



**REY
DESNUDO**
REVISTA DE LIBROS

Artículo

El Estado peronista tras bambalinas: tres contribuciones para su estudio.

Biernat, Carolina: *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2007.

Fiorucci, Flavia: *Intelectuales y peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2011.

Ramacciotti, Karina: *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

María Paula Luciani
IDAES-UNSAM/CONICET
mpluciani@gmail.com

Introducción

La historiografía profesional en Argentina ha reabierto el estudio del primer peronismo bajo una nueva sensibilidad. Hoy parece haber poco lugar para interpretaciones globales o reflexiones de largo plazo sobre el movimiento que marcó la cultura política de nuestro país. Las nuevas perspectivas, en cambio, están abocadas a una tarea de deconstrucción de distintos aspectos del peronismo en el poder: allí donde éste buscó proyectar imágenes monolíticas, las últimas investigaciones históricas vienen resaltando la contingencia, la permeabilidad, los límites e incluso, la ineficacia. La fragmentación de los objetos de análisis y los cambios de escala ofrecen enormes ventajas, como las de poder trabajar con corpus de fuentes bien delimitados y extraer conclusiones que, como rasgo común, tienden a subrayar la complejidad y los matices a la hora de analizar un período tan denso como el del

peronismo clásico. Como contrapartida, ya es poco frecuente especializarse en “el peronismo”. Para quienes intentamos investigar siguiendo las reglas y condicionamientos actuales del campo historiográfico, estos no son tiempos de “grandes relatos” sino de contribuciones acotadas para la comprensión de fenómenos mayores. Y es preciso enunciarlo claramente porque los aportes que se considerarán en estas páginas deben evaluarse en función de esa premisa.

Los trabajos de Carolina Biernat, Karina Ramacciotti y Flavia Fiorucci comparten más que el marco temporal. Forman parte de un área que se encuentra en plena gestación y que tiene como propósito el estudio del Estado “desde dentro”. Esta suerte de historia “al ras” del Estado, en la que se suman aportes de la historia, la sociología, la antropología social y la ciencia política, busca evitar tanto la cosificación del mismo como el acercamiento a sus instituciones a partir de la imposición de una racionalidad que en realidad no poseen. De este modo, el Estado aparece como un actor fragmentario, plagado de desajustes entre los planes y el desarrollo efectivo de las agencias; entre la formulación de una política y su aplicación concreta; entre los referentes políticos y los administrativos.¹ Los trabajos que se inscriben en esta perspectiva son relativamente recientes y están conformando, de a poco, un espacio donde prima el intercambio de conocimientos, informaciones, fuentes originales y enfoques metodológicos, pero donde todavía no se han dado grandes debates historiográficos. A su vez, las investigaciones ofrecen diversas vías de entrada al interior del Estado: se enfocan en la vida cotidiana de las agencias estatales; reponen el papel de los funcionarios y sus prácticas; ahondan en la relación entre la expansión del Estado y el afianzamiento de algunas profesiones; estudian los usos de la producción de conocimiento social en la definición de distintas políticas sectoriales; entre otras variantes.

En el caso particular del peronismo, *Orígenes estatales del peronismo* de Daniel Campione² permitió instalar la sugerente idea de que así como se habían estudiado los orígenes del

1 Para profundizar en las características de este tipo de perspectiva, sugerimos la lectura de la introducción de la compilación de Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (eds.): *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, pp. 9-55.

2 Campione, Daniel: *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007. En realidad, es una versión revisada de *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946*, Buenos Aires, FISyP-Manuel Suárez Editor, 2003.

movimiento rastreando la relación de Perón con los sindicatos en el período 1943-1946, también era necesario dar cuenta de la centralidad que tuvieron los recursos ya presentes en un Estado intervencionista como el que venía perfilándose desde 1930 para la construcción del proyecto político de Perón. La reorganización estatal llevada a cabo durante ese breve e intenso lapso seguía sin abordarse pese a su utilidad para comprender los ulteriores derroteros de los gobiernos peronistas. El trabajo de Campione hizo evidente que para seguir pensando el peronismo había que meterse de lleno en el uso que el movimiento había hecho del Estado y sus resortes.

Así, el conocimiento del Estado peronista viene mejorando desde hace algunos años, pero de manera compartimentada. Las propuestas van desde indagar en la construcción y funcionamiento de reparticiones estatales de disímil jerarquía, develar los entretelones de la formulación de determinadas políticas públicas hasta seguir las trayectorias de algunos funcionarios relevantes. La elección de la estrategia suele estar influenciada de modo decisivo por la disponibilidad de fuentes. Por un lado, el argentino es un Estado cuya memoria institucional ha sufrido los embates de la inestabilidad política y los archivos ministeriales del peronismo se vieron afectados largamente. Por otro, la posibilidad de reconstruir los itinerarios de algunas figuras suele depender del hallazgo de algún archivo personal o de las huellas públicas que el sujeto en cuestión pudo dejar. Esto es más factible si el personaje se inscribe en lo que el historiador Ranaan Rein ha denominado “las segundas líneas del liderazgo peronista”: aquellas que por su ascendiente en ciertos sectores sociales o por su capital de experiencia en la administración, fueron claves en el encumbramiento de Perón y en la construcción de su liderazgo, funcionando como “mediadores” en la relación líder/masas y gestionando su desarrollo cotidiano.³

Los libros de Biernat, Ramacciotti y Fiorucci se inscriben dentro de estos lineamientos generales. Los tres son producto de prolongadas investigaciones de posgrado y su lectura mejora el conocimiento sobre la elaboración de políticas públicas en el peronismo en tres sectores, respectivamente: población/inmigración, salud y cultura. También tienen en común el brindar información sobre reparticiones estatales de las que poco se sabía previamente: la Dirección de Migraciones, la Secretaría de Salud Pública (luego, Ministerio) y la Subsecretaría de Cultura. Estos

3 Rein, Ranaan: *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere, 2006.

serán los aportes que ponderaremos aquí y que servirán de ejes organizadores del texto, si bien cada obra por separado contribuye y responde a otros intereses, que dejaremos un tanto al margen ¿*Buenos o útiles?* es parte de la proliferación que han tenido los estudios inmigratorios en las últimas tres décadas, cimentada en el análisis de nuevos archivos públicos y privados para profundizar el conocimiento de las corrientes migratorias de la segunda posguerra. *La política sanitaria del peronismo* coparticipa, en parte, de una renovación de la historia de la medicina, que busca ligar los debates de la disciplina y los procesos de salud y enfermedad con sus contextos culturales, políticos y sociales, alejándose de la vieja tendencia a producir relatos celebratorios. *Intelectuales y peronismo* ahonda en las divisiones político-ideológicas del campo intelectual durante la década peronista y toma herramientas de la historia intelectual y la sociología bourdiana para volver a alumbrar las posiciones y estrategias de diferentes figuras e instituciones frente al movimiento, revisando la vieja idea del anti-intelectualismo del peronismo y su relación imposible con la cultura.⁴

Políticas públicas durante el peronismo

Algunos especialistas en el estudio de las políticas públicas han puesto sobre la mesa las dificultades que implica el análisis del Estado y de la expansión de sus capacidades. Durante décadas, sobre todo desde la ciencia política, el Estado y sus tomas de posición no fueron considerados si no a partir de los modos en que actores sociales “externos” a él, condicionaron su despliegue sucesivo.⁵ Esta forma de encarar el problema del funcionamiento del Estado sólo ponía el foco en la correlación de estructuras sociales de poder-Estado, pasando por alto las dinámicas internas del accionar estatal, las tensiones en el entramado institucional y la yuxtaposición compleja entre aspectos técnicos y políticos que se conjugan en cada momento en que el Estado recoge (o no) asuntos socialmente problematizados. Así, entender al Estado como máxima instancia de articulación de relaciones sociales,⁶ no puede suponer que una política es algo que

4 Fiorucci se aferra al concepto bourdiano de “campo intelectual” y sus luchas entre pares y competidores por la dominancia, que se traduce en distintas formas de capital social, simbólico, material, etc. para analizar la relación entre el Estado y el campo.

5 Aguilar Villanueva, Luis F.: *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-16.

6 Oszlak, Oscar: “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, en *Reforma y Democracia*, No. 9, 1997, pp. 7-60.

“empieza y termina” en el momento en que se incorpora un problema a la agenda. Actualmente, se contempla la idea de que las políticas están rehaciéndose de manera permanente: no refieren sólo a una decisión del Estado, sino que ponen en juego todo un conjunto de acciones que van desde sentar posición frente a un asunto, siguiendo por el diseño intencional de la política y la interacción y tensión entre los actores estatales involucrados en llevarlas adelante, hasta su resultado y el efecto público que concitan en cuanto son medidas pensadas para suscitar consenso y aceptación, al menos entre algunos sectores. Las políticas estatales son aproximaciones sucesivas a objetivos deseados, que también van transformándose y mutando.⁷ En este sentido, el Estado peronista abrió una multiplicidad de frentes de intervención en los que pretendió incursionar echando mano a herramientas como la planificación estatal.⁸

El objeto de investigación de Biernat está delimitado, precisamente, por un área de política pública. Su meta es comprender la política migratoria peronista de manera compleja, en relación con un contexto internacional de alta oferta de inmigrantes tras la finalización de la Segunda Guerra. Para situar su objeto, Biernat comienza destacando que pese a la cantidad de estudios que tocan la temática de la inmigración durante la posguerra en la Argentina, incluso en aquellos inclinados al abordaje específico de la política migratoria, se detecta una tendencia a asimilar “política” con legislación. Ese tipo de aproximación deja de lado “los procesos de gestación y reglamentación de las leyes, el análisis de las prácticas administrativas encargadas de poner en ejercicio ese corpus normativo y la tensión cambiante entre éstas y su enunciado legal” (p. 18), como también la consideración de los actores que entran en conflicto disputando una determinada competencia. Biernat despliega su propuesta, entonces, en tres niveles que resultan organizadores del contenido del libro. El primero, el de las ideas acerca del fenómeno migratorio. Allí analiza los debates de lo que denomina el “poblacionismo” argentino de la primera mitad del siglo XX, esto es, la corriente que concebía una relación estrecha entre crecimiento humano y crecimiento económico. La autora rastrea los intercambios en ámbitos especializados, gubernamentales y en la prensa, como también las opiniones de ciertos grupos de interés,

7 Aguilar Villanueva, Luis F., 1992, p. 49

8 La planificación fue utilizada y publicitada como una herramienta que era condición para lograr una gestión coordinada y racional de las facultades del Estado. Ver: Berrotarán, Patricia: *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.

detectando una tensión entre etapas en las que la inmigración aparecía como el factor clave para lograr el aumento de la población y etapas en las que se fortaleció la preocupación por fomentar el incremento de las tasas de natalidad internas. El clima de ideas previo se repone exhaustivamente para dar cuenta de la medida en que nutrió los posicionamientos del gobierno peronista a la hora de planificar su política inmigratoria. Sintéticamente, revela que la “política de puertas abiertas” asociada con la Ley de Colonización e Inmigración de 1876, comenzó a ser cuestionada durante el período de entreguerras y aunque la ley continuó en vigencia, en los años ‘20 se introdujeron modificaciones en su reglamentación, que aumentaban las restricciones y exigencias para desembarcar en el país.

El segundo nivel que propone Biernat para considerar la política pública en cuestión, es el de la faz nominativa, o en otras palabras, el de las leyes, decretos y resoluciones que definen de manera concreta el lugar de la inmigración en la gestión peronista, más allá de y en contraste con lo planificado. Al respecto, emerge la principal hipótesis de la autora: pese a que el peronismo dio un lugar central a la reflexión sobre los criterios de admisión de extranjeros en tanto parte de la problemática del crecimiento poblacional y del desarrollo económico en los Planes Quinquenales, tampoco modificó la Ley de Inmigración decimonónica. Su política discurrió por instancias netamente administrativas por fuera del Poder Legislativo, probablemente por la poca factibilidad de llegar a un consenso en la materia, cosa que ni siquiera se lograba dentro del propio gabinete.⁹ Los cambios en los decretos y resoluciones, que iban modificando sucesivamente las condiciones y modos de obtención de los permisos de libre desembarco, y en los roles de los distintos organismos de aplicación del Ejecutivo, reemplazaron cualquier posibilidad de reformulación cabal de la política sectorial. De esta manera, Biernat sienta posición: la política del peronismo en

9 Durante la elaboración del Primer Plan Quinquenal, por ejemplo, Biernat revela que el peronismo mantuvo la ‘política de puertas abiertas’, pero despegándose relativamente, proponiendo una ‘inmigración libre pero seleccionada’. O sea, ensayando restricciones *ad hoc* como las que venían implementándose desde la década de 1920. Los criterios de selección de inmigrantes, no obstante, también fueron objeto de debate. Por ejemplo, mientras los funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Previsión, del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio y del Banco Central sostenían la necesidad de guiarse por la ocupación del aspirante a ingresar al país, privilegiando a técnicos industriales y obreros urbanos, los miembros del Consejo de Defensa Nacional y de la Dirección de Migraciones se inclinaban por la elección de extranjeros de origen rural y tipos humanos latinos y católicos, que se pretendían más asimilables con la población local. Este tipo de discusiones marcaron los primeros años de gobierno peronista. (Biernat, 2007, p. 79).

esta área debe ser leída predominantemente en continuidad con las etapas anteriores en tanto combinaba una ley aperturista con una serie de mecanismos *ad hoc* restrictivos.

Hay todavía un tercer nivel en que la historiadora disecciona la política inmigratoria: el de las prácticas cotidianas de los agentes encargados de llevarlas a cabo. Intenta mostrar, por un lado, la multiplicación, superposición y lucha al interior del organigrama migratorio (sobre todo entre la Dirección de Migraciones y el cuerpo consular) a través de los años y por el otro, la discrecionalidad con que el cuerpo de funcionarios aplicaba los criterios de admisión en el país. Biernat convierte los sumarios administrativos y las denuncias a distintos funcionarios del sector en una fuente ideal para localizar los intersticios y distancias entre las normas y su aplicación. De este modo, la otra cara de la falta de debate legislativo en materia inmigratoria era la utilización del espacio administrativo para dirimir tanto las disputas de ideas como las pujas de poder dentro del proceso de expansión de las capacidades estatales. La inestabilidad del marco normativo contribuía a reforzar una praxis poco experta, plagada de arreglos informales, decisiones discrecionales e incluso corrupción.

Aunque el libro de Karina Ramacciotti lleva como título *La política sanitaria del peronismo*, hay en el fondo una apuesta que desborda el interés por la política pública y que apunta a sondear el proceso de construcción del área de salud pública como parte de una trama mayor de reconocimiento de los derechos sociales dentro de la agenda peronista. Comparte con Biernat el enfoque de considerar a las políticas en base a las ideas que las sustentan, los legados preexistentes, las prácticas y los cruces entre técnica y política, pero dedica dos capítulos (4 y 5) a desbrozar puntualmente dos líneas de intervención sanitaria y sus vaivenes: la política de construcción hospitalaria y las campañas sanitarias masivas del peronismo. Así, la autora emplea políticas específicas para iluminar el escenario de debates especializados y de intereses políticos cruzados que influían sobre la toma de decisiones y la esfera de la ejecución en la Secretaría de Salud Pública.

La construcción de hospitales y centros materno-infantiles iba, en la retórica, acompañada de un objetivo centralizador que pretendía nacionalizar la mayor parte de la asistencia hospitalaria. La inauguración de construcciones dedicadas a la atención médica tuvo un alto

impacto simbólico en los primeros años de la gestión de la Secretaría de Salud Pública y estuvo posibilitada tanto por la convicción de que el aumento de camas era una condición para la igualdad de derechos de todos los habitantes frente a la vida y la salud¹⁰ como por las abundantes partidas presupuestarias y facultades administrativas concedidas a esta agencia para decidir en el asunto. Sin embargo, desde aproximadamente 1950 su dinamismo fue rebasado por la intención de la Fundación Eva Perón de acaparar estas tareas. Siguiendo a Ramacciotti, ambas instituciones cooperaron inicialmente en actividades vinculadas a la asistencia médica para los sectores más desplazados, pero la experiencia del Tren Sanitario en 1951 y el rédito político que generó, inclinó a la Fundación a otorgar mayor importancia a las demandas vinculadas a la salud dentro de su esquema de prioridades. Al contar con mayores recursos económicos, aún en medio de la crisis económica post 1949, la Fundación se volcó de lleno a la construcción de hospitales, tornando más difusas las fronteras entre lo público y lo privado y entre la asistencia social y la salud pública, elemento que sigue caracterizando a nuestra estructura sanitaria.

En cuanto a las campañas sanitarias, Ramacciotti las relaciona con una intención del peronismo de lograr una auténtica centralización y nacionalización de la educación para la salud de las masas. Pese a la proactividad mostrada en varios tipos de campañas (de integración territorial, de emergencia frente a brotes epidémicos, de educación para la salud de los trabajadores, y de concientización sobre la nutrición en las escuelas y ámbitos familiares), la autora sostiene que aunque hubo mejoras en las redes de atención del interior del país, la función de esta política fue la de sostener la visibilidad de la Secretaría —luego Ministerio de Salud Pública— en el momento en que comenzaba a perder terreno frente a otros actores, como la Fundación Eva Perón y los sindicatos.

Finalmente, la dimensión de *Intelectuales y peronismo* que queremos recuperar aquí es aquella que brinda una sistematización de lo que fue la gestión cultural peronista. En su estudio, Fiorucci sugiere que hubo políticas diferenciadas según estuvieran destinadas a los “productores

10 La construcción de hospitales no sólo estuvo cruzada por las concepciones estatales en la materia sino por las cambiantes nociones en torno a la función que debía cumplir el hospital. Ramacciotti da cuenta de estos interesantes debates y señala particularmente las críticas socialistas a la gestión peronista, que apuntaban a la insuficiencia de medir la capacidad hospitalaria en base al número de camas. El hospital debía ser un centro de diagnóstico y tratamiento y no sólo de internación. (Ramacciotti, 2009, pp. 97-110).

culturales” o a los “consumidores de cultura”. A su vez, distingue dos etapas para interpretar el primer conjunto: entre 1945 y 1950, hubo un mayor dinamismo y disponibilidad de recursos materiales en el área, acompañado por una clara intención de ampliar los canales de intervención sobre el campo intelectual. Se articularon medidas como la convocatoria para participar de la organización de la Junta Nacional de Intelectuales en 1948 y la incorporación de algunos personajes del mundo de la cultura a la administración nacional. Pese a la intención del peronismo de diseñar vías de cooptación para los intelectuales, lo más mentado de la *intelligentsia* argentina se resistió a esos proyectos, sobre todo porque en las medidas ensayadas se revelaba un nítido desconocimiento de las reglas del campo intelectual. El fracaso de ese primer período llevó al gobierno a una estrategia más confrontativa desde 1950 y, sobre todo, durante la segunda presidencia de Perón. Las medidas contradictorias se sucedieron y profundizaron el desencuentro: mientras el Estado asignaba dineros suculentos para los Premios de la Comisión Nacional de Cultura, comenzaba el período de reglamentación y control centralizado de las Academias Nacionales. Así, los cada vez más débiles intentos de atracción quedaron subsumidos al proceso de peronización de la sociedad, en marcha en medio de la recesión económica y ante una oposición más visible.

Donde Fiorucci reconoce cierto éxito a la gestión cultural de Perón, es en el ámbito de las políticas de redistribución de los consumos culturales, sobre todo en relación con sus objetivos de lograr una mayor democratización y federalización del acceso a la cultura. Analizando distintos emprendimientos como el Tren Cultural, la Orquesta de Música Popular y el Programa de Bibliotecas Populares, la historiadora llega a una conclusión interesante: pese a la presencia de algunos elementos folklóricos y populares en las empresas alentadas por el peronismo, éste no estuvo ligado a una visión romántica en la que el pueblo funcionara como depositario de una cultura “auténtica” o en que se planteara una dicotomía en que debiera reflatarse una cultura “desde abajo” en confrontación con una “cultura letrada”. Más bien al contrario, la idea de extender el acceso a la cultura a la mayoría de la población estuvo construida sobre la noción liberal de que existe un centro que irradia cultura, asociado a la ciudad y de que es responsabilidad del Estado arbitrar los medios para la elevación del “soberano”. El ataque a lo que podría ser pensando en términos de “alta cultura” venía liado, entonces, con cuestiones políticas

y no con una intención de invertir las jerarquías culturales. Una vez más, la interpretación de Fiorucci enfatiza la continuidad por sobre la ruptura en las políticas del peronismo.

Nuevas agencias y funcionarios: ajustes y reajustes en el crecimiento estatal

Todo proceso de expansión estatal comprende la creación de nuevas reparticiones y el fortalecimiento de algunas ya existentes. Asimismo, existe una dimensión de “realimentación” en tal proceso, que se relaciona con los reajustes permanentes que implica el crecimiento del Estado, ya que las novedades de la transformación estatal traen efectos no deseados o no esperados que intentan contenerse sobre la marcha. Cada reorganización genera nuevas contradicciones en el entramado institucional del Estado y con los actores externos a él.¹¹ Los movimientos de personal también son parte de estos juegos y a menudo muestran la imbricación entre factores técnicos y políticos, que cambian acorde a determinadas coyunturas.

En las tres obras se aprecia esta falta de linealidad en el diseño de los organigramas y en la delimitación de responsabilidades. En el caso de *¿Buenos o útiles?*, Biernat reconstruye los cambios y tensiones existentes entre los organismos encargados de regular el flujo inmigratorio. Desde la década del '20, la Dirección de Inmigración, bajo la órbita del Ministerio del Interior, era la principal responsable de autorizar el ingreso de extranjeros al país. Sin embargo, sus funciones se superponían con las de Cancillería, cuyo cuerpo consular debía visar la documentación de quienes aspiraban a radicarse en Argentina. El peronismo mantuvo en un primer momento esta estructura descentralizada, pero intentó darle un baño de legitimidad técnica a través del nombramiento de un antropólogo en el área. Biernat sigue, entonces, la trayectoria de Santiago Peralta, al frente de la Dirección de Inmigración entre 1945 y 1947. Este sujeto tuvo una alta exposición pública y la autora lo define como “simpatizante de las ideas nacionalistas de derecha, nativistas y antiliberales...” (p. 112). A Peralta se le encomendó la organización del Instituto Étnico Nacional, concebido como un espacio especializado que habría de ofrecer los elementos técnicos necesarios para orientar “racionalmente” las corrientes inmigratorias. Desde ambas entidades, Peralta intentó implantar criterios de selección de la población basados en argumentos raciales así como

11 Campione, 2007, p. 97.

instalar una clasificación entre “buena” o “mala” inmigración que chocaba con los planes de industrialización del peronismo.

El cuestionamiento que sufriera Peralta en los ámbitos académicos y la no adecuación de sus visiones con los proyectos económicos del gobierno, determinaron que perdiera la pulseada. Desde su salida, al mismo tiempo que se optó por designar a figuras menos conocidas al frente de la Dirección de Inmigración, se hicieron varios intentos para dotar de mayor coherencia a las dependencias vinculadas a la inmigración. Primeramente, se intentó elevar la categoría de la Dirección a Dirección General, pero colocándola dentro de la estructura de la Secretaría de Trabajo y Previsión. A partir de 1949, pasó a depender de la Secretaría Técnica de la Nación y con la nueva reforma ministerial de 1954, se la traspasó al Ministerio de Relaciones Exteriores. La competencia con el cuerpo consular fue, pese a todas estas modificaciones, constante. Otro problema que identifica Biernat es la falta de personal en el área y su poca preparación, incluso en cargos jerárquicos. Según entiende, la lealtad política y la experiencia dentro de la repartición fueron los principales resortes de ascenso. Biernat dibuja un panorama general errático y un tanto caótico a lo largo de todo el libro y, de algún modo, eso la justifica cuando considera que en la manera de encarar la política migratoria, queda al desnudo la contradicción entre un Estado que pretendía ser omnipotente haciendo uso de las herramientas de planificación y una burocracia que se comportaba anárquicamente (p. 178).

En el caso del trabajo de Ramacciotti, la creación de la Secretaría de Salud Pública se muestra tanto como el corolario de un proceso previo de paulatina institucionalización de la salud como terreno de intervención estatal, como se inserta en el marco de los objetivos novedosos del peronismo de ampliar ciertos derechos sociales. La apuesta de la autora combina el análisis de los debates en torno a la necesidad de reforzar la presencia del Estado central en un área donde las instituciones de caridad y beneficencia eran fuertes desde el XIX, al mismo tiempo que presta atención al papel que tuvieron los médicos en ese periplo. Desde la creación del Departamento Nacional de Higiene, este grupo profesional logró enarbolarse como referente y protagonista, brindando un barniz de legitimación experta a cuestiones que tenían fuertes impactos políticos y pudiendo ocupar un lugar importante en el empleo estatal. La Secretaría de Salud Pública, creada en 1946, les ofreció un lugar privilegiado. Representaba simultáneamente la jerarquización de la

sanidad en la agenda estatal y la voluntad de modernizar el tipo de intervención, armando una estructura administrativa y presupuestaria por fuera del Ministerio del Interior, del que había dependido por más de 60 años. Así, mientras que Biernat conceptúa como un déficit claro la precaria formación profesional de los funcionarios de inmigración, Ramacciotti sostiene que una de las particularidades de Salud Pública fue la coexistencia entre la preparación académica y la lealtad política de sus funcionarios.¹²

En *La política sanitaria del peronismo*, el recurso de realizar un seguimiento de funcionarios para ahondar en el trasfondo del armado de las reparticiones estatales, tiene una centralidad que no tiene en las otras dos obras. Uno de los aportes más importantes de Ramacciotti es la reconstrucción de la figura de Ramón Carrillo, neurocirujano santiagueño de la Universidad de Buenos Aires que luego de una estadía formativa en Europa, se vinculó con influyentes círculos castrenses y fue la cara de la intervención militar en la Facultad de Medicina porteña durante 1945. El lugar nodal de Carrillo en el trabajo de Ramacciotti queda demostrado incluso en el recorte temporal de la investigación. La autora se detiene en 1954, año en que Carrillo desaparece del entramado peronista, y no en 1955. Es más: el deterioro del vínculo entre Carrillo y Perón por la disputa del campo sanitario entre Salud Pública, la Fundación Eva Perón y los sindicatos, fue mucho más decisivo para explicar el avance y retroceso de la Secretaría en el organigrama, que las disposiciones formales. De hecho, la conversión de la Secretaría en Ministerio en 1949 no se reflejó en su presupuesto, sino todo lo contrario. Perdió recursos frente a la Fundación y, consecuentemente, su accionar también perdió visibilidad pública.

Fiorucci, por su parte, opina que la creación de la Subsecretaría de Cultura en el seno del área educativa en 1948 revela el reconocimiento de dos realidades por parte del gobierno peronista. Primero, que se había impuesto la necesidad de separar —debido a la complejidad alcanzada— la administración de justicia de la política educativa y cultural. La mayor relevancia otorgada a la cultura en la agenda estatal tenía que ver con su utilización como mecanismo de cohesión y control social, en el marco de un gobierno populista legitimado por el advenimiento de la “era de las masas” y por la necesidad de gobernar ese cambio “desde arriba”. Luego, entre los

12 Señala, por ejemplo, que de los 49 funcionarios que pasaron por la Secretaría de Salud Pública entre 1946 y 1949, todos fueron universitarios y de entre ellos, 46 fueron médicos. (Ramacciotti, 2009, p. 73).

propósitos de la Subsecretaría figuraba explícitamente la pretensión del Estado de emplear esa dependencia para orientar la cultura y fijar sus objetivos, entre los cuales se incluía la intención de corregir asimetrías regionales. Esta vocación fiscalizadora entraba en abierta oposición a las reglas del campo intelectual, cuya relación con el Estado es siempre compleja para el mantenimiento de la autonomía relativa del campo. El Estado puede terminar siendo una fuente de recursos y oportunidades para los intelectuales, tanto como introducir constreñimientos en el quehacer cultural, que atentan en distinta medida contra la esencia misma de la tarea. Esta característica aporta gran inestabilidad a la relación Estado-campo intelectual y cultural.

Para Fiorucci, el gobierno peronista fue torpe al designar a los funcionarios del sector, que fueron personajes “menores” o figuras procedentes del nacionalismo católico, mal vistas por la mayoría de los referentes intelectuales más notables. Sin ir más lejos, al mismo tiempo que se designaba a Antonio Castro —un historiador absolutamente ignoto en el ámbito metropolitano— como Subsecretario de Cultura, se establecía que la Comisión de Cultura que asesoraba a la dependencia, se renovarían vía decisión del Poder Ejecutivo. Este tipo de decisiones obturaba cualquier posibilidad de quebrar el rechazo casi unánime que había obtenido el peronismo desde su encumbramiento, pero según Fiorucci, ante los ojos gubernamentales, parecía más factible que estos segundones aceptaran las exigencias estatales como medio para impulsar sus carreras (p. 36). A medida que se profundizaba el desentendimiento entre gobierno y representantes de la cultura y la producción intelectual, Cultura perdía jerarquía y en 1950 retrocedió al status de Dirección, cuestión que no se reglamentó si no hasta 1954. El ímpetu inicial del gobierno en el sector mostró las marcas del constante enfrentamiento —a veces, público y notorio; otras veces, manifestado en una fría indiferencia— con las figuras más renombradas del campo. La reglamentación del funcionamiento de la Dirección en 1954 evidenció que el peronismo había claudicado en sus intentos de cooptar a los productores culturales, para centrarse en las políticas de consumo cultural, donde sí había tenido mayor efectividad.

A modo de cierre

En este comentario bibliográfico, intentamos hacer un balance selectivo de las contribuciones de tres estudios recientes sobre distintas áreas de intervención y transformación

del Estado durante el primer peronismo. Cada una de ellos ofrece información antes desconocida, obtenida gracias a la combinación de una gama muy amplia de fuentes: revistas especializadas, prensa periódica, publicaciones oficiales y legajos estatales.

Los trabajos construyen sus tramas de maneras ligeramente diferentes. Biernat apuesta a vertebrar su objeto en base a niveles de análisis de la política inmigratoria, supeditando el tratamiento de las reparticiones estatales a esos planos de observación. Ramacciotti liga, con un tratamiento equilibrado e interpenetrado, la construcción de la Secretaría de Salud Pública como agencia, tanto con la trayectoria de su principal funcionario como con el análisis de líneas de acción sanitaria concretas. Fiorucci, en cambio, se mueve entre el interés por enfocar la gestión cultural del peronismo y el de abordar la revisión de los conflictos suscitados por el accionar estatal dentro del campo intelectual. Hay una parte del libro que mira específicamente hacia el interior del Estado, mientras otra, comparativamente más extensa y menos presente aquí, está preocupada por repensar los comportamientos de los actores culturales por fuera del Estado frente a su ingente intervención.

Más allá de las diferencias, en los tres casos el Estado peronista está lejos de parecerse a aquella imagen de Estado fuerte, cohesivo y rupturista que el propio gobierno quiso propalar. Aquí y allá, se enfatizan los vaivenes en la organización estatal antes que la unidireccionalidad y claridad de objetivos, la distancia entre lo dicho y lo hecho, los límites antes que los alcances. La historiografía se encarama detrás de la tarea de descomponer al Estado peronista en sus partes y devolver complejidad y contingencia a la historización de su armado. El precio de encarar estas tareas de este modo es que a menudo, el peronismo pasa a ser evaluado en función de lo que pretendió ser y no fue, más que en función de lo que llegó a ser realmente. A menudo, aunque estas perspectivas contemplan la yuxtaposición entre técnica y política en la organización estatal, el juego político del peronismo acaba siendo el factor que termina englutiéndose a todos los demás planos: la ley de inmigración no se modificó porque no podía llegarse a un consenso para tratarla en el Legislativo y porque sincerar la política selectiva de inmigración podía dejar al gobierno en una posición internacional incómoda; la salud no terminó de centralizarse y universalizarse porque primaron los arreglos políticos del peronismo con los sindicatos y la capitalización que podía devenir del despliegue de la Fundación Eva Perón; la iniciativa estatal en

cultura se ralentizó porque sufrió el desgaste provocado por la vocación hegemónica del peronismo, que fracturó el campo intelectual entre una minoría peronista y una mayoría antiperonista, quedando la primera en una posición encorsetada y deslucida tanto por su inferior capital cultural previo como por el peso del líder.

¿Al fin y al cabo, no cabe pensar que estos avatares y desencuentros de la gestión son en realidad parte de toda administración estatal? Cuánto más erráticos debieron ser los caminos de la organización de agencias y políticas estatales si el peronismo decidió abrir tantos frentes de intervención de manera simultánea. En todo caso, el desafío es andar por estos lares cuidando que nuestras prefiguraciones sobre el “deber ser”, empañen lo menos posible la forma de recorrer los pasillos del Estado.