

EL ESTADO Y SUS BUROCRACIAS

Discusiones teóricas
y avances de investigación



GRACIELA INDA
(COMPILADORA)

TESEOPRESS 

RESEÑA DE LIBRO

Book reviews

TÍTULO

El Estado y sus burocracias: *Discusiones teóricas y avances de investigación.* Graciela Inda (Compiladora).

Buenos Aires: Teseo Press, 2023

(Primera edición especial, 336 páginas, ISBN 978-987-888-118-8).

Graciela Inda (Comp.). *The State and its bureaucracies: Theoretical discussions and research advances.*

Buenos Aires: Teseo Press, 2023, 336 pages.

Por Martina Acedo Czukiewiez*

Fecha de Recepción: 08 de noviembre de 2023.

Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2024.

Palabras clave: *Estado, Burocracia, Gestión, Programas Sociales, Administración, Política.*

Keywords: *Government, Bureaucracy, Management, Social Programs, Administration, Politics.*

* Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y de la Tecnicatura en Gestión Pública en la Universidad Nacional de La Matanza. Correo electrónico: martu.acedoczukiewiez@gmail.com

El libro que aquí presentamos titulado: *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación* es una compilación realizada por Graciela Inda, que abarca discusiones teóricas, investigaciones y artículos escritos en su totalidad por mujeres, investigadoras y docentes de la República Argentina. Las mismas se introducen en el vasto territorio teórico de la burocracia estatal para delimitarlo en cuestiones de género, en casos específicos de análisis, en la militancia política de jóvenes, en su interrelación entre los distintos niveles del Estado, entre otros. El tratamiento de la cuestión de la burocracia de los Estados modernos ha generado consensos y discusiones en torno a su alcance, su efectividad, su complejidad y su funcionamiento. En esta compilación de textos resulta interesante ver cómo convergen las teorías clásicas burocráticas con su aplicabilidad en la burocracia estatal argentina.

Dentro de las teorías del Estado, sin duda, la teoría weberiana sobre la burocracia estatal ha demostrado ser de suma relevancia y su perdurabilidad a lo largo del tiempo, es un testimonio de su impacto en el campo, lo que condujo a su adopción como carácter permanente dentro de la teoría política. No obstante, eso no impidió el surgimiento de críticas, correcciones y reparos. El mismo Weber afirma que el absolutismo burocrático amenaza con "asfixiar" diferentes libertades individuales. Como es bien sabido, la teoría weberiana surge como oposición a la teoría del Estado planteada por Karl Marx, quien ve al Estado como un aparato de dominación de clase, perpetuado por el poder de capital sobre la clase trabajadora. Luego, es Lenin quien introduce la burocracia como el cuerpo de funcionarios especializados en la administración.

La teoría de Weber propone la eficiencia, el orden, la tecnocracia y alta profesionalización del cuadro administrativo del Estado, cuya función primordial es la de resolver los problemas del Estado. En este marco, autores contemporáneos proponen un giro en la

función de las burocracias estatales. Niskanen, por ejemplo, sostiene que éstas deben participar activamente en la elaboración de políticas públicas, o que éstas tienen sus propios intereses a cumplir. De este modo, surgen con gran impulso luego de los años setenta, diferentes investigaciones acerca del rol de las burocracias, su finalidad, el papel de los burócratas. Dicho suceso, sucede a la par del advenimiento de nuevas formas de la administración pública, tales como *New Public Management*, modelo de gobernanza, modelo de gestión en redes, entre otros. En efecto, es dentro de este marco teórico que se inscriben los diferentes artículos que componen este libro. La burocracia abarca cada uno de los aspectos de vivir en sociedad y está intrínsecamente relacionada con la política. Ambos conceptos se corresponden según Graciela Inda quien, por su parte, sostiene que no hay concepción de la burocracia que no suponga una teoría de la política, donde existe un vínculo estrecho entre el aparato administrativo y sus políticas con las luchas igualitarias.

La tarea de las autoras de este libro es enmarcar la burocracia estatal argentina dentro de los campos teóricos esbozados previamente, entendiendo al aparato burocrático no como uno perfecto y automático, sino uno complejo y laberíntico enriquecido por su heterogeneidad y analizado desde sus aspectos disyuntivo, patriarcal, subnacional y paraestatal, afectivo e institucional. Es así como cada una de ellas nos presenta a la burocracia en un ámbito específico de la administración del Estado argentino.

El primer capítulo corresponde a Mabel Thwaites Rey, titulado *Los tiempos de militar al Estado*. Allí, la autora nos acerca a la irrupción de los tecnócratas neoliberales en la burocracia argentina, luego del período de ajuste del gobierno de Carlos Menem. Thwaites Rey sostiene que la crisis generada por las reformas del '90 y, posteriormente, la crisis del 2000-2001 provocaron un proceso de ampliación y fortalecimiento de las instituciones estatales en ma-

nos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Durante estos mandatos, se impulsó desde el Estado argentino el compromiso político con la gestión pública y la importancia de la adhesión y la militancia política. Esto trajo consigo lo que se denominó “burocracias militantes” con el ingreso a la función pública de distintos dirigentes o movimientos sociales, lo que significó apartarse de la figura del tecnócrata especializado y consolidar una figura burocrática con sentido misional, que permitió una mayor penetración del Estado en el territorio, mejor canalización de las demandas de los sectores populares, mayor participación juvenil en la política y la articulación entre la burocracia y la militancia.

El segundo texto de Thwaites Rey hace hincapié en la dicotomía administración *versus* política encarnada en la división entre los tecnócratas liberales, surgidos en los años 90, y los punteros políticos, como reacción contraria a los tecnócratas, en la administración pública. La autora sostiene que entre la administración y la política debe existir una estrecha colaboración para evitar enfoques excesivamente tecnocráticos o decisiones políticas partidistas, patrimonialistas o clientelares. Asimismo, afirma que la constante interacción entre ambos conceptos permite garantizar el buen funcionamiento de la política y la gestión estatal, buscar objetivos claros, firmeza en las decisiones políticas, conducción, liderazgo y compromiso con la labor pública cotidiana. A su vez, promueve una mayor participación ciudadana, lo que termina en una mayor y mejor conexión con las mayorías populares para superar la división no solo entre la política y la administración, sino también la escisión que existe entre los gobernantes y los gobernados.

Por su parte, el texto de Beatriz Figallo aborda la gestión estatal y su complejidad. Al analizar el Estado, sostiene la autora citando a Morin que debemos pensarlo en su dimensión temporal y espacial, para entender sus facetas multidimensionales, sus contradiccio-

nes, sus cambios y sus crisis. Lejos de ser algo simple o neutral, el Estado es una institución heterodoxa, disruptiva, susceptible al cambio. El mismo es el ente protector y garante de las libertades y derechos individuales y, a su vez, domina y subyuga a los seres humanos. Figallo defiende la propuesta de Morin sobre la organización y el funcionamiento del Estado, quien argumenta que éste es un proceso a la vez ordenado y desordenado, donde existe un margen de libertad para accionar, por lo que no hay certidumbre absoluta. Este proceso que se debate entre la libertad de acción y la planificación de la acción estatal permite restaurar el orden perdido luego de procesos de crisis o caos.

Seguidamente, Ferrari Mango aporta una visión de la burocracia a nivel paraestatal y subestatal, esto es, analizando la interrelación entre los diferentes niveles del Estado al aplicar un programa y/o política social, lo que se denomina *coordinación interjurisdiccional*. La autora utiliza como caso concreto el programa PRIST-AT, hoy conocido como *Potenciar trabajo*, que tenía como objetivo la generación de puestos de trabajo a través de cooperativas de trabajo. Luego de una detallada recorrida del programa y sus fluctuaciones en las diferentes gestiones que lo atraviesa, la autora hace hincapié en los vínculos que se tejen entre las burocracias nacionales (el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), subnacionales (los distintos municipios) y paraestatales (las organizaciones sociales). A raíz de entrevistas a personal de los diferentes entes públicos, surge el argumento de que la vinculación entre los niveles burocráticos permite la construcción constante de espacios y prácticas de gestión, fortaleciendo la territorialidad, fomentando la economía social y la representación de heterogeneidades.

El texto de Carla Zibecchi explica la irrupción de la cuestión de género o de la cuestión mujer al ámbito burocrático, desde la primera oficina de la mujer hasta la incorporación de

estas en la administración y gestión pública. La cuestión mujer fue reconocida como una deuda de la democracia luego del periodo de gobiernos militares. En 1983 se creó la Dirección Nacional de la Mujer y la Familia y en 1987 la Subsecretaría de la Mujer. Dentro de las mujeres "pioneras" que ocuparon cargos de jerarquía estatal nos encontramos con Zita Montes de Oca y Haydeé Birgin, quienes, a raíz de sus cargos y su lucha feminista, lograron introducir la cuestión de la mujer en la agenda política y legitimarla como tal, a través de la creación de organizaciones, la "alianza" con partidos políticos, la creación de mecanismos de participación como seminarios, investigaciones acerca de la situación de la mujer a nivel nacional, entre otros instrumentos de legitimación.

Este libro también se compone del capítulo de Valeria Ojeda, quien muestra la importancia y el rol protagónico que juegan las afectividades en el quehacer diario de los Burocratas a Nivel Callejero (BNC), la última línea de trabajadores estatales que trabajan cara a cara con la ciudadanía. Con los ejemplos de cuatro BNC, Carmen, Camila, Cándido y Cristina, la autora esboza cómo lograron llevar adelante las políticas gubernamentales en las que trabajaban y cómo su trabajo impregnaba en sus vidas personales. Los cuatro casos están unidos por un hilo conductor a todos les importaba su trabajo, lo que hacían. En cada uno impactó de manera positiva o negativa, cada uno desarrolló su trabajo en condiciones de empleo, pero los cuatro BNC tenían un sentido, querían hacer lo que hacían y, a pesar de las falencias y/o ausencias del Estado en los cuatro casos, cada uno seguía trabajando motivados por sus propias afectividades.

En síntesis, los textos mencionados y los que quedaron atrás muestran las distintas facetas de una burocracia a la que se cree rígida, altamente calificada y jerarquizada, muchas veces calificada como torpe o ineficiente. Lo cierto es que la burocracia, y la gestión del

Estado a través de ésta, es un laberinto lleno de matices, porosidades, denso en detalles, con lugares recónditos o poco estudiados. La misión de las autoras fue, en gran medida, desenmarañar aspectos de la burocracia estatal argentina poco estudiadas, como lo fue el estudio de las afectividades realizado por Valeria Ojeda, o el largo camino recorrido por las mujeres y su arduo trabajo para institucionalizar la cuestión de género explicado por Carla Zibecchi.

Cada uno de los tópicos analizados en el libro reseñado coincide con la idea de que política y administración se corresponden y adecuan el uno al otro. Ya desde la obra y los aportes de Max Weber, entendemos que la gran máquina burocrática no sería nada sin una conducción política fuerte de dicha maquinaria. El estudiar el aparato burocrático implica entender sus falencias, sus contradicciones y su complejidad. Así como estudiar el Estado significa visualizarlo como un lugar de alianzas, de estrategias y de contradicciones también. Es comprender que ninguno puede entenderse sin el otro. Este lineamiento es el siguen los trabajos de esta compilación, donde el análisis y la investigación nos guían por el terreno pantanoso que es hablar sobre una "burocracia estatal".