

Reseñas bibliográficas

Graciela Inda (comp.). *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Teseopress, 2023, 336 páginas.

El libro compilado por Graciela Inda reúne en un mismo volumen diez contribuciones de investigadoras y docentes, mujeres y diversidades, especialistas en temáticas relativas al Estado, a las burocracias y a sus agentes; y agrupa, bajo una elogiada lógica de colaboración federal, trabajos desarrollados en parajes diversos de la Argentina. La publicación abre con un prólogo en el que Inda pasa revista por los diferentes tratamientos teóricos sobre la burocracia de los Estados. Sin soslayar que se trata de un campo teórico diverso, disputado, de larga data e imposible de resumir en su totalidad, la autora recupera algunas de las más importantes direcciones del prolífico campo de estudios sobre burocracias, desde las posiciones filo weberianas, las de cuño neoliberal -con sus vertientes posburocráticas y progresistas-, el variopinto y para nada homogéneo campo de debates marxistas y críticos, hasta arribar al campo abierto por los debates en clave feminista. Con este primer acto, la autora sitúa las coordenadas de las distintas corrientes en las que las discusiones y debates que se libran al interior de este libro se empapan o desmarcan. En este sentido, el prólogo ofrece un índice o, en sus propias palabras, una cartografía -entre muchas posibles- que permite inscribir los aportes reunidos en el “laberinto” de las diversas posiciones en pugna en relación al problema del Estado y sus burocracias.

Las apuestas compiladas en el libro, plurales en sus propuestas temáticas y en sus modos de aproximación, dialogan de manera más explícita o más vedada a través de una serie de interrogantes que emergen a lo largo de las páginas como tensiones constitutivas del entramado estatal. Administración y política, disyunto y complejo, internacional y local, procedimentalismo y espontaneidad, gobierno y territorio, institucionalización y personalización, burocracia y legitimidad; seguir el hilo de estos ejes problemáticos es una manera de reconocer la pluralidad de miradas y dilemas teórico-analíticos que confluyen en el abordaje del Estado y que este libro logra poner en juego.

Los dos primeros artículos de la compilación están firmados por Mabel Thwaites Rey, quien aborda en ambos un tópico complejo pero de suma relevancia: la siempre tensa relación entre administración -entendida como burocracia- y política -como la que dirige en los distintos gobiernos y bajo distintas modalidades a dicha burocracia-. En el primero de ellos, “Los tiempos de militar el Estado”, la autora advierte sobre la continuidad de formas de inserción en la administración pública de funcionarios políticos sin ninguna relación temática o funcional con las áreas a su cargo, incorporados bajo criterios de política clientelar.

El trabajo sostiene que existe una especie de inercia en la conformación del Estado argentino en la que prima más la construcción de espacios políticos que la generación de un funcionariado específico, una lógica de ocupación político-partidaria del Estado que persiste desde el menemismo hasta la actualidad. El problema, señala, es que estas formas determinan una de las mayores dificultades de la Argentina en relación a la imposibilidad de consolidar una estrategia económica, política y social que dé a luz aparatos estatales que funcionen de modo democrático, transparente y con solidez a largo plazo.

Con su recorrido la autora no pretende, para nada, idealizar la burocracia sino, simplemente, señalar y subrayar el sentido funcional de su existencia y los saberes específicos que sus funcionarios y actores portan y que es preciso valorar en su especificidad y en su profesionalización, cuestiones que las lógicas de “burocracias plebeyas”, “burocracias militantes” o “burocracias con visión empresaria” no ponderan.

El segundo artículo de la misma autoría, “Tecnócratas vs. Punteros [...]”, avanza sobre el dilema esbozado en el primer trabajo, puesto que se propone dilucidar los rasgos de dos dicotomías que emergen a la hora de pensar en gobernar un Estado: política/administración y mercado/Estado. Así, esta segunda contribución reactualiza y pone capas nuevas de análisis a los interrogantes sobre el fracaso de las políticas públicas o de la gestión y agencia de las dependencias del Estado en los últimos gobiernos.

En su desarrollo, la autora contrapone la lógica tecnócrata de formación de burocracias -que induce a creer que existen razones técnicas autónomas e incuestionables que no admiten valoraciones ni opciones diversas y que solo requieren elegir al técnico mejor calificado objetivamente para la tarea- a la lógica punteril -que hace caso omiso de las capacidades específicas que se necesitan para conducir los segmentos especializados del Estado y que somete al sector público a los vaivenes de la política, muchas veces distante de las necesidades de la gente común. En este marco, propone una idea muy interesante que implica resituar el peso de las relaciones de fuerzas sociales

a la hora de pensar la articulación entre economía-política y política-administración y apuntar a que se asocien las capacidades técnicas con la compenetración política en un proyecto conjunto que suponga la participación plena de las mayorías populares. De esta forma, los aportes de Thwaites Rey resultan de suma relevancia en cuanto advierte que los debates que se presentan como nuevos -tecnócratas de la economía vs políticos populistas- son, en realidad, de larga data.

Por su parte, Beatriz Figallo participa en el intercambio con un trabajo que recorre los conceptos fundamentales de Edgard Morin sobre lo disyunto y lo complejo, para aplicarlos al análisis de la administración y la organización de los poderes públicos a través de la burocracia. La propuesta del filósofo y sociólogo francés implica desarrollar modos de organización que estén dotados de la capacidad de decisión de varios centros, en diferentes ámbitos y niveles. También señala la necesidad de una parte “acéntrica” en la que los agentes dispongan de cierto margen de libertad y responsabilidad para casos imprevistos o condiciones críticas. Este modelo pretende sortear el desequilibrio entre autonomía y dirección -centralidad- dado que, según la autora, imponer desde una planificación central un orden implacable e hiperminucioso no es eficiente, siendo necesario dejar una parte de iniciativa a cada escalón y a cada individuo.

Asimismo, ante un escenario actual en el que los problemas parecieran conducir a una crisis de escala de las instituciones que tradicionalmente aseguraban una respuesta eficiente a las preocupaciones emergentes, Figallo señala la necesidad de una reorganización global de la sociedad involucrada y no acciones que obedezcan a estrategias fragmentadas. Por ello es que plantea que el camino para afrontar los problemas del Estado desde la perspectiva de lo disyunto y lo complejo implica estrategias participativas, interacciones solidarias y asociaciones planetarias más vastas. Se trata de un artículo que contribuye a la discusión teórica pero que se instala también en el debate sobre las formas posibles y necesarias de enfrentar transformaciones, dados los complejos y diversos retos que desafían el funcionamiento del Estado actual.

La tensión entre internacionalización y burocracias nacionales es otro de los tópicos explorados por el libro. El artículo de Vanesa Ciolli y Clara Bressano recoge el guante de los debates en torno a este dilema creciente en el marco de la compleja dinámica de internacionalización del capitalismo suscitada desde la década del setenta. Situadas en el campo del marxismo y de las teorías críticas, las autoras reconocen algunas tendencias como consecuencia del proceso de crisis del Estado de bienestar, entre las que se

encuentran la desnacionalización del Estado, la desestatalización del sistema político, y la internacionalización de los regímenes de políticas públicas.

Sin embargo, el trabajo enfatiza que el Estado nacional sigue manteniendo un papel clave en la organización de la hegemonía capitalista asegurando la cohesión social de una sociedad dividida en clases. Esto explica su dilema actual, puesto que debe participar en el proceso de internacionalización a la vez que es la única instancia política con posibilidad de detener la creciente divergencia entre las dinámicas del mercado mundial y las condiciones de integración institucional y cohesión social. Esto hace que la globalización afecte la configuración de los aparatos estatales dando lugar a “vectores de internacionalización de la burocracia estatal” que las autoras identifican y caracterizan a lo largo del capítulo.

Lo atrayente de este artículo es que la perspectiva del Estado en clave poulantziana como condensación material de las relaciones sociales de fuerzas les permite a las autoras resituar la dimensión relacional del poder a la hora de pensar los vínculos entre los vectores de internacionalización y los Estados nacionales. De esta manera, destacamos que no pierden nunca de vista que la internacionalización no es algo externo al Estado o un fondo que los determina, sino una “articulación escalar compleja” de la cual participan sujetos e instituciones con diversas escalas de actuación que cuentan con diferentes recursos de poder al servicio de intereses propios.

Los límites difusos que definen las atribuciones de la política pública en el territorio es otro de los ejes que atraviesa la compilación. Es el caso del trabajo de Cynthia Ferrari Mango, quien aborda el programa Potenciar Trabajo -en sus diferentes modalidades históricas- bajo la trama de tres burocracias -nacional, subnacional y paraestatal-. La autora parte de una concepción de “porosidad” a la hora de pensar las relaciones entre el Estado y otras esferas sociales, con el objeto de vislumbrar sus múltiples imbricaciones. Así, el capítulo presenta una noción del Estado como “objeto de estudio fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, lógicas y prácticas sociales”, comprendiéndolo desde una mirada polifónica y no totalizante con el que interactúa la política social.

Sin dejar de lado que el Estado está configurado, además, por normas y personas que le dan materialidad a través de sus prácticas cotidianas, logra demostrar que las prácticas y características de las burocracias estatales se van configurando y reconfigurando a partir de las particularidades de los programas sociales y de los intercambios que se producen durante su ejecución.

En una línea similar, el trabajo de Valeria Ojeda utiliza la etnografía como una vía de acceso al reconocimiento de la trama afectiva que media la política

pública en el territorio. Los relatos de cuatro trabajadores estatales, identificados como burócratas de nivel callejero, permiten vislumbrar hasta qué punto los alcances de los programas estatales están apoyados en la puesta en juego de recursos, estrategias y relaciones que exceden los límites funcionariales.

Ojeda describe la eficacia de la política gubernamental como tironeada por dos temporalidades distintas, una que responde a la lógica secuencial de los procedimientos institucionales y otra marcada por la urgencia de las poblaciones que son objeto de la intervención del Estado. Ese desacople exige, de parte de los funcionarios, un conjunto de intermediaciones que permitan sostener la implementación de los proyectos. El mérito de su modo de aproximación consiste, no sólo en mostrar en qué medida las reglas de la política pública aparecen constantemente desbordadas por las soluciones más o menos flexibles y discrecionales que los responsables de los programas deben autogestionarse en el territorio, sino en lograr problematizar la afectación que esa dinámica particular desata sobre el cuerpo y la emocionalidad de los propios trabajadores del Estado.

La puja entre personalización e institucionalización es el ángulo a partir del cual pueden leerse los capítulos de Lucía Cortez y Gabriela García Garino. En el primer caso se analizan las distintas etapas que atraviesa el Departamento Topográfico de la provincia de Mendoza, desde su creación en 1853 hasta el año 1887, en el que sus funciones quedaron subsumidas bajo la órbita del Ministerio de Irrigación y Obras Públicas. La autora distingue tres etapas en la conformación burocrática del departamento: 1) puesta en marcha de las labores topográficas, buscando fortalecer el capital informacional para la toma de decisiones en el marco de la escasez de recursos que caracterizaba el contexto provincial; 2) gestión funcional itinerante, caracterizado por la pérdida del espacio físico en el que funcionaba el Departamento; 3) etapa de mayor formalización alcanzada en el contexto de la consolidación del Estado, que permite una expansión de las tareas y atribuciones del Departamento, y una mayor independencia respecto de las tensiones políticas locales.

En dicho recuento, el texto avanza en una hipótesis sugerente, a saber, que el movimiento pendular entre personalización e institucionalización en la formación de las burocracias especializadas no manifiesta procesos contrapuestos, sino lógicas que conviven de manera necesaria en un marco de recursos limitados y lenta formalización de las capacidades estatales.

Retomando las discusiones teóricas e historiográficas que miran al Estado “desde adentro”, Gabriela García Garino también hecha luz acerca de la porosidad de las fronteras entre lo particular y lo comunitario en la

consolidación de las burocracias estatales durante el siglo XIX; una forma de leer la estatalidad que se aleja del modelo weberiano para concebirlo como una estructura compuesta, atravesada por una multiplicidad de actores, imaginarios y contradicciones internas.

Analizando el desarrollo de las oficinas de hacienda del Estado provincial mendocino entre 1852 y 1880, la autora repasa el surgimiento discontinuo de un nuevo sistema tributario en el marco de los condicionamientos fiscales del periodo y la falta de una expertise técnica para definir y aplicar los impuestos. Uno de los aportes más destacados del trabajo reside en el señalamiento de que las limitaciones del Estado local exigieron una defensa del rol del ciudadano/contribuyente en quien se delegaba parte de las tareas de tributación ante la ausencia de funcionarios idóneos. De esta manera, en el origen de las oficinas fiscales la construcción de legitimidad en el pago de tributos por medio de la participación civil aparece como una condición ineludible para contrarrestar el establecimiento gradual de personal técnico capaz de hacer cumplir dichas obligaciones.

Esta construcción de legitimidad para las funciones estatales es un tema central en el capítulo escrito por Carla Zibecchi, en el que la Subsecretaría de la Mujer, entre los años 1987-1989, se convierte en un prisma para analizar las primeras burocracias especializadas en la “cuestión mujer” en la Argentina. El artículo plantea que la incorporación de esta mirada a la arquitectura estatal en el periodo posdictatorial se apoyó en un “clima de ideas” favorecido por la refundación democrática y motorizado por el trabajo de diferentes actores y espacios sociales en la difusión de las reivindicaciones de las mujeres.

A partir de entrevistas y recopilación de documentos, la autora detecta que las primeras burocracias especializadas en la “cuestión mujer” venían desde una relación de exterioridad y conflicto hacia el Estado, tanto por considerarlo un instrumento de la dominación patriarcal, como por no tener experiencia previa en los procedimientos burocráticos. En ese sentido, el texto logra desentrañar cómo la construcción de este saber técnico requirió ejercitar redes de apoyo, diálogo y consenso con otros sectores, por dentro y fuera del Estado, lo que se tradujo en diversas prácticas para dinamizar relaciones, combinar saberes del ámbito universitario y el quehacer profesional y buscar diferentes mecanismos de legitimación.

Si algunos trabajos remarcan cómo la insuficiencia de recursos estatales es compensada por el compromiso cotidiano de los encargados de aplicar las políticas gubernamentales, el capítulo de Eugenia Molina pondera, desde otra experiencia histórica particular, el modo en que los procesos de

burocratización producen y se apoyan en una materialidad que modela su eficacia en la ejecución de órdenes sobre la población.

Tomando como caso de análisis el Departamento de Policía en Mendoza -desde el año de su formación en 1828 hasta 1860-, da cuenta de la creciente formalización de procedimientos administrativos y funciones desplegadas por el departamento, entre las que se cuentan el registro escrito de órdenes y disposiciones, la sistematización de información, el cobro de multas, el despliegue territorial y el aumento del presupuesto destinado a esa dependencia. Para la autora, son la gestión creciente y el balance ordenado de los recursos los que apuntalan el fortalecimiento y la legitimación del Departamento de Policía, graficando una tríada entre capital informacional, burocratización y recursos que permiten la expansión del control estatal sobre la sociedad local.

En su conjunto, los trabajos reunidos en esta compilación dan cuenta de un heterogéneo y prolífico campo de estudios acerca de la cuestión estatal y sus burocracias, cuya polifonía, expresada en la diversidad de problemas, recortes y modos de abordaje que el libro reúne, constituye una interesante demostración de la variedad de dimensiones, prácticas y agentes que encierra el Estado como relación social. Aunque, al decir de su compiladora, en el libro se circula por sendas veteranas tanto así como por nuevas direcciones, todos los contenidos resultan de suma actualidad en cuanto ofrecen elementos muy precisos para pensar diagnósticos sobre los problemas de nuestro presente en relación a los méritos y deméritos de las políticas públicas, sus relaciones con el territorio, las modalidades de conformación de la burocracias estatales en nuestro país, los problemas de representación política, entre otros.

De la lectura de todas las contribuciones queda latiendo una convicción alejada de la idea de la neutralidad de la administración estatal o de la burocracia como un aparato con inercia estructural sin impacto de la política, de la lucha de clases o de las lógicas territoriales. Al contrario, en todos los trabajos se da cuenta, en sus modalidades específicas, de los conflictos políticos y las relaciones de fuerza en pugna que atraviesan inexorablemente los diversos espacios de la administración estatal. De esta manera, el libro nos advierte que no hay Estado neutro -aparato- y gobiernos que lo dirigen, sino que las prácticas mismas de todos sus estamentos y oficinas -y su funcionamiento- están atravesados por estas pujas. A estas tensiones responden los ejes problemáticos que atraviesan a los trabajos que componen el libro, inasimilables en una teoría del conjunto. En este sentido, creemos que el libro compone una estación de paso obligado para quienes quieran

indagar las diversas dimensiones del Estado y sus burocracias desde miradas complejas y caleidoscópicas.

Javier Ignacio Frias
Fiorella Russo
Universidad Nacional de Cuyo
IMESC-IDEHESI, CONICET