de antemano a la creación de esta dependencia, ya que desde los gobiernos militares se venía preparando el cuarto censo nacional.

Para las tres dependencias se pueden definir períodos al menos en cuanto a dos criterios. En primer lugar, en cuanto a la composición de la burocracia en la dependencia de referencia: quiénes son los funcionarios, y, especialmente, si son o no especialistas o expertos. Esto se ve claramente en el caso del IEN, donde se destacan dos etapas de especialistas y una tercera etapa, “sin expertos”. No es tan claro en el caso de Salud Pública, donde aparentemente se sigue valorando la gestión por parte de médicos. Sin embargo, sería necesario profundizar en este tema ya que, si el Ministerio de Salud a partir de 1950 ve reducida en una cuarta parte su presupuesto, no sería difícil pensar que esto haya puesto en riesgo su estrategia de cooptación de médicos. En segundo lugar, se pueden definir períodos en cuanto a la relación estructural con el Estado: cómo la dependencia gana o pierde autonomía, recursos, posición en el juego de poder interno al Estado. En el caso de Salud Pública, a partir de 1950 este Ministerio pierde terreno frente a la expansión de las actividades de la Fundación Eva Perón, lo cual se refleja en el recorte de su presupuesto y en el hecho de que no adquiere mayor autonomía. En el caso del IEN, también a partir de 1950 se puede ver que pierde terreno, con la reducción de su planta, la eliminación de profesionales antropólogos, el pasar a depender de otra Dirección.

En todos los casos aparecen los dos primeros elementos que destaca Panebianco (1986) respecto de las burocracias en el contexto de las democracias de masas: más dimensión, complejidad y heterogeneidad de los sistemas administrativos, y más competencia interburocrática (reflejada en el reparto del presupuesto nacional). En el caso del DNIEC, esto resulta claro: la política de centralización implementada por el Estado transforma esta nueva oficina en más compleja y heterogénea, al incorporar funcionarios provenientes de muy diversas dependencias. También en este caso aparece el tercer elemento que destaca Panebianco: la sindicalización de los funcionarios.

Finalmente, también en los tres casos vemos a la burocracia como “arena movediza” en palabras de Oszlak, como arena de conflicto que se encuentra permanentemente en cambio: la estructura estatal cambia (por ejemplo, una dependencia pasa a depender de otro ministerio, o pasa a ser ministerio) y las demandas de los actores civiles y estatales

también cambian. Un ejemplo de este último caso sería el ocaso del IEN, que muestra cómo la preocupación por la inmigración que ocupaba un lugar privilegiado en la agenda del gobierno en 1946 ya no es tal en 1950.

## 6. Conclusiones

En este ensayo propuse el modesto objetivo de presentar algunos rasgos propios de las burocracias del primer peronismo tomando como punto de partida los trabajos de investigación en profundidad de otros autores que desde la última década a esta parte toman al Estado como objeto de estudio. El camino tomado fue el de comenzar con un rastreo teórico para partir de una base teórica y metodológica sólida. Luego, me propuse mirar desde el Estado, sus políticas para con la burocracia y, a continuación, mirar desde las burocracias, a partir de su constitución como sujeto sindicalizado. Finalmente, para adentrarme aún más en los micromundos de las burocracias, en un tercer lugar propuse mirar desde algunas dependencias estatales, tomando tres casos. Cada uno de estos aspectos consisten en líneas de análisis diferenciadas que creo necesario continuar indagando de manera independiente y con mayor profundidad. Es necesario seguir indagando acerca de lo que sucedía en otras dependencias, y profundizar en las líneas apenas esbozadas aquí, si se quiere lograr un conocimiento más acabado de las burocracias en este período. Asimismo, también sería profundamente enriquecedora la profundización en la cuestión de los conflictos al interior de las dependencias, específicamente los conflictos enraizados en las disidencias/coincidencias con un gobierno crecientemente restrictivo.

Ya fuera del período aquí cubierto, al pensar en las burocracias durante el peronismo es inevitable también preguntarse por lo que pasa con estos elencos a partir de 1955. Sabemos que uno de los esfuerzos de la Revolución Libertadora fue de dismantelar el aparato estatal peronista, pero podemos preguntarnos, al nivel de la composición de las burocracias: ¿este dismantelamiento es igual, se lleva a cabo con el mismo nivel de profundidad en todas las dependencias estatales? Si así fuera, ¿qué denotan estas diferencias? Y, por otro lado, ¿qué rol juega el dismantelamiento del aparato burocrático en la inestabilidad estatal en la que se embarca en país a partir de 1955?

Retomando las palabras de Przeworski que citáramos al comienzo de este ensayo, vemos cómo en el caso del primer peronismo la relación entre política y burocracia es conflictiva: los gobiernos desean utilizar a las burocracias como sus instrumentos, pero éstas no siempre se acomodan a sus deseos.



## Referencias

- Berrotarán, Patricia. 2003. *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Berrotarán, Patricia. 2008. "Educar al funcionario: 'de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias' (Argentina 1946-1952)". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [en línea], Debates. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/36602>.
- Berrotarán, Patricia; Jauregui, Aníbal y Rougier, Marcelo (comp.) 2004. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo. 1946-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Campione, Daniel. 2003. *Prolegómenos del peronismo: Los cambios en el Estado Nacional, 1943-1946*. Buenos Aires: FISyP/Manuel Suárez.
- Cleaves, Peter y Martin Scurrah. 1984. "Los sistemas políticos y las ciencias administrativas", p. 409-458. En: Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Contreras, Gustavo N. 2010. "La organización sindical de la administración pública nacional durante el primer gobierno peronista (1946-1955). Acuerdos, conflictos y disputas". Ponencia presentada en el Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976). Universidad Nacional de Tres de Febrero, 4, 5 y 6 de noviembre.
- González Bollo, Hernán. 2010. "Retomando la rutina perdida: la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (1946-1949)". Ponencia presentada en el Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976). Universidad Nacional de Tres de Febrero, 4, 5 y 6 de noviembre.
- Lazzari, Axel. 2004. "Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)", pp. 203-230. En: Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.) *Intelectuales y expertos: la constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, Oscar. 1984. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", p. 251-307. En: Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, Oscar. 2006. Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI, abril.
- Panebianco, Angelo. 1986. "Las burocracias públicas", p. 365-411. En: Pasquino, Gianfranco et al., *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Alianza Universidad.
- Przeworski, Adam. 2004. "Política y administración", p. 195-215. En: Bresser Pereira, Luiz Carlos, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski (comps.), *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



Ramacciotti, Karina. 2007. "Las políticas sanitarias del primer peronismo: ideas, tensiones y prácticas". Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Skocpol, Theda. 1989. "El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". *Zona Abierta*, N° 50, Madrid.