

# Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad

**VANESA PAOLA CIOLLI\***

## RESUMEN

El objetivo del artículo es caracterizar las modalidades de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales a partir de sus articulaciones con instituciones financieras internacionales, y comprender su significación en el marco de los procesos de internacionalización del estado y de territorialización del conflicto sociopolítico durante el siglo XXI en América Latina. Para ello se analiza el papel desempeñado por dos ciclos de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo al estado nacional argentino entre 2003 y 2015.

De este modo, se sintetizan los principales debates teóricos acerca de la burocracia estatal y se exponen los mecanismos concretos que asumió su configuración, a partir de los préstamos seleccionados y de su vinculación los procesos políticos a escala territorial.

El análisis interpretativo propone como tesis principal que la configuración burocrática del estado nacional estuvo determinada por una articulación escalar compleja, que condensó una articulación funcional entre los dispositivos de homogeneización del aparato estatal desplegados por dicho Banco a escala global y una lógica de acumulación política peculiar del estado nacional a nivel local. Y se propone que ello se vincula a la necesidad de fortalecimiento de la capacidad hegemónica estatal al interior de su territorio.

## PALABRAS CLAVE

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



## TITLE

State bureaucracy: between internationalization and territoriality

## ABSTRACT

The purpose of this article is to characterize the configuration of institutional forms and daily practices of state bureaucracies from their articulations with international financial institutions; and, to understand their significance in the framework of the internationalization of the state and the territorialization of the socio-political conflict, during the 21st century in Latin America. To this end, the article analyzes two cycles of financing programs of Inter-American Development Bank given to the Argentine national state between 2003 and 2015. In this way, the article presents the main theoretical debates about state bureaucracy and it shows how it was configured by concrete mechanisms, drawn on the analysis of the selected financing programs and their links to the political processes at territorial scale.

The main thesis is that the bureaucratic configuration of the national state was determined by a complex scalar articulation, which condensed a functional articulation between the devices of homogenization of the state apparatus deployed by said Bank on a global scale and a specific logic of political accumulation to the national state at the local level. It is proposed that this is linked to the need to strengthen the State's hegemonic capacity within its territory.

## KEYWORDS

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

### \*Vanesa

**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 estado<sup>1</sup>, 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 objetivo del artículo es caracterizar las modalidades de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales a partir de sus articulaciones con instituciones financieras internacionales (IFI) y comprender su significación en el marco de los procesos de internacionalización del estado-nación y de territorialización del conflicto sociopolítico durante los primeros lustros del siglo XXI en América Latina.

A primera vista los fenómenos de internacionalización y territorialización parecen contradictorios, pero 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. Henri Lefebvre, plantea que la existencia de múltiples espacios de representación social (global, regional, nacional, local) no implica que unos reemplacen a otros, sino que "cada añadido reanuda y reorganiza todo lo que le precede"<sup>2</sup>.

Dicho enfoque resulta relevante para analizar los procesos de internacionalización y territorialización de la burocracia estatal argentina entre 2003 y 2015, en un contexto caracterizado por una discursividad gubernamental hostil al papel desempeñado por las IFI en las reformas estructurales implementadas durante la década de los noventa. Si bien éstas sostuvieron su participación en la formulación e implementación de políticas estatales "extraeconómicas"<sup>3</sup>, ello no fue suficientemente abordado por el campo académico —como lo fue para el periodo anterior.

A partir del análisis del material empírico, se concluye que la burocracia estatal estuvo determinada por una articulación escalar compleja, de la que participaron tanto las instituciones internacionales como las organizaciones sociales. En el contexto específico, la burocracia estatal articuló lógicas de acción diversas a partir de una complementariedad funcional, que se desplegó más allá de las valoraciones negativas y las resistencias que las IFI despertaban dentro del gobierno y de buena parte del personal estatal y que incorporó ciertos rasgos del proceso político interno. A partir de ello, se propone una interpretación que apunta a comprender dicha complementariedad funcional desde la necesidad compartida de fortalecer la capacidad hegemónica del estado al interior de sus territorios en virtud de la reproducción capitalista.

## 1. Abordaje metodológico

Para alcanzar el objetivo propuesto, el artículo expone un análisis interpretativo de dos investigaciones más amplias que analizaron el papel desempeñado por los programas de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas entre los años 2003 y 2015. El recorte del objeto empírico del presente artículo está constituido por los procesos de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales que se producen a partir de la implementación

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 2002, p. 16.



de programas de financiamiento del BID al estado nacional.

Para la determinación del universo de estudio se relevaron todas las operaciones del BID para el sector público en Argentina aprobadas entre 2003 y 2015 y financiadas por los dos fondos que componen su capital propio (capital ordinario y fondo para operaciones especiales). La selección de las unidades de análisis se basó en los siguientes criterios: i) operaciones de préstamo reembolsable; ii) ejecutadas por el poder ejecutivo nacional; iii) que sean relativamente significativas en el volumen total de fondos aprobados; iv) que formen parte de ciclos de financiamiento que permitan dar cuenta del desarrollo de políticas estatales sostenidas. De esta manera, la primera investigación seleccionó cinco programas que formaron parte de un ciclo cuyo objetivo fue la “reducción de la pobreza” —especialmente relevante durante los primeros años del periodo— compuesto por: Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (I) y (II), Programa sectorial social “Argentina avanza”, Programa apoyo al “Plan familias”, Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina (I)”. La segunda investigación seleccionó un ciclo de préstamos en el área de infraestructura y desarrollo territorial enmarcados en el Programa de desarrollo e integración del Norte Grande, integrado por: Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande I, II y III, Programa de Transmisión Eléctrica del Norte Grande I y II, Programas Infraestructura Hídrica: Desarrollo Provincias Norte y Programa de desarrollo de las provincias del Norte Grande: Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento.

Ambas investigaciones desarrollaron una estrategia cualitativa basada en el análisis de documentos y entrevistas en profundidad a personas a cargo de secretarías de estado, direcciones, coordinaciones y a personal analista, administrativo y de terreno. En el marco de las entrevistas, se tomaron notas de campo respecto de conversaciones no grabadas. La evidencia empírica fue analizada por codificación temática a partir de tres dimensiones, que dan cuenta de distintos aspectos de la configuración burocrática: institucional y operativa, entramado de actores y conceptual-ideológica. Dado que el análisis de cada una ciclo presenta características específicas en función de sus áreas de incumbencia y del lugar que ocupan en la estructura estatal, se exponen las regularidades identificadas haciendo referencias a la evidencia empírica a modo de ejemplificación. Ello apunta a dar lugar a su relectura interpretativa orientada a proponer nuevas hipótesis en la discusión del campo académico.

## **2. Burocracia estatal: relación social de dominio impersonal anclada territorialmente**

Una referencia obligada para problematizar la burocracia es 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”<sup>4</sup>. 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, lo que brinda previsibilidad y posibilidad de cálculo racional. A partir de ello, considera que es la organización de mayor superioridad técnica, asemejándola a la incorporación de maquinarias en la producción industrial. 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.

Dentro del marxismo, la conceptualización de la burocracia en las sociedades capitalistas ha tenido un

<sup>4</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922].

recorrido errático, articulado a los debates en torno a la teorización del estado. Un enfoque que se propone dar cuenta de su complejidad es aquel que define al estado como un momento de la relación social capitalista<sup>5</sup>, en el marco del movimiento dialéctico de separación reificada de la sociedad entre lo político y lo económico<sup>6</sup>. La separación entre la dominación de clase en la esfera económica y la coerción física ejercida por una autoridad legítima, da lugar a la autonomización del estado, que aparece como tercero escindido frente a ciudadanos formalmente iguales. De este modo, los intereses de la clase dominante —la reproducción de las condiciones objetivas y subjetivas que garantizan la acumulación de capital— se objetivan como interés general propiciando la articulación hegemónica al interior del territorio nacional<sup>7</sup>. Guillermo O'Donnell considera que "el carácter fetichizado de la dominación capitalista da lugar a que el estado tienda a objetivarse en *instituciones estatales*"<sup>8</sup> y que —gracias a las mediaciones del derecho racional-formal, la actividad rutinizada y las respuestas a las crisis o desequilibrios sociales— sea vivido como exterioridad. Adrián Piva, a partir de la relectura crítica de autores clásicos (Weber, Selznick y Lefort) analiza que: "[...] la burocracia ha sido el modo histórico en que aquella exigencia de la estructuración de la dominación como dominación impersonal y abstracta cobró forma"<sup>9</sup>, de modo tal que "[l]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"<sup>10</sup>. 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"<sup>11</sup>.

Junto a dichas conceptualizaciones acerca de la significación histórica de la burocracia, se desarrollaron estudios que abordaron diferentes interrogantes desde distintos marcos teóricos e históricos.

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?<sup>12</sup> A ello aportaron tanto Weber como los clásicos exponentes del marxismo, desde miradas histórico-estructurales<sup>13</sup>. 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"<sup>14</sup>.

<sup>5</sup> Esta mirada complejiza aquellas conceptualizaciones marxistas del estado que lo ven como un simple instrumento al servicio de las clases dominantes.

<sup>6</sup> 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.*

<sup>7</sup> 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, pp. 7-33.

<sup>8</sup> O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 202.

<sup>9</sup> PIVA, Adrián, "Burocracia y teoría marxista del Estado" en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 6, n° 2, 2012, p. 34.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 41.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 24.



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-level bureaucrats*] vs. funcionarios jerárquicos<sup>15</sup>, y tecnócratas vs. políticos<sup>16</sup>. 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 apuntó 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?<sup>17</sup>. 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"<sup>18</sup> 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 burocráticos<sup>19</sup>. 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"<sup>20</sup>.

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 para su investigación en contextos particulares. 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, la yuxtaposición de lógicas de acción (administrativas, tecnocráticas, político-partidarias) y

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality...", *op.cit.*, p. 564.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

finés perseguidos que se expresan en su desenvolvimiento frente a las "cuestiones socialmente problematizadas"<sup>21</sup>. Cuarto, 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 entre 2003 y 2015 a partir de la implementación de programas financiados por el BID; y su significación en el marco de los procesos de internacionalización y territorialización que atraviesan las dinámicas estatales.

### 3. La internacionalización de la burocracia estatal

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<sup>22</sup>. Dentro de sus múltiples facetas, la globalización afecta la configuración de los aparatos estatales, fundamentalmente a partir de dos dinámicas concretas. Por un lado, la tendencia a la burocratización creciente del capitalismo 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 y capacidad coercitivas propias, estas instituciones han desarrollado una creciente densidad burocrático-normativa que les permite trascender sus clásicas funciones vinculadas al tratamiento del conflicto interestatal 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. Robert W. Cox sostiene que la institucionalización apunta a la construcción hegemónica ya que éstas "reflejan las relaciones de poder dominantes y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder"<sup>23</sup>. Por otro lado, se destaca el papel desempeñado por la producción de ideas a escala global, bajo la categoría de "comunidades epistémicas"<sup>24</sup>. Lejos de ser una dimensión abstracta de los procesos de globalización, los contenidos producidos en dicho marco se materializan —de modo no unívoco— tanto en el establecimiento de las agendas políticas como en los modos en los que se estructura el aparato estatal para su tratamiento.

En este marco, las IFI constituyen un vector específico en los procesos de internacionalización de los estados, por su capacidad de "viajar entre las escalas"<sup>25</sup> e insertarse de modos diversos en las estructuras burocráticas estatales. ¿De qué modo? Para responder a este interrogante, a continuación, se sistematizan elementos que emergieron del análisis empírico.

Entre el año 2003 y el 2015, el BID aprobó 132 operaciones (préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables) para el sector público en Argentina, que sumaron 16.761,73 millones de dólares. Los sectores de infraestructura física y desarrollo territorial y de desarrollo social captaron el mayor volumen de fondos, representando el 41% y el 26%, respectivamente. El sector Modernización y Reforma del Estado —que había sido

<sup>21</sup> 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*, n° 4, 1981, p. 105.

<sup>22</sup> JESSOP, Bob, "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power" en *Rethinking Marxism*, vol. 14, n° 1, primavera 2002, pp. 97-117.

<sup>23</sup> COX, Robert W., "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales" en *Relaciones Internacionales*, n° 24, octubre 2013-enero 2014. [1ª edición en inglés 1981; Traductora: Melody FONSECA], p. 142.

<sup>24</sup> DEACON, Bob, *Global Social Policy & Governance*, SAGE, London, 2007; HAAS, Peter, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination" en *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35; ORLANSKY, Dora, "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 6, 2005, pp. 41-61.

<sup>25</sup> DEACON, Bob, *Global Social Policy...*, op.cit., p. 18.



central durante la etapa de reformas estructurales de la década del noventa— concentró solo el 4% de los fondos.

La totalidad de los préstamos contó con un componente de “fortalecimiento institucional” con partidas presupuestarias asignadas. Las personas entrevistadas afirman que se trató de un requerimiento del BID, que no estuvo sujeto a discusión en las negociaciones de los proyectos, pero que presentó tensiones dentro de la estructura estatal:

“Yo no le veo beneficios a los componentes del fortalecimiento institucional, o los beneficios que veo son en detrimento de objetivos más claros y más directos de esas operaciones [...]. En general se usan para consultorías, para algunas cuestiones de equipamiento o hasta de difusión, que están buenísimas, pero nosotros tenemos otras necesidades y otros problemas que deberían ser prioritarios. Los organismos [financieros internacionales] lo quieren. En parte porque también alimenta consultorías”<sup>26</sup>.

“Es un componente que lo requiere el Banco [BID] y que está ahí, que a veces sirve para que puedas cumplir con los objetivos que se han planteado. [...] Puede ser muy variado: para contratar gente, para comprar equipamiento o para estudios de consultoría”<sup>27</sup>.

A su vez, existieron préstamos específicos y programas de cooperación técnica no reembolsable, cuyo eje fue el “fortalecimiento institucional”. Dentro de ellos, los programas denominados “Facilidad para la Elaboración y Ejecución de Proyectos”, se dedicaron a realizar estudios preparatorios para la elaboración de proyectos de préstamos y consistieron exclusivamente en la contratación de una consultoría<sup>28</sup>. En otros casos, éstos no derivaron en nuevos proyectos, sino que fueron un fin en sí mismo.

“Me tocó participar de un préstamo del BID para el Ministerio de Economía, que era netamente de fortalecimiento institucional [...]. Las tres o cuatro cuestiones que me tocó gestionar, que se financiaron con ese préstamo, eran consultorías. Pero que ni siquiera tenían alguna utilidad para lo que el ministerio necesitaba. En general eran trabajos de asesoramiento, de diagnóstico, que se podían hacer tranquilamente con el personal que estaba dentro del ministerio. Tampoco estaba muy en claro para qué se necesitaba. [...] Y por ejemplo, cuando estábamos en el último año de ejecución, quedaba una cantidad de plata del programa y entonces “había que hacer cosas”... Diagnóstico de tal cosa, análisis de tal otra, manuales de procedimiento de diez mil colores, alguna propuesta de reforma. Todo a las apuradas. Y después, sí, algo muy menor se destinó a comprar algunas máquinas que eran necesarias”<sup>29</sup>.

Los procesos de adjudicación de consultorías deben ajustarse al “método de selección basad[o] en el menor costo (SBMC)”<sup>30</sup>, previsto en los documentos operativos del BID<sup>31</sup>. De acuerdo al estatuto del BID, en las licitaciones

<sup>26</sup> Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

<sup>27</sup> Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

<sup>28</sup> Portal web del BID: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1034> [Consultado el 29 de octubre de 2017].

<sup>29</sup> Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

<sup>30</sup> BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 19:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].

<sup>31</sup> BID, *Documento estándar de contratación: solicitud estándar de propuestas*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].

de montos mayores a doscientos mil dólares pueden participar empresas radicadas en los países miembros del BID, ya sean regionales o extraregionales<sup>32</sup>. En este aspecto, resulta relevante distinguir los dos tipos de consultorías que se establecieron como condicionalidades. Un primer grupo, está representado por individuos contratados como consultores expertos para la constitución de las unidades ejecutoras de los proyectos. Sin embargo, en algunos casos sus funciones trascendieron los requerimientos de los programas y pasaron a formar parte de la planta de personal ministerial contratada a través de mecanismos *ad hoc*. Ello permitía evitar los procesos de selección por concurso y el ajuste de sus remuneraciones a la escala salarial del personal estatal. Al respecto distintas personas entrevistadas explican la situación híbrida:

"Todos los organismos públicos tienen consultores externos que en realidad trabajan de manera permanente, por la tercerización laboral, la flexibilización laboral, etc. Pero hay algunos que trabajan solo para un programa BID. [...] El BID a veces te dice, bueno vos tenés una plata para contratar consultores externos, peero, yo te puedo sugerir que contrates a este que es idóneo. Nosotros a veces le decimos que no, que lo vamos a cubrir con nuestra gente, que no queremos consultores externos. Si contratamos gente para trabajar en esto lo vamos a contratar nosotros porque además va a hacer otro trabajo. Y quizá te dan el ok. Pero tratan de imponértelo"<sup>33</sup>.

"Entrevistadora: Los fondos para consultorías ¿se usaron para contratar personal para el ministerio? Entrevistada: sí, claro"<sup>34</sup>.

Las lógicas de trabajo se entrecruzaron, pero también sus aspectos materiales. Los contratos daban cuenta de múltiples pertenencias y fue común que el lugar real de desempeño de tareas no coincidiera con la entidad contratante.

"Así es como yo estaba antes. No era exactamente consultor. Yo trabajaba para el ministerio. La contratación tiene una modalidad que depende del ministerio, pero era habilitado por el financiamiento externo"<sup>35</sup>.

El segundo grupo consistió en la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de estudios técnicos requeridos para la ejecución de los proyectos. Los servicios son provistos por empresas privadas que en muchos casos emergieron y crecieron al amparo del financiamiento externo al sector público. Estas podían diversificar sus clientes, efectuando consultorías en distintos organismos públicos simultáneamente. La valoración de su papel es diversa para el personal estatal:

"Es la contratación de estudios que la unidad ejecutora no tiene la capacidad de llevar a cabo. [La Dirección Nacional de] Vialidad tiene un equipo propio, pero cuando son proyecto muy grandes [...] como por ejemplo un túnel, se requiere la contratación de consultoría externa"<sup>36</sup>.  
"Hay como una especie de red de conocidos, de analistas y consultores que se mueven dentro

<sup>32</sup> BID, *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1996 [Primera edición 1959], Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809> [Consultado el 27 de abril de 2008]. Autora, 2016.

<sup>33</sup> Analista de la Secretaría de Competitividad y Coordinación Económica, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 08/05/2013.

<sup>34</sup> Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

<sup>35</sup> Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

<sup>36</sup> Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.





del mundo de los organismos internacionales, y que viven de eso [...]. Es la contracara de la administración [...] Es como una comunidad: en una reunión que fui en Uruguay, cuando se encontraron un gerente del BID con un consultor que suele contratar el ministerio, empezaron a contar anécdotas de distintas veces que trabajaron juntos. Entonces, si no hay consultorías, por vía del fortalecimiento institucional, no les queda otra que refugiarse en las estructuras del organismo. Funciona así<sup>37</sup>.

En una conversación no grabada un analista expresó:

“El trabajo muchas veces es el mismo que hacemos nosotros dentro de los ministerios, pero con sueldos mucho más altos. Hablan de que son emprendedores, y que son del sector privado, pero en realidad ellos “viven del estado”, igual que nosotros”.

De este modo, puede interpretarse que la contratación de servicios de consultoría propició nichos de tercerización y privatización de ciertas funciones estatales en estructuras híbridas. En ocasiones se alteró el orden jerárquico característico de las organizaciones burocráticas, ya que en general las personas y empresas consultoras forman parte de equipos de trabajo mixtos pero cuentan con autonomía respecto de los funcionarios responsables de las áreas involucradas, generando zonas grises y yuxtaposiciones en las funciones, responsabilidades e incumbencias. Ello abrió un espacio de conflictividad entre éstas y el personal estatal de carrera o político, pudiendo derivar en la parálisis de ciertos proyectos 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 residió uno de los problemas más comunes ocasionados por esta institucionalidad híbrida y que atentó contra la previsibilidad esperable del aparato burocrático. Su resultado debe analizarse en el marco de las potencialidades y de las limitaciones que la tercerización y la privatización ofrecen para el despliegue de las políticas públicas insertas en estas dinámicas.

Son tantos actores en juego... está lo político, están los procedimientos, están los cambios de gestión, cambios dentro del BID. Son tantos actores que hace que [la aprobación de un proyecto] pueda demorar seis meses o un año. [...] La parte humana es muy importante, la comunicación entre todos los niveles, porque cada cosa requiere la aprobación de distintas personas. [...] A veces hay mezquindades, desconfianzas, prejuicios. Esa es la mayor dificultad. [...] Todo eso hace que si pasa el tiempo y no conseguís las firmas para que te habiliten el proyecto, podés perder el financiamiento por no ejecutarlo.

Las universidades nacionales también fueron prestadoras de servicios de consultoría. En el caso del ciclo de préstamos para “reducción de la pobreza”, éstas participaron en el relevamiento de la población para la actualización de la base de datos, el control de las condicionalidades, la difusión de los programas, el desarrollo de cursos de capacitación y la elaboración de estudios específicos<sup>38</sup>. Su participación fue valorada por la legitimidad que aporta a las políticas en cuestión. No obstante, ello abre el interrogante acerca de la incidencia que pudieron tener los criterios de trabajo de los programas en la elaboración y evaluación de proyectos de investigación académicos. 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

<sup>37</sup> Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

<sup>38</sup> BID, *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina, Fase I (AR-L1098)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2057433> [Consultado el 08 de mayo de 2013]. BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].

se desarrollan en el ámbito académico. Desde una perspectiva que sostenga que la función social del conocimiento científico es la reflexión crítica y la desnaturalización de las relaciones de poder que configuran una determinada realidad sociopolítica, ello supondría un conflicto de intereses.

Mediante sus programas de financiamiento, el BID propició (y en algunos casos impuso como condicionalidad) la creación de "burocracias paralelas"<sup>39</sup>, es decir, estructuras de paralelización de las funciones desempeñadas por los ministerios que componen la estructura central del poder ejecutivo del estado. Éstas centralizaron el manejo de los fondos provenientes del financiamiento internacional, asumieron el control de los instrumentos de acceso a la información estadística y concentraron recursos tecnocráticos. Un funcionario expresó una mirada crítica al respecto:

"[Debemos] generar algo que en la década pasada no se logró: retomar la capacidad de planificación del estado. [...] Si vos subordinás determinadas cuestiones [...] para recibir estos préstamos podés retroalimentar un círculo nocivo en el que de alguna forma se terceriza el estado, su capacidad de planificación, su capacidad de darse sus propias instituciones. Esto lo ves sobre todo en unidades ejecutoras que con el tiempo, al mantenerse con este tipo de préstamos, van quedando como estructuras muchas veces separadas de la dinámica de la jurisdicción en donde están. [...] Y genera una especie de aparato paraestatal, cuando justamente la capacidad de planificación es una de esas cosas que tienen que quedar instaladas en el seno de la propia administración [...]. Eso genera un paraestado que va planificando y que queda a merced del financiamiento externo [...]. Ya bastante desarticulación hay dentro del propio estado como para generar más"<sup>40</sup>.

Estas burocracias paralelas son de dos tipos. El primero corresponde a agencias de carácter gubernamental dependientes del poder ejecutivo que se incorporaron en el organigrama estatal, pero con cierto margen de autonomía respecto de las normas procedimentales que rigen el funcionamiento de la administración pública. Muchas de estas estructuras trascienden el propio financiamiento internacional y al cabo de unos años terminan siendo financiadas completamente por los recursos estatales. Este fue el caso, por ejemplo, del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO), creado durante la década de los noventa mediante financiamiento del Banco Mundial para el desarrollo de estadísticas vinculadas a las políticas sociales<sup>41</sup>. Años más tarde quedó integrado a la estructura estatal bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, pero manteniendo una relación de autonomía conflictiva con el Ministerio de Desarrollo Social (por la negativa del ministerio de brindar datos<sup>42</sup>). El segundo tipo consistió en estructuras institucionales híbridas, cuyos directorios pueden estar conformados por funcionarios públicos en ejercicio, representantes de instituciones intermedias (como sindicatos, cámaras empresariales, instituciones eclesiásticas, consorcios público-privados) y/o instituciones supranacionales de cooperación internacional. Cuentan con autonomía financiera y organizativa, a partir de los recursos provenientes de la cooperación internacional y de fondos especiales. Por esta razón, su articulación con la institucionalidad estatal es ambigua. Este es el caso de las Unidades Ejecutoras que se crean a instancias de los programas del BID para la ejecución de obras de infraestructura.

<sup>39</sup> THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros:...", *op. cit.*

<sup>40</sup> Director de Proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 04/09/2013.

<sup>41</sup> Préstamo BIRF 3957/4398 AR.

<sup>42</sup> Dicha relación conflictiva fue expresada por un técnico del SIEMPRO luego de una entrevista realizada por la autora el 16/07/2010, que a pedido del entrevistado no fue grabada. Posteriormente, un ex Secretario de Estado del Ministerio de Desarrollo Social ratificó dicha información en una entrevista realizada por la autora el 25/06/2013.



La creación de burocracias paralelas puede resultar paradójica si se tiene en cuenta que uno de los discursos legitimantes de las reformas del estado y de los componentes de “fortalecimiento institucional”, estuvo basado en la necesidad de evitar la duplicación y superposición de actividades en virtud de la eficiencia del gasto público. No obstante, podría 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 ciertas 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 y servicios. Ello puede ilustrarse con la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), creada en 2009 para “coordina[r] de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca”<sup>43</sup>. Ésta fue señalada como un ejemplo de la disparidad e incoherencia que ello produce para la estructura estatal y también como un instrumento para agilizar la disponibilidad de fondos. Al respecto una entrevistada mencionó:

“Por ejemplo, si vos vas a las oficinas de UCAR, es tremendo, son una maravilla. ¡Hasta un pizarrón electrónico tienen! Pero, luego vas a las oficinas del Ministerio de Agroindustria —o de cualquier otro ministerio— y tienen un montón de falencias. [...] Por ejemplo, nosotros una vez fuimos a la UCAR porque íbamos a la primera reunión de la nueva gestión con el Banco Africano y queríamos llevar algunos materiales. Y la UCAR logró en una semana unos folletos bilingües divinos con todos los proyectos, con una presentación impresionante”<sup>44</sup>.

Una apreciación similar emergió en una conversación no grabada con personal administrativo y analistas en una oficina del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 02 de marzo de 2015. La conversación surge a partir de un material impreso de excelente calidad que llega a la oficina. Mientras lo miraban, las personas que allí trabajaban mencionaron la enorme cantidad de recursos con los que cuenta dicha Unidad, hacían referencia a la buena calidad de las oficinas y a los sueldos más elevados que percibe su personal. Asimismo, se enumeraron distintas situaciones en las cuales en el ministerio le solicitó fondos de manera urgente a la UCAR para cubrir gastos de viáticos o eventos.

En la dimensión conceptual-ideológica, las propuestas de préstamos, los informes sectoriales, los documentos estratégicos, los relevamientos, la construcción de indicadores y los manuales de procedimiento promovieron un conjunto de conceptos acerca de las funciones estatales en los problemas sociales y económicos. Ello se construyó 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, en virtud de un horizonte de futuro deseable. Los discursos 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. En el Cuadro 1, se expone una sistematización de los diagnósticos y las soluciones propuestas, elaborado a partir de los documentos del ciclo de programas para “reducción de la pobreza”.

<sup>43</sup> Portal web UCAR: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar> [Consultado el 08 de mayo de 2015].

<sup>44</sup> Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

**Cuadro 1:** Construcción del diagnóstico del ciclo de programas del BID para "Reducción de la Pobreza"

Programa BID (por año de aprobación)	Problema	Causas asociadas	Soluciones propuestas
2003a, 2003b	Crisis	Ausencia de crecimiento sostenido. Cesación de pagos de la deuda externa. Incertidumbre y falta de seguridad para el sistema bancario y los inversores.	Programa de estabilización en acuerdo con el FMI. Políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias adecuadas. Crédito externo.
2003a, 2003b, 2004	Emergencia social	Pérdida de ingresos por desempleo. Disminución de salario real por inflación. Inestabilidad política. Aumento de demandas sociales.	Recuperación económica: consumo e inversión. Recuperación de la credibilidad y previsibilidad para captar inversiones. Estrategia de contención social. Aumento de la inversión y la productividad del capital físico y humano. Estabilidad de precios. Mitigación de los efectos de la crisis. Protección del gasto social para el alivio de la pobreza. Crecimiento económico con equidad social.
2003a, 2003b, 2004, 2005, 2009	Pobreza	Crisis económicas, corrupción populismo y asimetrías regionales. Desempleo, que a su vez, erosionó el capital humano. Gran tamaño de los hogares y alto número de dependientes dentro de ellos. Dificultad de acceso a servicios de educación y salud. Baja escolaridad de las madres pobres.	Programas focalizados de transferencias de ingresos (Plan Familias). Políticas de desarrollo humano. Inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas. Aumentar el capital humano y social a través de incrementar la productividad y la empleabilidad de la mano de obra.
2003a, 2003b, 2004, 2005, 2009	Ineficiencia del sistema estatal de protección social	Fragmentación, descoordinación y superposición de programas sociales. Proliferación de respuestas de emergencia. Superposición de beneficiarios. Alta autonomía sub-nacional y heterogeneidad en la capacidad institucional. Debilidad en el monitoreo, el seguimiento y la medición de impacto de las políticas.	Identificación y protección de Programas Sociales Prioritarios. Mejora en la focalización. Instrumentos de priorización, racionalización y registro de beneficiarios. Modernización y fortalecimiento institucional (coordinación y articulación entre organismos). Mecanismos de participación social. Mejorar capacidades locales de gestión. Consolidación de una política de estado.

Fuente: elaboración propia en base a las propuestas de préstamos aprobadas dentro del ciclo de "reducción de la pobreza"

Si se observa la implementación de los programas, se puede interpretar su incidencia en la configuración de las estructuras burocráticas. Por un lado, en la cristalización de un conjunto de conceptos construidos desde marcos 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. Un ejemplo de ello se evidencia en el establecimiento del criterio de "empleabilidad" para la focalización de la población beneficiaria de las políticas sociales, que a partir de constituirse en una condicionalidad para el desembolso de los fondos del *Programa sectorial social: Argentina avanza*, se institucionalizó en el Decreto N° 1506/2004 que implicó tanto al Ministerio de Desarrollo Social como al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A su vez, ello repercutió en la configuración de las tareas rutinizadas de la burocracia y en sus modalidades de interacción con los actores sociales —desde los espacios y repertorios de acción que se ponen en juego hasta el modo de caracterizar las cualidades de los sujetos sociales, clasificarlas a su interior y definir sus marcos de acción esperables, deseables o reprochables. En el ciclo de préstamos para "reducción de la pobreza" ello se verificó



en la creación del Registro Único de Beneficiarios y del inicio de las tareas de relevamiento y empadronamiento de la población beneficiaria (actual y potencial), a través de la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (rebautizada como "Las Familias Cuentan" por el MDS). También puede mencionarse que dicho ciclo apuntó a la implementación del Plan Familias por la Inclusión Social como eje de la política social asistencial, cuyo principal componente fueron las transferencias monetarias condicionadas. Ello supuso un cambio importante en las condicionalidades o contraprestaciones exigibles a la población perceptora que fue traspasada desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Mientras que el plan previo requería actividades laborales o comunitarias, el Familias... exigió la asistencia a instituciones escolares y sanitarias de los menores y embarazadas. Ello implicó, no solo la instauración de un mecanismo de verificación de las condicionalidades diferente, sino que también implicó la prescindencia de actores territoriales (gubernamentales y comunitarios) que participaban del desarrollo de las actividades de contraprestación en el plan anterior<sup>45</sup>. Por su parte, en los préstamos para inversiones en infraestructura, la redacción de un "Manual Operativo del Programa" determinó cuestiones que excedieron los procedimientos operativos para establecer criterios de selección de las obras que serían financiadas:

las funciones y responsabilidades de cada área de la UEP y sus necesidades de coordinación interinstitucional; los criterios para la elegibilidad al financiamiento del Programa de las provincias, de los proyectos de obras, de las propuestas de fortalecimiento operacional e institucional y de estudios de preinversión; los criterios y procedimientos de adquisiciones<sup>46</sup>.

Los mecanismos mencionados desplegaron un impacto ambiguo en la percepción y la cultura organizacional del personal de los ministerios. Por un lado, implicaron 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. El "espíritu de cuerpo" se vio amenazado y con ello su capacidad de resistencia a los cambios. Ello se evidenció en la percepción que el personal ministerial expresó respecto de las consultorías. Por el otro lado, estos mecanismos reforzaron la apariencia del carácter impersonal, neutral y técnicamente superior de las comunidades epistémicas impulsadas por las IFI. Ello favoreció la introducción de un *modus operandi* al interior de las burocracias estatales 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"<sup>47</sup> mediante acciones atomizadas, sutiles y aparentemente técnicas. Un entrevistado planteó que "una vez que se tiene la práctica [de trabajar en proyectos financiados por el BID], ya hay un conocimiento de dónde enfocar las energías"<sup>48</sup>. Mientras que otra entrevistada manifestó: "tenés que aprender un idioma nuevo que se llama 'bidish' (risas)"<sup>49</sup>.

En suma, se observa que los mecanismos detallados fueron tanto formales como informales, algunos se cristalizaron institucionalmente y otros se incorporaron como lógicas de funcionamiento en las prácticas cotidianas rutinizadas y fragmentadas entre sí. Puede advertirse que dichas reconfiguraciones se materializaron aun cuando los discursos gubernamentales y las valoraciones de personas con distintas trayectorias y responsabilidades dentro la burocracia estatal manifestaron sentidos sociales contrarios a las IFI y resistencias e impugnaciones a sus

<sup>45</sup> Ciolli, Vanesa "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009", en *Observatorio Latinoamericano y Caribeño N° 1*, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Buenos Aires, 2017.

<sup>46</sup> BID, Argentina. *Infraestructura hídrica: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande (AR-L1015)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007, Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=941679> [Consultado el 08 de julio de 2016].

<sup>47</sup> CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial...*, op.cit., p. 107.

<sup>48</sup> Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

<sup>49</sup> Analista de la Secretaría de Competitividad y Coordinación Económica, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 08/05/2013.

dinámicas de trabajo. 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. En función de ello puede interpretarse que los mecanismos expuestos tendieron a expandir los márgenes de calculabilidad y previsibilidad, a partir de una tendencia a la homogeneización de los parámetros de acción del aparato burocrático. Esta homogeneización casi imperceptible que las IFI desplegaron al interior de las estructuras estatales de distintos países puede interpretarse como un dispositivo orientado a neutralizar sus características disfuncionales para el desarrollo capitalista.

#### 4. La territorialización de las burocracias nacionales y transnacionales

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, políticas y simbólicas se materializan en la vida cotidiana de sujetos sociales concretos<sup>50</sup>.

Para el contexto analizado resulta relevante destacar que la organización territorial 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*<sup>51</sup> expresaron el arraigo material de los procesos de acumulación de capital en la "trama socioecológica de la vida"<sup>52</sup>. 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"<sup>53</sup>. 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 de los funcionarios de campo [*street-level bureaucracy*] para modificar la formulación original de las políticas públicas. Para algunos autores, esto es negativo y por tanto se proponen identificar sus causas para revertirlas o neutralizarlas<sup>54</sup>. En contraposición, Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio revalorizan el papel que juegan los actores territoriales en la reformulación de programas. Las autoras dan cuenta de las brechas respecto de los diseños originales, de la manera en que los programas sociales son utilizados como recursos de poder de los actores locales y de las disputas y negociaciones entre los distintos niveles gubernamentales. A partir de ello concluyen que se configura un "régimen local de

<sup>50</sup> RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011.

<sup>51</sup> El piquete es una modalidad de protesta social que consistió 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.

<sup>52</sup> HARVEY, David, *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaireS, Buenos Aires, 2007.

<sup>53</sup> HARVEY, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1990.

<sup>54</sup> LIPSKY, "Los empleados de base...", *op.cit.*



implementación<sup>55</sup>. Asimismo, el trabajo etnográfico de Luisina Perelmiter introduce la categoría de “burocracia plebeya”<sup>56</sup> para caracterizar y revalorizar el papel de los funcionarios de campo, sus vínculos “de apego” con los destinatarios de las políticas, con objetos y actividades no valoradas socialmente. En el contexto analizado —los gobiernos kirchneristas<sup>57</sup>—, 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.

La segunda problemática remite al cuestionamiento a la eficiencia de las estructuras centralizadas de prestación de servicios públicos difundido durante las reformas estructurales, con eje en el disciplinamiento fiscal<sup>58</sup>. 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. Aunque, Chiara y Di Virgilio señalan que fue un factor habilitante para la configuración del mencionado régimen local de implementación a partir de un “entramado de actores”<sup>59</sup> sociales y políticos novedoso.

El mandato de participación de la sociedad civil partió de una mirada romántica de las organizaciones no gubernamentales, a las cuales se les atribuyó un conjunto de capacidades y valores inherentes: conocimiento microsocial de las problemáticas, mayor eficiencia por su bajo nivel de burocratización y transparencia en el uso de los recursos por su carácter voluntario y desinteresado. Ello contribuyó a la deslegitimación del estado, propiciando mejores condiciones para la descentralización y tercerización de los programas sociales, junto a la disminución de los costos laborales a partir del trabajo voluntario y precario<sup>60</sup>. Diana Tussie identifica dos modalidades de participación de la sociedad civil. Para el caso de las políticas sociales, se propiciaba la participación de las personas llamadas beneficiarias y de las organizaciones de la sociedad civil en calidad de ejecutoras, pero no en la formulación. En el caso de proyectos que pudieran afectar el medioambiente, la participación consistía en la consulta a personas potencialmente damnificadas con el fin de anticipar y reducir riesgos, pero no existieron mecanismos para garantizar la incorporación de las sugerencias en la práctica. De este modo, la autora plantea un conjunto de interrogantes en torno a la calidad, las potencialidades y limitaciones de la participación así concebida<sup>61</sup>.

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 y su articulación con el financiamiento del BID.

<sup>55</sup> CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros, Los Polvorines, 2005 (p.217).

<sup>56</sup> PERELMITER, Luisina, *Burocracia plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires, 2016 (p. 19).

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> FILGUEIRA, Fernando “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; GRASSI, Estela, *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio, Buenos Aires, 2003

<sup>59</sup> CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios...*, op.cit., p.43.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> TUSSIE, Diana, *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.

Una primera observación destacable es que, durante el periodo analizado, se observa una tendencia contraria a la descentralización. El 69% de los programas del BID se destinó al sector público nacional, el 28% al sector público provincial y solo el 3% al nivel municipal<sup>62</sup>. Si se toma en cuenta el monto de las operaciones, la tendencia resulta más marcada: el 94,20% se destinó al nivel nacional, el 5,79% al nivel provincial y apenas el 0,01% 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.

Esta recentralización se desplegó mediante la expansión geográfica de las estructuras estatales nacionales, es decir, la burocracia estatal de la administración central se territorializó mediante 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, alteró las dinámicas de articulación entre la institucionalidad estatal y los actores territoriales, reposicionando la capacidad de acumulación política del gobierno nacional frente a los líderes políticos locales tradicionales.

Un ejemplo paradigmático fueron los Centros Integradores Comunitarios (CIC) creados en 2004 que se expandieron rápidamente por todo el territorio nacional y concentraron la gestión de las políticas sociales nacionales. Éstos se articularon funcionalmente con la implementación del ciclo de programas del BID para la "reducción de la pobreza". Su contracara fue la desarticulación de los Consejos Consultivos provinciales y locales que se habían conformado para la gestión de las políticas sociales luego de la crisis de 2001, con la participación de organizaciones sociales y comunitarias<sup>63</sup>.

En lo que refiere a los programas del BID para infraestructura y desarrollo territorial del Norte Grande, su ejecución estuvo en manos de Unidades Ejecutoras lideradas por organismos nacionales que, luego de la aprobación del préstamo, definían las prioridades para la asignación de los fondos a los territorios específicos. Las Unidades Ejecutoras desarrollaron los estudios de factibilidad social y ambiental en terreno y gestionaron la ejecución. Recién cuando la obra se encontraba finalizando, eran "transferidas a las provincias correspondientes para su mantenimiento y gestión"<sup>64</sup>.

A su vez, se utilizaron y resignificaron los mencionados mecanismos de tercerización a partir de lógicas territoriales. El Programa Promotores para el Cambio Social involucraba a militantes barriales en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local. Estos militantes pasaban a cobrar un estipendio (en concepto de viáticos) para colaborar con las actividades de expansión territorial del MDS<sup>65</sup>. 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 estos casos, el involucramiento de las organizaciones en la gestión operativa de los programas sociales propició el abandono de las acciones de protesta.

<sup>62</sup> La República Argentina está dividida en 23 provincias y una ciudad autónoma. Los municipios son las unidades de división político-institucional dentro de las provincias.

<sup>63</sup> Autora, 2017.

<sup>64</sup> BID, Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (AR-L1014), Propuesta de préstamo aprobado, 2007. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=924000> [Consultado el 08 de julio de 2016].

<sup>65</sup> Ministerio de Desarrollo Social, *La bisagra: políticas sociales en acción*, Buenos Aires, 2007. [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar) [Consultado el 26 de octubre de 2009] (pp.275-276).





Otro mecanismo de territorialización del estado nacional consistió en el despliegue de operativos en terreno como actividad frecuente del quehacer burocrático nacional<sup>66</sup>. 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 de "Nación"<sup>67</sup> 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.

Estos 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. La eficacia política de la recentralización dependería de la capacidad de procesamiento de dichas demandas, tanto en la calidad como en el tiempo de las respuestas.

A partir de lo expuesto es posible analizar que el financiamiento internacional fue un factor habilitante para la recentralización y la territorialización de la burocracia estatal nacional. En este contexto peculiar, las lógicas tecnocráticas impulsadas por el BID se articularon, paradójicamente, de manera complementaria con la lógica política vinculada a la construcción y consolidación de poder político-partidario gubernamental. De este modo, los dispositivos de homogeneización del aparato estatal, desplegados mediante el financiamiento del BID, tuvieron la flexibilidad suficiente como para no obturar los procesos de acumulación política y de institucionalización del conflicto social en función de las peculiaridades locales. De ello se interpreta que la mencionada complementariedad contribuyó al reforzamiento del estado nacional como actor legítimo para intervenir en los problemas sociales en distintas escalas. Ello tuvo un anclaje significativo en la configuración híbrida y compleja de la burocracia estatal, lo que permite trascender los diagnósticos acerca de su carácter vetusto, rígido y obstaculizador de cambios.

## Conclusiones

A partir de lo expuesto se abren diversas líneas de interpretación posibles. En función del marco teórico explicitado, puede plantearse que la burocracia estatal se conformó a través de una articulación escalar compleja, que incluyó tanto al BID como a organizaciones sociales, no como relaciones exógenas sino presentes y actuantes en sus instituciones y prácticas. Esto no significó el debilitamiento del estado —como fue analizado en los estudios sobre la década de los noventa— sino la configuración de un aparato burocrático híbrido y complejo, dentro del cual se abrieron espacios para la intervención de procesos de internacionalización y de territorialización que excedieron el alcance tradicional de la institucionalidad estatal. 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. Si bien en el periodo analizado prevaleció la complementariedad en dicha articulación escalar compleja, el equilibrio inestable puede reformularse en otros periodos históricos sobre la base de la conflictividad entre sus fuerzas actuantes.

La lectura de las funciones históricoestructurales de las burocracias estatales en relación a la articulación de la hegemonía capitalista dentro de los territorios de los estados nacionales, se solapa con 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 expresó 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

<sup>66</sup> PERELMITER, Luisina, Burocracia plebeya..., op.cit.

<sup>67</sup> Militante barrial de una localidad de la provincia de Jujuy. Entrevista realizada por la autora 11/07/2010.

diversos de territorialización entre los cuales se destaca la expansión geográfica de la burocracia estatal nacional.

Por su parte, las instituciones internacionales desarrollan su propia estructura burocrática que recrea 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. De esta manera, las IFI despliegan un conjunto de mecanismos que inciden sobre las dinámicas burocráticas bajo la modalidad de prácticas rutinizadas, objetivas, abstractas e impersonales. Sin embargo, estos dispositivos, que tienden a la homogeneización de los aparatos estatales a escala global, se desarrollaron sin obturar el proceso político interno y las lógicas de construcción política territorial. En el contexto investigado, esto significó brindar respuesta financiera a situaciones percibidas como críticas para la hegemonía capitalista.

A modo de hipótesis 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. 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, especialmente en momentos de crisis. Desde este punto de vista, la relación estado-IFI forma parte de las relaciones sociales de dominación, expresando el carácter global del modo de producción capitalista. Ello, pone de manifiesto 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 institucionales internacionales. 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 y referencias documentales

- 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.
- 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.
- ARGENTINA. Decreto N° 1.506/2004 de la Presidencia de la Nación. Prórroga de la Emergencia Ocupacional Nacional, Buenos Aires, 28/10/2004.
- BENDIX, Reinhardt, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Social Review*, vol.12, n° 5, octubre 1947, pp.493-507.
- BID, *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1966 [Primera edición 1959], Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809> [Consultado el 27 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (AR-0295)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2003. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387612> [Consultado el 13 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II (AR-0296)*, Propuesta de préstamo de emergencia aprobado, 2003. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387539> [Consultado el 13 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa sectorial social: Argentina avanza (AR-0290)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2004. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=469348> [Consultado el 28 de agosto de 2009].
- BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].
- BID, *Argentina. Programa de transmisión eléctrica del Norte Grande (AR-L1021)*, Contrato de préstamo, 2006. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39916650> [Consultado el 08 de



- julio de 2016]
- BID, Argentina. *Infraestructura hídrica: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande (AR-L1015)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007, Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=941679> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (AR-L1014)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=924000> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina, Fase I (AR-L1098)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2057433> [Consultado el 08 de mayo de 2013].
- BID, Argentina. *Financiamiento adicional al Programa de transmisión eléctrica del Norte Grande (AR-L1095)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35041725> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande II. (AR-L1133)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2012. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36662424> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande: infraestructura de Agua Potable y Saneamiento (AR-L1136)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2012. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37059516> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande III. (AR-L1144)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38047772> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, Argentina. *Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande III. (AR-L1144)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38047772> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Documento estándar de contratación: solicitud estándar de propuestas*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].
- BID, *Formato de trabajo simplificado. Servicios de consultoría, trabajos menores*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].
- 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.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros, Los Polvorines, 2005.
- CIOLLI, Vanesa La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009), CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.
- CIOLLI, Vanesa "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009", en Observatorio Latinoamericano y Caribeño Nº 1, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Buenos Aires, 2017.
- 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.
- FILGUEIRA, Fernando "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- 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.
- GRASSI, Estela, *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio, Buenos Aires, 2003.
- HAAS, Peter, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination" en *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992, pp. 1-35.
- 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.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, *La bisagra: políticas sociales en acción*, Argentina, 2007, www.desarrollosocial.gov.ar [Consultado el 26 de octubre de 2009].
- MURILLO, Susana (ed.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- ORLANSKY, Dora, "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 6, 2005, pp. 41-61.
- 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.
- SELZNICK, 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, *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.
- TUSSIE, Diana, *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.
- UGARTECHE, Oscar "Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000" Tesis de Doctorado, Universidad de Bergen, 2007.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922].

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

