

Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad

VANESA PAOLA CIOLLI*

RESUMEN

El objetivo del artículo es comprender la configuración de las burocracias estatales en el desarrollo de políticas públicas articuladas con instituciones financieras internacionales, durante el siglo XXI en América Latina. Ello supone tener en cuenta los procesos de internacionalización del estado y la territorialidad del conflicto sociopolítico. Para ello se analiza el papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño e implementación de políticas públicas en Argentina. Se reflexiona en torno a dos tesis principales: Una, que la configuración burocrática del estado-nación está determinada por una articulación escalar compleja, de la que participan las instituciones internacionales y las organizaciones sociales territoriales. Dos, que la reproducción del andamiaje burocrático internacional está atada al fortalecimiento de la capacidad hegemónica de los estados al interior de sus territorios. Primero, se exponen los principales debates teóricos acerca de la burocracia estatal. Segundo, se analizan los mecanismos que el BID desplegó sobre la burocracia estatal y su reconfiguración internacionalizada. Tercero, se problematiza la territorialización y su vinculación con las burocracias nacionales y transnacionales. Por último, se formula un aporte conceptual a los procesos de internacionalización de los estados nacionales y sus articulaciones con las instituciones internacionales.

PALABRAS CLAVE

Instituciones financieras internacionales; burocracia estatal; Banco Interamericano de Desarrollo; internacionalización; aparato estado.



TITLE

State bureaucracy: between internationalization and territoriality

ABSTRACT

The purpose of this article is to contribute to the understanding of the role played by public policies promoted by international financial institutions in the state bureaucracies' configuration processes, in Latin America during the 21st century. That means to take into account the state internationalization and the territoriality of social conflicts. For that purpose, I analyze how the Inter-American Development Bank influenced in the design and implementation of public policies in Argentina. There are two main thesis. First, that the state bureaucracy is determined by a complex scalar articulation, in which take part both international institutions and territorialized social organizations. Second that the reproduction of international bureaucracies depends on the strengthening of state hegemonic capacity within their own territories. First, I expose the main theoretical debates on state bureaucracy. Second, I analyze the mechanisms trough that the IDB influenced the state bureaucracies and its internationalized reconfiguration. Third, I problematize about territoriality and its relation with national and transnational bureaucracies. To conclude, I make a theoretical proposal to a better understanding of the processes of internationalization of national states and its relations with international financial institutions.

KEYWORDS

International financial institutions; state bureaucracy; Inter-American Development Bank; internationalization; state apparatus.

***Vanessa**

Paola CIOLLI,

Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y becaria postdoctoral (CONICET / IEALC-UBA).

Recibido:

15-11-2017

Aceptado:

02-06-2018

DOI:

<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>

Introducción

La burocracia estatal, en tanto expresión material del estado¹, no está exenta de las transformaciones históricas ocurridas en el desarrollo capitalista de las últimas décadas. Su peculiaridad reside en que estas estructuras acumulan y sedimentan distintas capas *geológicas* como residuo y huella del devenir histórico, pero sus significados se actualizan y se ponen a prueba ante las transformaciones en las relaciones de fuerzas sociales.

El presente artículo aborda la pregunta en torno a las modalidades a través de las cuales se modelan y configuran las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales en el marco de los procesos de internacionalización del estado-nación y de territorialización del conflicto sociopolítico durante los primeros tres lustros del siglo XXI en América Latina. Se trata de fenómenos que a primera vista parecen contradictorios, pero que están atravesados por un tiempo histórico común, que los entrelaza y resignifica. Cada uno de ellos se presenta a partir de factores determinantes de distinta índole, lo que supone comprender sus lógicas específicas en el espacio social producido y representado en el estado-nación.

El interrogante está motivado por el complejo desafío que significa analizar políticas estatales desde una mirada capaz de integrar distintas escalas espaciales. Henri Lefebvre, que ha estudiado la producción del espacio social, adelanta que la existencia de múltiples espacios de representación social (global, regional, nacional, local) no implica que unos reemplacen a otros:

“Ningún espacio llega a desaparecer por completo, ninguno es abolido sin dejar rastro. Incluso en Troya, Susa o Leptis Magna persisten los espacios superpuestos, ocupados por las sucesivas ciudades. De otro modo no sería posible la «interpenetración» (de los espacios, de los ritmos, de las oposiciones). No obstante, cada añadido reanuda y reorganiza todo lo que le precede; cada período o capa lleva sus propias condiciones más allá de sus límites. ¿Será el efecto de metamorforización? Sí, pero a la vez incluye un efecto de metonimización porque los espacios superpuestos constituyen un conjunto”².

De este modo, el análisis de la burocracia estatal propuesto se desarrolla desde el punto de vista de sus configuraciones y dinámicas en torno a las políticas públicas. Las políticas estatales refieren “[...] al proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones [socialmente problematizadas] ante las cuales el estado y otros actores toman posición”³. Por ello, si bien se focaliza en el aparato estatal, éste es considerado como un momento del entramado de actores de distintas escalas que se configuran en torno a una situación definida como problemática y sobre la cual se proponen intervenir. De este modo, se erigen como “(...) nudos [que] pueden resultar privilegiados puntos de observación

¹ THWAITES REY, Mabel, “Estado: ¿Qué estado?” en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

² LEFEBVRE, Henri, *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid, 1974, p. 212.

³ OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, nº 4, 1981, p. 6.



de ciertos tramos del proceso social”⁴.

Dentro de este abordaje, el estudio se focaliza en la identificación y análisis interpretativo de los mecanismos a través de los cuales, los programas financiados por instituciones financieras internacionales (IFI) inciden en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas que se despliegan al interior de los estados nacionales, mediante su participación en la configuración burocrática. El análisis empírico remite a dos investigaciones acerca del papel desempeñado por los programas de financiamiento que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó al estado nacional argentino entre los años 2003 y 2015 en las áreas de políticas sociales y de infraestructura y desarrollo territorial⁵.

El contexto político-institucional argentino durante el período analizado se caracterizó por una discursividad gubernamental hostil al papel desempeñado por las instituciones financieras internacionales (IFI) en las reformas estructurales implementadas durante la década de los noventa. No obstante, las IFI mantuvieron una presencia relevante en los procesos de diseño e implementación de políticas estatales en las áreas mencionadas.

Entre las tesis principales se destaca, por un lado, que la burocracia estatal está determinada por una articulación escalar compleja, de la que participan tanto las instituciones internacionales como las organizaciones sociales. Sus prácticas y lógicas de funcionamiento diversas se entrelazan dentro de la institucionalidad estatal, no sin conflictos. Por otro lado, se afirma que, en el contexto estudiado, la complementariedad funcional entre los distintos actores institucionales obedece a la reproducción de la hegemonía capitalista. Por último, se plantea que la reproducción del andamiaje burocrático internacional está atada al fortalecimiento de la capacidad hegemónica de los estados al interior de sus territorios. A partir de ello se abren interrogantes en torno al modo de concebir la relación entre el estado y las IFI.

1. Burocracia estatal: relación social de dominio impersonal anclada territorialmente

Una referencia obligada para problematizar la burocracia son los textos de Max Weber, quien llamó la atención acerca de la tendencia creciente a la racionalización y a la burocratización de las sociedades capitalistas emergentes de su época. En su clásica definición del estado moderno como una relación social de dominio, se precisan un conjunto de características necesarias tales como su anclaje territorial, la concentración de los medios de coerción legítima y su estructuración burocrática basada en que “el cuerpo administrativo está ‘separado’ de los medios de administración por completo”⁶. Esto último responde al proceso de racionalización y formalización en la sociedad donde se obedece a una regla objetiva estatuida, que brinda previsibilidad y posibilidad de cálculo racional.

“El Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coac-

⁴ *Ibidem*, p. 18.

⁵ Dado que el análisis de cada una de ellas presenta características específicas en función de sus áreas de incumbencia y del lugar que ocupan en la estructura estatal, se optó por exponer las regularidades identificadas de manera agregada, sin precisar los datos en extenso.

⁶ WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922], p. 1061.

ción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema. [...] En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil”⁷.

Weber afirma que la burocracia está basada en la norma racional objetiva, la división del trabajo de administración, la especialización funcional y la profesionalización de los funcionarios. A partir de ello, la considera la organización de mayor superioridad técnica por su precisión, rapidez, univocidad, oficialidad, continuidad, discreción, uniformidad, rigurosa subordinación, ahorro de fricciones, lo que la asemeja a la incorporación de maquinarias en la producción industrial. Para Weber el desarrollo capitalista moderno está íntimamente ligado al proceso de burocratización, como parte del mismo proceso histórico. No obstante, advierte que el carácter impersonal y abstracto de la dominación burocrática refuerza su inevitabilidad, lo que plantea límites para el desarrollo de la libertad individual, para el funcionamiento de la democracia (que la distingue de la igualdad jurídico-formal) y para la conducción política del estado.

Los más de 100 años recorridos desde la conceptualización de Weber han dado lugar a estudios acerca sobre la burocracia que abordaron diferentes aspectos desde distintos marcos teóricos e históricos. Éstos obedecieron a problemas políticos y conceptuales diversos que giraron en torno a un conjunto de interrogantes centrales. Uno de dichos interrogantes se centró en la identificación de los fines e intereses perseguidos por la burocracia: ¿tiene un interés propio corporativo orientado a su autorreproducción o es un instrumento al servicio de las clases dominantes?⁸ A ello aportaron tanto Weber como los clásicos exponentes del marxismo, desde miradas histórico-estructurales⁹. Este interrogante propició el aporte de Oscar Oszlak al plantear que la burocracia es “una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre estados y sociedad civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia”¹⁰.

Desde otras miradas, aquel interrogante se desplazó hacia el interior de la estructura burocrática, dando lugar al análisis de las tensiones entre distintos tipos de agentes estatales y su influencia relativa en los procesos de toma de decisiones: funcionarios de campo [*street-*

⁷ *Ibidem*, p. 1060.

⁸ MARX, Karl, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. CS, Buenos Aires, 2001; MARX, Karl, *La guerra civil en Francia*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2009; MITCHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008.

⁹ OSZLAK, Oscar, “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, vol. 8, 1977, pp. 251-306.

¹⁰ *Ibidem*, p. 24.



levelbureaucrats] vs. funcionarios jerárquicos¹¹ y tecnócratas vs. políticos¹². Estas tensiones recorrieron las preocupaciones respecto de las posibilidades de encarar transformaciones estatales y las repercusiones de la autonomía de los cuerpos burocráticos (o de algunos segmentos específicos dentro de ellos) en dichos procesos.

Otra de las preocupaciones tratadas en la literatura sobre burocracia apunta a la eficiencia y la productividad, preguntándose dónde reside la posibilidad de mejorar su desempeño: ¿se trata de la dirección política o del comportamiento y la motivación de sus agentes?¹³. Mientras que las miradas histórico-estructurales son más proclives a manifestar expectativas (aunque limitadas) respecto del papel de la dirección política, desde las perspectivas funcionalistas se privilegian las interacciones intraburocráticas. Estas últimas se basaron en estudios acerca de la existencia y el papel desempeñado por las reglas formales e informales en las rutinas burocráticas. En este aspecto se destacan las investigaciones en torno a la formación de la personalidad de los burócratas, en el marco del denominado "*espíritu de cuerpo*"¹⁴ que se configura en el espacio de socialización cotidiano. Dentro de estos desarrollos, Michael Crozier se propone incorporar la variable de las relaciones de poder entre los distintos grupos burocráticos¹⁵. En conjunto, estas perspectivas identifican el espacio de socialización como lugar de afianzamiento de la rigidez de las organizaciones burocráticas. Más recientemente desde las corrientes neoinstitucionalistas se preguntaron por las alternativas existentes para flexibilizar las burocracias en función del concepto de "*capacidades estatales*"¹⁶.

Por su parte, desde el marxismo, el estado ha sido conceptualizado de diversas maneras¹⁷, entre las que destaca aquella que lo define como un momento de la relación social capitalista, en el marco del movimiento dialéctico de separación reificada de la sociedad entre

¹¹ LIPSKY, Michael, "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas" en SUBIRATS, Joan y BRUGUÉ (eds.), Joaquim, *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, 1996, pp. 281-297; SUBIRATS, Joan, "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas" en *Análisis de políticas Públicas y Eficiencia en la Administración*, INAP, Madrid, 1989, pp. 125-138.

¹² ABERBACH, Joel, y ROCKMAN, Bert, "Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 15, mayo-agosto 1999, pp. 3-16; BROWN, Michael y ERIE, Steven, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática" en OSZLAK, Oscar (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, pp. 162-194; CAMOU, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en *Nueva Sociedad*, n° 152, noviembre-diciembre 1997, pp.54-67; THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

¹³ BENDIX, Reinhardt, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Social Review*, vol.12, n° 5, octubre 1947, pp.493-507; DOWNS, Anthony, "A Theory of Bureaucracy" en *The American Economic Review*, vol. 55, n° 1/2, marzo 1965, pp. 439-446; MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality" en *Social Forces*, vol. 18, n° 4, mayo 1940, pp. 560-568; SELZNICK, Philip, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" en *American Sociological Review*, vol. 8, n° 1, febrero 1943, pp. 47-54.

¹⁴ MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality", *op.cit.*, p. 564.

¹⁵ CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural (Vol. 1 y 2)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

¹⁶ FRIEDLAND, Roger, y ALFORD Robert., "La sociedad regresa a primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en *Zona Abierta*, n° 63/64, 1993, pp. 155-207; MARCH, James y OLSEN, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, n° 63/64, 1993, pp. 1-44; OSZLAK, Oscar, "Políticas públicas y capacidades estatales" en *Forjando*, n° 5, 2014.

¹⁷ Esta mirada complejiza aquellas conceptualizaciones marxistas del estado que lo ven como un simple instrumento al servicio de las clases dominantes. Para un abordaje sistematizado de las distintas conceptualizaciones del estado dentro del marxismo ver THWAITES REY, Mabel, *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

lo político y lo económico¹⁸. Ello implica que la dominación de clase en la esfera económica está separada de la coerción física ejercida por una autoridad legítima. Así el estado se autonomiza, objetiva los intereses de la clase capitalista como interés general y se presenta como tercero escindido frente a ciudadanos formalmente iguales. De este modo, garantiza las condiciones objetivas y subjetivas para la reproducción de la dominación capitalista. El anclaje territorial del estado no es caprichoso, sino que el monopolio de la violencia legítima en un espacio delimitado constituye un factor clave para la articulación hegemónica y con ello para garantizar el proceso de acumulación de capital:

“El monopolio de la violencia física del estado nacional juega un papel clave en el proceso [de constitución de la clase capitalista como clase dominante]. Después de todo, es indispensable para la reasignación de recursos, lo cual es esencial para el establecimiento de la infraestructura de producción (en un sentido amplio), y para realizar concesiones materiales a las clases subalternas, que es la forma principal de gestionar las relaciones sociales de poder existentes. La hegemonía [...] solo puede consolidarse y sostenerse al nivel de los estados nacionales individuales”¹⁹.

Desde un punto de vista convergente, Guillermo O’Donnell plantea que “el carácter fetichizado de la dominación capitalista da lugar a que el Estado tienda a objetivarse en *instituciones estatales*”²⁰. En efecto, tal como señala el autor “la existencia de esas instituciones y su notorio peso en la sociedad es una de las razones de que el Estado sea vivido como exterioridad”²¹. No obstante, entender las instituciones estatales como objetivación del estado no significa que sean un reflejo automático del momento político de las relaciones sociales capitalistas dadas. Dicha objetivación está mediada por el derecho racional-formal, la actividad rutinizada y las respuestas a las *crisis* o *desequilibrios* sociales.

La conceptualización específica de la burocracia ha tenido un recorrido errático dentro del marxismo. Uno de los ejes centrales giro en torno a su papel en los regímenes socialistas, el cual estuvo protagonizado tempranamente por Lenin y Trotsky con importantes debates a lo largo del siglo XX. No obstante, para el objetivo del presente artículo, resulta pertinente analizar las contribuciones en el marco del capitalismo. Adrián Piva precisa una definición a partir de la reapropiación crítica de los análisis de autores clásicos (Weber, Selznick y Lefort) en el marco de una teoría del estado marxista derivada de las relaciones sociales capitalistas de explotación: “[...] la burocracia ha sido el modo histórico en que aquella exigencia de la estructuración de la dominación como dominación impersonal y abstracta cobró forma”²², de modo tal que

¹⁸ HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONEFELD, Werner y CLARK, S., *Los estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista*, Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992; JESSOP, Bob; NIELSEN, Klaus y PEDERSEN, Ove K., “Structural Competitiveness and Strategic Capacity: Rethinking the State and International Capital” en *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, Sven-Erik Sjöstrand, Armonk, 1993, pp. 227-262; PIVA, Adrián, “Hegemonía, lucha de clases y estado” en *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, n° 6, 2009, pp. 111-132; THWAITES REY, Mabel, “Estado: ¿Qué estado?” *op.cit.*

¹⁹ HIRSCH, Joachim y WISSEL, Jens, “The Transformation of Contemporary Capitalism and the Concept of a Transnational Capitalist Class: a Critical Review in Neo-Poulantzian Perspective” en *Studies in Political Economy*, vol. 88, n° 1, septiembre 2011, p. 22.

²⁰ O’DONNELL, Guillermo, “Apuntes para una teoría del Estado” en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 202.

²¹ *Ibidem*, p. 212

²² PIVA, Adrián, “Burocracia y teoría marxista del Estado” en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento*



"[I]a autonomía ilusoria del estado solo existe a través de su organización burocrática como un cuerpo separado de todos los grupos sociales, incluida la clase dominante"²³. A partir de ello se configura como "práctica social especializada en la reproducción, perfeccionamiento y extensión de una dominación de carácter impersonal, que a los mismos burócratas se les presenta como imperio de la norma objetiva"²⁴.

En suma, teniendo en cuenta los aportes teóricos en la definición de la burocracia y su articulación estructural e histórica con el desarrollo del capitalismo, se destacan algunos elementos. Primero, el anclaje territorial del estado capitalista como condición de posibilidad para la relación social de dominio específica. Segundo, el tipo de dominación impersonal, abstracta y objetivada en las instituciones estatales que la burocracia materializa mediante una práctica social autonomizada de los antagonismos entre las clases sociales. Tercero, el papel que desempeñan los modos específicos de sociabilidad en las prácticas cotidianas y sus tensiones internas, mediante reglas formales e informales. A continuación, se retoman dichos elementos para analizar las modalidades específicas de configuración de las burocracias estatales en Argentina durante los primeros lustros del siglo XXI, a partir de la identificación de dos procesos concomitantes que atraviesan las dinámicas estatales, como son la internacionalización y la territorialización.

2. La internacionalización de la burocracia estatal

La estructura estatal se presenta circumscripita al espacio territorial definido por el estado-nación, no obstante, allí se condensan las relaciones sociales capitalistas, que son inherentemente globales. Las transformaciones estructurales iniciadas en la década de los setenta, orientadas a superar la caída de la tasa de ganancia mediante la internacionalización y deslocalización de los procesos de valorización del capital, dieron lugar al fenómeno conocido como globalización. Este polisémico concepto puede definirse brevemente a partir del incremento de la interdependencia a escala global entre acciones, organizaciones, instituciones, procesos y actores situados en distintos espacios territoriales en secuencias temporales cada vez más cortas, que se articulan en una configuración multicéntrica, multiescalar, multitemporal, multiforme y multicausal. Junto a ello se despliega el carácter estratégico de la globalización, representado en los esfuerzos de establecer una coordinación global de las actividades que desarrollan ciertos actores e instituciones de carácter supranacional²⁵.

La tendencia a la burocratización creciente advertida por Weber se extendió más allá de los estados, para dar lugar a un extenso, heterogéneo, complejo y yuxtapuesto andamiaje institucional supranacional. A pesar de carecer de territorialidad propia, estas instituciones han desarrollado una creciente densidad burocrático-normativa que les permite trascender sus clásicas funciones vinculadas al tratamiento del conflicto inter-estatal, para involucrarse en la regulación de las relaciones que los estados establecen con diversos sujetos, instituciones y fenómenos, dentro y a través de los territorios nacionales. En este marco, las IFI constituyen

Crítico, vol. 6, nº 2, 2012, p. 34.

²³ *Ibidem*, p. 40.

²⁴ *Ibid.*, p. 41.

²⁵ JESSOP, Bob, "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power" en *Rethinking Marxism*, vol. 14, nº 1, primavera 2002, pp. 97-117.

un tipo específico a partir de su configuración como aparato institucional de la arquitectura financiera internacional²⁶. Su objetivo es la regulación de las condiciones de estabilización macroeconómica de los estados nacionales y, complementariamente, al financiamiento de políticas públicas que podrían clasificarse como extraeconómicas. Todo ello dio lugar a investigaciones que buscaron delimitar tanto sus especificidades como las superposiciones con las funciones estatales. En este marco, Robert W. Cox destaca el papel de las instituciones en la construcción hegemónica.

“La institucionalización es una forma particular de estabilizar y perpetuar un orden particular. Las instituciones reflejan las relaciones de poder dominantes y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. [...] Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales [...]”²⁷.

Distintas perspectivas que analizan críticamente el proceso de internacionalización, coinciden en identificar el importante papel desempeñado por la producción de ideas. Immanuel Wallerstein afirma que cada sistema-mundo²⁸ desarrolla sus propias estructuras de saber, las cuales modelan los “paradigmas de veridicción”²⁹ hegemónicos, los valores normativos, los criterios para la clasificación del conjunto de las culturas coexistentes. Lejos de ser una dimensión abstracta de los procesos de mundialización, tales paradigmas presentan grados de materialidad cada vez más evidentes. En el mismo sentido Bob Deacon esgrime la categoría de “comunidades epistémicas” para dar cuenta de la codificación del debate hegemónico en torno a la cuestión social, utilizando el lenguaje y la narrativa como recursos de poder material³⁰. Las IFI tienen un papel privilegiado a la hora de consolidar y difundir el contenido de estos paradigmas de veridicción o comunidades epistémicas, ya que cuentan con mejor capacidad para “viajar entre las escalas”³¹ y penetrar en las estructuras burocráticas estatales. ¿De qué modo? Para responder a este interrogante, a continuación, se analiza el financiamiento del BID al estado argentino durante el siglo XXI.

Entre el año 2000 y el 2017³², el BID aprobó 175 operaciones (préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables) para el sector público en Argentina, que ascienden a 21.942,35 millones de dólares. El 12,27% de los préstamos otorgados financió proyectos de “reforma y modernización del estado”, que ha sido una prioridad estratégica del BID desde la década de los noventa. El resto financió proyectos de diverso tipo, entre los que se destacan los sectores de desarrollo social, infraestructura física y desarrollo territorial. Más allá de esta clasificación,

²⁶ UGARTECHE, Oscar “Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000” Tesis de Doctorado, Universidad de Bergen, 2007; Autora, 2016.

²⁷ COX, Robert W., “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales” en *Relaciones Internacionales*, nº 24, octubre 2013-enero 2014. [1ª edición en inglés 1981; Traductora: Melody FONSECA], p. 142.

²⁸ En el presente artículo no se asume la perspectiva de los sistema-mundo como marco teórico para comprender el fenómeno de la internacionalización, no obstante se considera pertinente un diálogo con dicha corriente a la luz de la resignificación crítica de ciertas categorías conceptuales de menor nivel de abstracción.

²⁹ WALLERSTEIN, Immanuel, *Análisis del Sistema-Mundo: una introducción*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2005.

³⁰ DEACON, Bob, *Global Social Policy & Governance*, SAGE, London, 2007.

³¹ *Ibidem*, p. 18.

³² La última actualización del relevamiento se realizó el 17/10/2017, fecha de elaboración del presente artículo.



los préstamos presentan una serie de rasgos comunes relevantes para la comprensión de las articulaciones que el BID establece con la burocracia estatal. En primer lugar, la totalidad de los préstamos cuenta con componentes (acciones previstas con fondos asignados) para el “fortalecimiento institucional”. En segundo lugar, todos los préstamos tienen entre sus condicionalidades la contratación de consultores para la conformación de la unidad ejecutora del proyecto. En tercer lugar, un conjunto de actividades previstas para la ejecución de los préstamos incluye la contratación de servicios de consultoría que, a diferencia de los consultores mencionados previamente, se los contrata para brindar un servicio específico. Por último, el BID destina fondos no reembolsables de cooperación técnica para realizar estudios preparatorios, elaborar informes o diseñar herramientas que permitan la presentación de proyectos de préstamos.

Si se profundiza la mirada en la implementación de los préstamos del BID, es posible identificar las modalidades a través de las cuales se despliegan modos específicos de articulación con los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y sus implicancias para la configuración de las estructuras burocráticas.

En primer lugar, los informes sectoriales, los documentos estratégicos, los relevamientos sobre tópicos específicos, la construcción de indicadores, los protocolos de funcionamiento y los contratos de los préstamos promueven un conjunto de categorías conceptuales e ideológicas que tienen como eje la definición de las funciones de los estados nacionales en la economía y en el tratamiento de los problemas sociales. Ello se construye con la producción de los diagnósticos donde se define la problemática sobre la cual se busca intervenir y la atribución de relaciones de causalidad con otros fenómenos contemporáneos o pasados. Los diagnósticos sirven de fundamento a la formulación de los objetivos y las acciones que se proponen como soluciones. Junto a ellos, se despliegan valores normativos y prescriptivos orientados a la construcción de sentidos sociales en torno al horizonte de futuro deseable. Los discursos no solo hablan por lo que dicen, sino que contienen un marco de referencia teórico, político e ideológico que no siempre queda explicitado, pero que define un *deber ser* de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados.

A nivel de la estructura burocrática todo este universo de sentidos puede significar: uno, la creación, fusión, subdivisión o eliminación de agencias, organismos o dependencias; dos, la cristalización de un conjunto de conceptos contruidos desde marcos normativos-ideológicos específicos como si fuesen saberes técnicos y neutrales y la consecuente formación de los cuadros técnicos bajo dichos parámetros, lo que reduce la capacidad de formulación de alternativas por parte de funcionarios de distintos rangos; tres, la creación o eliminación de un conjunto de tareas rutinizadas; cuatro, la transformación de las modalidades de interacción entre las burocracias y sus *clientelas*, desde los espacios/territorios y repertorios de acción que se ponen en juego hasta el modo de caracterizar las cualidades específicas de los sujetos sociales, clasificarlas a su interior y definir sus marcos de acción esperables, deseables o reprochables.

Dado que están reguladas por el imperio de la norma objetiva y abstracta, las burocracias necesitan una estructura de pensamiento válido capaz de operacionalizarse en la ejecución cotidiana de la dicha norma. De este modo, las mencionadas referencias conceptuales e

ideológicas -objetivadas en insumos concretos para el despliegue del funcionamiento estatal- contribuyen a la formación de las prácticas y lógicas de acción de la burocracia estatal. En todos los casos, se trata de mecanismos orientados a expandir los márgenes de calculabilidad y previsibilidad. Ello se despliega a partir de una tendencia a la homogeneización de los parámetros de acción del aparato burocrático en virtud de neutralizar sus características disfuncionales para el desarrollo capitalista.

En segundo lugar, mediante sus programas de financiamiento las IFI propician (y en algunos casos imponen como condicionalidad) la creación de "*burocracias paralelas*"³³, es decir, estructuras gubernamentales de paralelización de las funciones desempeñadas por los ministerios que componen la estructura central del poder ejecutivo del estado. La particularidad de las mismas es que centralizan el manejo de los fondos provenientes del financiamiento internacional, asumen el control de los instrumentos de acceso a la información estadística y concentran recursos tecnocráticos. Sus funciones específicas son diversas ya que se han desplegado en distintas áreas de políticas. Estas burocracias paralelas son de dos tipos. El primero está dado por agencias de carácter gubernamental dependientes del poder ejecutivo que se incorporan en el organigrama estatal, pero con autarquía financiera y cierto margen de autonomía respecto de las normas procedimentales que rigen el funcionamiento de la administración pública. El segundo tipo consiste en estructuras institucionales híbridas, cuyos directorios pueden estar conformados por funcionarios públicos en ejercicio, representantes de instituciones del sector privado (generalmente de organizaciones intermedias como sindicatos, cámaras empresariales, instituciones eclesásticas, consorcios público-privados) y/o instituciones supranacionales de cooperación internacional. Si bien se trata de instituciones con autonomía financiera y organizativa, se financian con recursos provenientes de la cooperación internacional y de fondos especiales. Por esta razón, su articulación con la institucionalidad estatal es estrecha y muchas veces ambigua. Muchas de estas estructuras trascienden el propio financiamiento internacional y al cabo de unos años terminan siendo financiadas completamente por los recursos estatales propios. Este fue el caso, por ejemplo, del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) en Argentina, creado mediante financiamiento del Banco Mundial para el desarrollo de estadísticas vinculadas a las políticas sociales –correspondiente al primer tipo mencionado.

La creación de burocracias paralelas puede resultar paradójica si se tiene en cuenta que uno de los discursos legitimantes de las reformas del estado impulsadas por las IFI estuvo basado en la necesidad de evitar la duplicación y superposición de actividades en virtud de la eficiencia del gasto público. No obstante, dicha paralelización puede comprenderse en el marco del interés por configurar un espacio tecnocrático en áreas claves, dentro de los intersticios de las estructuras burocráticas tradicionales, con capacidad para llevar adelante las iniciativas impulsadas por las IFI. Al mismo tiempo, las burocracias paralelas son utilizadas por las autoridades de las burocracias clásicas para ampliar (o agilizar) sus márgenes de acción más allá de las regulaciones procedimentales. Esto fue especialmente significativo en los procedimientos de contratación de personal estatal por fuera de los mecanismos de selección previstos por la normativa de empleo público y en las compras directas de bienes que debieran haber pasado por procedimientos licitatorios. Esta es una de las razones que

³³ THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros:...", *op.cit.*



podrían justificar su supervivencia con posterioridad al financiamiento internacional.

En tercer lugar, la paralelización se complementa con la contratación de consultores externos a la estructura estatal que consolidan nichos de tercerización y privatización de ciertas funciones estatales en estructuras híbridas. Algunos de estos consultores se insertan dentro de los organismos públicos mientras que otros permanecen en un sector privado que emergió y creció al amparo del financiamiento público. El primer grupo, no solo responde a los requerimientos de los programas de financiamiento de las IFI, sino que también sirve para ampliar la planta de personal ministerial a través de mecanismos *ad hoc* y con condiciones de trabajo peculiares. De este modo, se evitan los procesos de selección por concurso y el ajuste de sus remuneraciones a la escala salarial del personal de planta. El segundo grupo conserva la capacidad de diversificar sus clientes de manera simultánea, efectuando consultorías en distintos organismos públicos de los diferentes niveles de gobierno. En ambos casos, las lógicas de trabajo se entrecruzan, pero también sus aspectos materiales. En buena parte de los casos las oficinas se sitúan dentro de los propios organismos públicos y los contratos dan cuenta de múltiples pertenencias. Es común que el lugar real de desempeño de tareas no coincida con la entidad contratante.

La incorporación de consultores está atravesada por conflictos entre áreas de trabajo, a partir de la emergencia de zonas grises y yuxtaposiciones en las funciones, responsabilidades e incumbencias de cada uno. Así como también alteran el orden jerárquico característico de las organizaciones burocráticas, ya que en general los consultores externos forman parte de equipos de trabajo mixtos, pero cuentan con autonomía respecto de los funcionarios responsables de las áreas involucradas. A partir de ello, se producen conflictos de tipo corporativo entre consultores, funcionarios de carrera y funcionarios políticos. Estos conflictos pueden derivar en la parálisis de ciertas áreas o en una actividad inconexa. Esto se debe a que mientras unos cuentan con los recursos técnicos y el apoyo financiero externo, otros conservan atribuciones para mover o interrumpir el engranaje burocrático a través del manejo de los expedientes. Aquí reside uno de los problemas más comunes ocasionados por esta institucionalidad híbrida y que atenta contra la previsibilidad y calculabilidad esperable del aparato burocrático. Su resultado debe analizarse en el marco de las potencialidades y de las limitaciones que la paralelización y tercerización ofrecen para el despliegue de las políticas públicas específicas que se vean afectadas por esta dinámica.

En esta dinámica, también intervienen las universidades como prestadoras de servicios de consultoría. Su participación brinda legitimidad y prestigio a las políticas en cuestión. Desde el punto de vista de las universidades esto constituye una fuente de ingresos. Sin embargo, se abre el interrogante acerca de la incidencia de los criterios de trabajo de los programas de las IFI en la elaboración y evaluación de proyectos de investigación académicos, y del conflicto de intereses que ello supone para su abordaje teórico y metodológico crítico. Una de las consecuencias posibles –aunque de ningún modo necesaria– es la transferencia de aquella estructura básica de conocimiento válido acerca de las políticas estatales y del funcionamiento de la burocracia a las investigaciones que se desarrollan en el ámbito académico. Ello contradice su función social en la reflexión crítica y la desnaturalización de las relaciones de poder que configuran una determinada realidad sociopolítica.

Los mecanismos mencionados despliegan un impacto ambiguo en la percepción y la cultura organizacional del personal de los ministerios. Por un lado, implican la desvalorización (tanto simbólica como salarial) de sus conocimientos y su capacidad operativa, construida a partir de la experiencia de trabajo en el sector público. Ello los posiciona como un sector residual atrasado (aunque esto no sea efectivamente así), que se convierte en obstáculo para la correcta implementación de políticas públicas diseñadas bajo nuevos parámetros. El “*espíritu de cuerpo*” se ve amenazado y con ello su capacidad de resistencia a los cambios. Por el otro lado, son herramientas que refuerzan la apariencia del carácter impersonal, neutral y técnicamente superior de las comunidades epistémicas impulsadas por las IFI. Ello fortalece la introducción de un *modus operandi* al interior de las burocracias estatales existentes instaurando una vía informal de incorporación de nuevas prácticas y de desecho de algunas de las vigentes a través del mecanismo de “*capacitación en los hechos*”³⁴.

En suma, se observa que los mecanismos detallados son tanto formales como informales, algunos se cristalizan institucionalmente y otros se incorporan como lógicas de funcionamiento que tienden a incorporarse a las prácticas cotidianas rutinizadas. Así, las burocracias estatales incorporan cambios aparentemente poco relevantes en sus tareas cotidianas, rutinizadas y fragmentadas entre sí, que habilitan formas de control del trabajo exhaustivas. También se transforma la valoración de ciertos criterios de trabajo respecto de otros. Estos cambios atomizados tienen la capacidad de insertarse en las lógicas y prácticas cotidianas intraburocráticas, aun cuando los discursos gubernamentales contruidos desde el poder político del estado manifiesten sentidos sociales contrarios a los impulsados por las IFI.

3. La territorialización de las burocracias nacionales y trasnacionales

El anclaje territorial es una característica constitutiva de los estados nacionales. Sin embargo, la recuperación de la noción de territorio por parte de la sociología urbana identificó una escala de proximidad, la ciudad, como unidad de análisis privilegiada. El territorio fue concebido como el lugar donde las relaciones sociales de producción se materializan en la vida cotidiana de sujetos sociales concretos. A partir de ello, se comprende su relevancia como espacio ineludible para la construcción política. Ello es así tanto para los partidos políticos tradicionales orientados al mantenimiento del *statu quo*, como para las organizaciones sociales disruptivas que protagonizaron la conflictividad social. Tal como sostienen Rodríguez y Di Virgilio en su análisis de las políticas urbanas:

“[...] el territorio, como expresión de la lucha de clases y de contradicciones de género, etarias, culturales, étnicas, religiosas, etc., es una incubadora de cuestiones socialmente problematizables que pueden impulsar, cuando efectivamente son problematizadas, la acción por parte del Estado y por parte de la sociedad. El territorio, por lo tanto, ofrece y genera limitaciones, pero también posibilidades para cada actor, individual o colectivo, que despliega su accionar en el ámbito socioespacial en donde desarrolla su vida cotidiana. Es en el territorio, finalmente, donde se manifiestan las condiciones de producción, apropiación y resignificación que hacen a las posibilidades de transformación de los procesos que han configurado y configuran la *produc-*

³⁴ CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 2002, p. 107.



*ción social de la desigualdad y de las múltiples dimensiones en las que se manifiesta*³⁵.

La organización territorial o barrial para hacer frente a las consecuencias del neoliberalismo fue clave en el desenvolvimiento de la crisis argentina de 2001-2002. Fue este espacio de proximidad el que habilitó la construcción de lazos sociales que se orientaron tanto al desarrollo de prácticas comunitarias paliativas de la pobreza y el desempleo como a la protesta social callejera para reclamar respuestas estatales. En Argentina, los primeros *piquetes*³⁶ expresaron el arraigo material de los procesos de acumulación de capital en la "*trama socioecológica de la vida*"³⁷. El cierre de empresas estuvo vinculado a los cambios en el modo de acumulación de capital y a las transformaciones en las funciones del estado, pero se expresó como problema de un territorio que había sido configurado en torno a ciertas unidades de capital allí "*fijadas*"³⁸. El territorio, en su faceta más despojada, también es medio, tránsito, camino para la circulación de personas y de bienes. Por ese mismo motivo, puede convertirse en obstáculo para dicha circulación. Estos elementos permiten comprender (de manera no exhaustiva) la importancia de la territorialización para la estructuración política de los estados nacionales.

En los estudios acerca de la burocracia, la articulación de las políticas estatales nacionales con el territorio se expresó mediante dos problemáticas. La primera, ya mencionada, giró en torno al margen de autonomía y capacidad efectiva de los funcionarios de campo [*street-levelbureaucrats*] para alterar la formulación original de las políticas públicas, diseñadas por instancias de mayor jerarquía. Para la mayor parte de los autores, esto es evaluado como algo negativo y por tanto se proponen identificar sus causas para revertirlas o neutralizarlas³⁹. Estos análisis asumen una visión rígida de la política pública donde el diseño y la implementación se presentan como compartimentos estancos. Presuponen que el diseño es una actividad racional que se desarrolla en el espacio nacional central y que la implementación ocurre en el territorio mediante acciones ciegas, en el sentido de ignorar sus fines últimos y el lugar que ocupa en la planificación general. De esta se desconocen las dinámicas de articulación y tensión entre "*acciones socialmente territorializadas*"⁴⁰ de diversos actores. Desde otra mirada, el trabajo etnográfico de Luisina Perelmiter -acerca del Ministerio de Desarrollo Social argentino durante los gobiernos kirchneristas⁴¹- discute y complejiza esta mirada e introduce la categoría de "*burocracia plebeya*" para revalorizar el papel de los funcionarios de campo.

³⁵ RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011, p. 6.

³⁶ El piquete es una modalidad de protesta social que consiste en cortes masivos de rutas y accesos a determinadas localidades. En la Argentina reciente el ciclo de piquetes tuvo su punto de inflexión con las puebladas del Cutral Co y Plaza Huincul (provincia de Neuquén) en el año 1996 originadas en el reclamo de fuentes laborales. Véase: PIVA, Adrián, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*, Biblos, Buenos Aires, 2012; SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003.

³⁷ HARVEY, David, *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaireS, Buenos Aires, 2007.

³⁸ HARVEY, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1990.

³⁹ LIPSKY, "Los empleados de base...", *op.cit.*

⁴⁰ RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales... op.cit.*

⁴¹ Mandatos de Néstor Kirchner (del 25/05/2003 al 10/12/2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (del 10/12/2007 al 9/12/2015).

En el contexto analizado, éstos incluyeron tanto a empleados estatales que conformaban las capas *geológicas* de la burocracia ministerial como a militantes de organizaciones sociales y profesionales formados en ciencias sociales.

“Una burocracia plebeya se caracteriza por estar orientada a la producción de vínculos de apego, a *salvar distancias*. Para hacerlo, *subvierte jerarquías de estatus*. Sus prácticas habituales asignan valor positivo a objetos, personas o actividades no valorados socialmente, y lo hacen, precisamente por eso. [...] Es precisamente la persistencia de la jerarquía, a la vez negada y afirmada en la práctica, la que le confiere a la acción propia de la burocracia plebeya su especificidad”⁴².

La segunda problemática remite al cuestionamiento a la eficiencia de las estructuras centralizadas de prestación de servicios públicos difundido durante las reformas estructurales de primera generación impulsadas por las IFI, con eje en el disciplinamiento fiscal. Entre las recomendaciones para los estados latinoamericanos se postularon la descentralización operativa y la participación de la sociedad civil. La descentralización implicó que los estados nacionales delegaran ciertas funciones en unidades administrativas subnacionales, pero sin el giro de los fondos equivalentes. Su resultado fue el deterioro de los servicios y la desprotección de la población. La participación de la sociedad civil se concretó con la tercerización de funciones estatales en organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto se basó en una mirada romántica de las ONG, a las cuales se les atribuyó un conjunto de capacidades y valores inherentes: conocimiento de los problemas microsociales a escala territorial, mayor eficiencia por su bajo nivel de burocratización, transparencia en el uso de los recursos por su carácter voluntario y desinteresado. Esta mirada contribuyó a la deslegitimación del estado, propiciando mejores condiciones para la descentralización, tercerización y privatización de los programas sociales, que a su vez, traía aparejada la ventaja de disminuir los costos laborales a partir del trabajo voluntario e informal⁴³.

A continuación, se analiza la incidencia de la territorialización política en la configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales. Con el fin de integrar las escalas de análisis, se retoma el papel desempeñado por el BID y su articulación con las especificidades locales.

Una primera observación destacable es que durante el período analizado en este artículo se observa una tendencia contraria a la descentralización. De las 175 operaciones aprobadas por el BID entre 2000 y el 2017 para el sector público en Argentina, el 74% estuvo destinada al sector público nacional, el 23% al sector público provincial y solo el 3% al nivel municipal⁴⁴. Si se toma en cuenta el monto de los fondos para dichas operaciones,

⁴² PERELMITER, Luisina, *Burocracia plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires, 2016, p. 19.

⁴³ AGUILAR, Paula; ALÚ, Mariano; DIMARCO, Sabina; GRONDONA, Ana y MONTERO, Ana Soledad, “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial” en MURILLO, Susana (coord.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006; THWAITES REY, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires, 2004; Autora, 2015.

⁴⁴ La República Argentina está dividida en 23 provincias y una ciudad autónoma. La constitución nacional establece que los municipios son las unidades de división político-institucional dentro de las provincias. Dentro de este esquema general, cada provincia puede establecer otras unidades de gobierno local.



la tendencia resulta más marcada: el 93,94% se destinó al nivel nacional, el 5,86% al nivel provincial y apenas el 0,2% al nivel municipal. Si bien estos datos cuantitativos parecerían contradecir la tesis respecto de la importancia del fenómeno de territorialización, el análisis cualitativo sobre los casos seleccionados permite arribar a una conclusión complementaria.

La mayor parte de los préstamos otorgados por el BID al estado nacional, significaron inversiones orientadas al despliegue de políticas estatales en las áreas de desarrollo social, infraestructura física y desarrollo territorial (21,23% y 39,83%, respectivamente) que se distribuyeron e impactaron a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. No obstante, se ha privilegiado su administración centralizada. Al analizar la dimensión institucional-burocrática de la implementación de estos préstamos, se observa que el territorio es objeto de intervención estatal. Durante el período analizado se desarrolló una tendencia a la expansión geográfica de las estructuras estatales centrales en áreas de políticas cuyas etapas de planificación y/o implementación se encontraban en manos de los gobiernos subnacionales. Así, la territorialización de la burocracia estatal de la administración central se desplegó mediante un cambio en las dinámicas de articulación entre la institucionalidad estatal y los actores territoriales.

La recentralización se materializó mediante la territorialización del estado nacional con la creación de oficinas y espacios de prestación de servicios a nivel barrial, dependientes directamente de los ministerios nacionales, con personal contratado por el estado nacional y fuertemente identificados con los liderazgos políticos nacionales. Ello jugó un papel importante en la disputa política territorial con los líderes políticos locales tradicionales. Un ejemplo paradigmático fueron los Centro Integradores Comunitarios (CIC) creados en 2004 que se expandieron rápidamente por todo el territorio nacional, que significó la utilización y resignificación de los mencionados mecanismos de tercerización a partir de lógicas territoriales. De este modo, las consultorías y las contrataciones *ad hoc* se desplegaron a partir de la articulación política con las organizaciones sociales. En la práctica, funcionaron como estructuras estatales paralelas o híbridas -por su grado de formalización laxo-, que involucraron a militantes barriales afines al proyecto político gubernamental en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local. La participación de organizaciones sociales significó una reapropiación y resignificación de los lazos identitarios y solidarios construidos a nivel barrial en clave institucional. En la mayor parte de los casos, el involucramiento de las organizaciones en la gestión operativa de los programas sociales propició el abandono de las acciones de protesta.

Otro mecanismo de territorialización del estado nacional consistió en el despliegue de operativos en terreno como actividad frecuente del quehacer burocrático nacional. Las visitas estuvieron asociadas a la recepción de demandas, a la provisión de asistencia, a la inauguración de obras de infraestructura o equipamiento para la provisión de servicios públicos. En todos los casos, si bien había coordinación con las autoridades locales, la presencia en el territorio se presentaba ante la población como una vía directa para el abordaje de problemas que las instancias gubernamentales subnacionales no habían podido resolver.

Ambos mecanismos de articulación con el territorio exigieron a las burocracias centrales *de escritorio* un hacer ágil para dar respuestas rápidas a estos desafíos emergentes del nuevo

vínculo de proximidad construido entre la institucionalidad estatal central y la población. La eficacia política de la recentralización dependería de la capacidad de procesamiento de dichas demandas, tanto en la calidad de las respuestas como en el tiempo que éstas demandaban.

Junto a este proceso de territorialización del estado nacional, se observa una territorialización del BID mediante dos mecanismos concretos. Por un lado, la capacitación y asistencia técnica brindada a los funcionarios estatales y a las organizaciones sociales, a través de la cual se trasmite la estructura de conocimiento válido de las comunidades epistémicas. Por el otro lado, los programas de financiamiento de las IFI exigen que en las contrataciones para el uso de los fondos se utilice el método de selección basada en el menor costo (SBMC), lo cual expone a los contratistas o consultores locales a la competencia internacional. Ello se aplica, incluso, para la selección de las ONG encargadas de asumir la provisión de servicios comunitarios o de desarrollar las clásicas tareas de promoción y difusión territorial de los programas.

Los procesos de territorialización del BID no significaron una competencia u obstaculización de la territorialización de la estructura estatal nacional. Dado que el financiamiento internacional fue un factor habilitante para el despliegue de esta estrategia recentralizadora, la territorialización de la burocracia estatal nacional y del BID se produjo de manera simultánea y complementaria. Aunque ambas dinámicas obedecieran a lógicas diferentes: la primera vinculada a la construcción y consolidación de poder político-partidario gubernamental y la segunda orientada a diseminar formas específicas de trabajo en términos de saber técnico y a propiciar un tipo de participación comunitaria acordes a dicha perspectiva.

En suma, esta complementariedad significó la territorialización tanto del BID como del estado nacional, reforzándolos como actores legítimos para intervenir en los problemas que afectan a la población. Ello tuvo un anclaje significativo en la configuración híbrida y compleja de la burocracia estatal, que trasciende los diagnósticos acerca de su carácter vetusto, rígido y obstaculizador de cambios.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso indagar en torno a la configuración de la burocracia estatal en el marco de los procesos de internacionalización de las políticas públicas y de territorialización de los conflictos sociales. El punto de partida fue la sistematización de estudios acerca de la burocracia estatal con el fin de comprender sus características y sus funciones en relación con el desarrollo capitalista. En este recorrido, se destacó el carácter impersonal y abstracto de la burocracia estatal, que brinda materialidad a la reificación de la dominación de clase en términos de autonomización del estado como garante del interés general. Asimismo, se destacó el papel desempeñado por las reglas formales e informales que se transmiten mediante los modos específicos de sociabilidad en las prácticas cotidianas y a través de contenidos que se presentan como saberes técnicos capaces de operativizar las normas abstractas.

A partir de ello, se abordó el análisis de las modalidades específicas de configuración de la burocracia a partir de los procesos de internacionalización y de territorialización que se pusieron en juego en un conjunto de políticas públicas propiciadas por el financiamiento del BID. De ello, podemos concluir que el estado pasa a estar determinado por una articulación



escalar compleja, que incluye tanto a las IFI como a las organizaciones sociales, ya no como relaciones exógenas sino presentes y actuantes en su propia estructura burocrática. Esto no significa la desaparición del estado sino todo lo contrario, su efectiva existencia como momento de dicha relación social y su necesidad, funcionalidad y papel en la articulación hegemónica a escala territorial. La evolución y el desarrollo de las políticas públicas, sus reformulaciones, reformas y contrarreformas, van expresando, y a su vez configurando, los equilibrios inestables de las relaciones de fuerzas en el marco de dicha articulación escalar. Así la burocracia estatal pasa a ser diversa, híbrida y compleja, ya que en su interior fueron abiertos espacios para la intervención de procesos de internacionalización y de territorialización que exceden el alcance tradicional de la institucionalidad estatal. Si bien en el período analizado prevaleció la complementariedad en dicha articulación escalar compleja, el equilibrio inestable puede reformularse en otros períodos históricos sobre la base de la conflictividad entre sus fuerzas actuantes.

Sobre esta lectura de las funciones histórico-estructurales de la burocracia estatal, se solapa otra lógica que se relaciona de modo no unívoco con las necesidades de los procesos de acumulación de capital. Se trata de la necesidad de acumulación política del gobierno nacional que se desplegó mediante una estrategia que combinó el aglutinamiento de liderazgos y/o procesos de organización popular locales con la disputa de ese poder. Su peso relativo se expresa con nitidez en el contexto posterior a la crisis de 2001, cuando la posibilidad de reconstrucción de la hegemonía capitalista del estado quedó atada a la acumulación de poder político gubernamental. Ello propició repertorios diversos de territorialización entre los cuales se destaca la expansión geográfica de la burocracia estatal nacional.

Por su parte, las instituciones internacionales desarrollan una estructura burocrática con similitudes y diferencias respecto de las burocracias estatales. Se reproduce la autonomización fetichizada respecto de los equilibrios inestables de poder interestatal bajo normas objetivas abstractas. Pero, están despojadas de un anclaje territorial sobre el cual ejercer una autoridad coercitiva legítima, lo que le corresponde de modo exclusivo a los estados nacionales. De esta manera, las IFI despliegan un conjunto de mecanismos orientados a delimitar los marcos de acción estatal, mediante la incidencia sobre las estructuras y dinámicas burocráticas que se instalan como prácticas rutinizadas, objetivas, abstractas e impersonales. En el contexto político e institucional investigado, esto significó brindar respuesta financiera a situaciones percibidas como críticas para la hegemonía capitalista. Sin embargo, estos mecanismos se desarrollaron sin obturar el proceso político interno y las lógicas de construcción política territorial que incluyen y trascienden la institucionalidad estatal.

A modo de tesis preliminar es posible plantear que ello se debe a que las IFI también se reproducen como tales a partir de su participación en los procesos políticos a escala nacional. Es decir, la posibilidad de reproducirse como aparato burocrático transnacional y de cumplir funciones regulatorias a escala global está atada a la capacidad de los estados nacionales para garantizar la hegemonía capitalista al interior de sus territorios. Desde este punto de vista, las crisis son momentos privilegiados para la territorialización de las IFI, ya que se abren espacios a partir de la necesidad de los estados de contar con financiamiento externo. La dependencia financiera de ciertos estados para el desarrollo de sus funciones inherentes, ejerce una presión singular objetiva para el despliegue de procesos de internacionalización del estado.

La relación estado-IFI forma parte de las relaciones sociales de dominación, que en definitiva expresan el carácter global del modo de producción capitalista y la importancia del dominio impersonal cristalizado en aparatos institucionales a escala nacional –territorial y culturalmente hablando- y a escala global –materializados en el conjunto del aparato institucional de la arquitectura financiera internacional. Se concluye pues (aunque de forma provisoria e hipotética) que al no poder constituirse como una instancia política supranacional, las IFI se insertan en las propias estructuras nacionales. El estado entonces condensa dentro de sí (y no como forma de interacción) a las IFI como expresión de los intereses colectivos del capital concentrado y globalizado. ●

Bibliografía

- ABERBACH, Joel, y ROCKMAN, Bert, "Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, mayo-agosto 1999, pp. 3-16.
- AGUILAR, Paula; ALÚ, Mariano; DIMARCO, Sabina; GRONDONA, Ana y MONTERO, Ana Soledad, "Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial" en MURILLO, Susana (coord.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006.
- BENDIX, Reinhardt, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Social Review*, vol.12, nº 5, octubre 1947, pp.493-507.
- BROWN, Michael y ERIE, Steven, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática" en OSZLAK, Oscar (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, pp. 162-194.
- CAMOU, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en *Nueva Sociedad*, nº 152, noviembre-diciembre 1997, pp.54-67.
- CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 2002.
- COX, Robert W., "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales" en *Relaciones Internacionales*, nº 24, octubre 2013-enero 2014, pp. 129-162. [1ª edición en inglés 1981; Traductora: Melody FONSECA]
- CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural (Vol. 1)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural(Vol. 2)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- DEACON, Bob, *Global Social Policy & Governance*, SAGE, London, 2007.
- DOWNS, Anthony, "A Theory of Bureaucracy" en *The American Economic Review*, vol. 55, nº 1/2, marzo 1965, pp. 439-446.
- FRIEDLAND, Roger, y ALFORD Robert., "La sociedad regresa a primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en *Zona Abierta*, nº 63/64, 1993, pp. 155-207.
- HARVEY, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1990.
- HARVEY, David, *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaireS, Buenos Aires, 2007.
- HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONEFELD, Werner y CLARK, S., *Los estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista*, Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992.
- HIRSCH, Joachim y WISSEL, Jens, "The Transformation of Contemporary Capitalism and the Concept of a Transnational Capitalist Class: a Critical Review in Neo-Poulantzian Perspective" en *Studies in Political Economy*, vol. 88, nº 1, septiembre 2011, pp. 7-33.
- JESSOP, Bob, "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power" en *Rethinking Marxism*, vol. 14, nº 1, primavera 2002, pp. 97-117.
- JESSOP, Bob; NIELSEN, Klaus y PEDERSEN, Ove K., "Structural Competitiveness and Strategic Capacity: Rethinking the State and International Capital" en *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, Sven-Erik Sjöstrand, Armonk, 1993, pp. 227-262.
- LEFEBVRE, Henri, *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid, 1974.



- LIPSKY, Michael, "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas" en SUBIRATS, Joan y BRUGUÉ (eds.), Joaquim, *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, 1996, pp. 281-297.
- MARCH, James y OLSEN, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, nº 63/64, 1993, pp. 1-44.
- MARX, Karl, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. CS, Buenos Aires, 2001.
- MARX, Karl, *La guerra civil en Francia*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2009.
- MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality" en *Social Forces*, vol. 18, nº 4, mayo 1940, pp. 560-568.
- MITCHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, vol. 8, 1977, pp. 251-306.
- OSZLAK, Oscar, "Políticas públicas y capacidades estatales" en *Forjando*, nº 5, 2014.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, nº 4, 1981.
- PERELMITER, Luisina, *Burocracia plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires, 2016.
- PIVA, Adrián, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*, Biblos, Buenos Aires, 2012.
- PIVA, Adrián, "Burocracia y teoría marxista del Estado" en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 6, nº 2, 2012, pp. 27-48.
- PIVA, Adrián, "Hegemonía, lucha de clases y estado" en *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, nº 6, 2009, pp. 111-132.
- RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011.
- SEZNICK, Philip, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" en *American Sociological Review*, vol. 8, nº 1, febrero 1943, pp. 47-54.
- SUBIRATS, Joan, "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas" en *Análisis de políticas Públicas y Eficiencia en la Administración*, INAP, Madrid, 1989, pp. 125-138.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003.
- THWAITES REY, Mabel, "Estado: ¿Qué estado?" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- THWAITES REY, Mabel, *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.
- THWAITES REY, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires, 2004.
- THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- UGARTECHE, Oscar "Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000" Tesis de Doctorado, Universidad de Bergen, 2007.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *Análisis del Sistema-Mundo: una introducción*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2005.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922].
- Autora, 2015.
- Autora, 2016.