



IDAES  
UNSAM

# Tecnoburocracia y desarrollo: el caso latinoamericano

Guillermo Schweinheim

Noviembre de 2020

Documento N° 1/2020  
Secretaría de Investigación  
Instituto de Altos Estudios Sociales  
IDAES | UNSAM  
ISSN 1851-8788

Si querés participar en la serie de Documentos de Investigación del IDAES | UNSAM [ingresá acá](#).

**Consultas:** [investigacionidaes@gmail.com](mailto:investigacionidaes@gmail.com)

# TECNOBUROCRACIA Y DESARROLLO: EL CASO LATINOAMERICANO

Guillermo Schweinheim<sup>[1]</sup>

## Introducción

La cuestión de la relación entre tecnoburocracia y desarrollo ha sido un problema recurrente en la investigación sociológica. En esta breve introducción, intentaremos primero presentar las dos tradiciones de investigación que han abordado esta cuestión.

Una primera aproximación de la teoría sociológica a la cuestión de la relación entre tecnoburocracia y desarrollo es aquella que, a riesgo de simplificación, puede caracterizarse como *estructuralista*. Para esta aproximación conceptual, una característica de la sociedad moderna y de las sociedades en proceso de modernización y desarrollo está constituida por la racionalización de los procesos políticos, económicos, jurídicos, administrativos y de la organización social. Este proceso de racionalización está asociado (por la especialización y la división del trabajo) al surgimiento de un estamento técnico experto en el diseño, implementación y utilización de técnicas para la toma de decisiones, administración y gestión en distintos subsistemas sociales. En particular, en el sistema político y su subsistema administrativo o de gestión. La diferenciación estructural de este estamento concebido simplemente como de burócratas públicos y expertos tecnocráticos, (diferenciando entre la burocracia más o menos meritocrática estatal de los profesionales tecnocráticos especializados, que operan como modernizadores o expertos en el diseño e implementación de técnicas, modelos y sistemas avanzados de toma de decisiones), supone una respuesta estructural del sistema social a los procesos de racionalización de los subsistemas políticos y económicos. En esta perspectiva, importa también la diferenciación de instituciones especializadas en formación del estamento técnico de la sociedad, los procesos de socialización de los actores individuales en tales instituciones educativas o de formación y los procesos de diferenciación de instituciones estatales que se crean para o encuentran su fundamento en el diseño y la implementación de acciones de gobierno basadas en el saber técnico. El estamento tecnoburocrático utiliza el saber especializado no sólo como un recurso de desempeño profesional sino como un recurso de poder. Por lo tanto, cuenta con medios de influencia en la toma de decisiones políticas, empresariales u organizacionales. Y, juegan en las relaciones de poder societal con otros estamentos o grupos de naturaleza política, económica o del poder simbólico o espiritual. Desde esta perspectiva, la extensión de la presencia del estamento tecnoburocrático en una sociedad, no solo es medida del grado de modernización de la misma y su relación con el desarrollo. También, es un indicador del nivel de pasaje de la sociedad moderna a las llamadas sociedades posindustriales del capitalismo avanzado. Cabe señalar, que estas perspectivas pueden ofrecer también una variante crítica, donde la estructuración de la tecnoburocracia tiende a reproducir las condiciones de dominación social existentes.

Una segunda aproximación a la cuestión de la tecnoburocracia y el desarrollo es más bien la inversa y que, nuevamente a riesgo de simplificación, podríamos denominar en parte como *interpretativa* y en parte como *pragmatista*. Para este abordaje, las ideas, teorías, doctrinas o ideologías sobre la administración pública y su relación con el desarrollo, cuyo origen puede rastrearse en distintos ambientes o sociabilidades, incluso no administrativos o especializados, van siendo adoptadas por determinados grupos, en determinadas instituciones, son transmitidas por la lectura, la formación o simplemente por el propio sistema de creencias organizacionales o internalizadas a partir de ciertas rutinas técnicas, laborales o profesionales y se combinan significativamente con ideologías o concepciones del mundo. Estas doctrinas contribuyen a la formación no sólo de ethos específicos y de hábitos y predisposiciones de comportamiento de los expertos y tecnoburócratas, sino también a la formación de sus concepciones del desarrollo, la modernización, del Estado, de la política y de la “buena administración” y su racionalidad técnica. Finalmente, ciertas situaciones y coyunturas en las cuales se desenvuelven o son aprovechadas competentemente por algunos de los expertos o redes de expertos en técnicas de administración para el desarrollo, pueden permitirles construir nuevas realidades sociales, poner en práctica dispositivos, tecnologías o sistemas de gestión, que no sólo se estabilizan o institucionalizan. Estos dispositivos técnicos estabilizados afectan las conductas de otros actores, se ensamblan socialmente construyendo comportamientos individuales o de ciertos conjuntos sociales, condicionan y viabilizan conductas, justifican ideológicamente acciones de gobierno

o situaciones, dan lugar a controversias sobre la “administración de lo público” y su vínculo con el desarrollo y modelan predisposiciones y hábitos y comportamientos de los más diversos e inesperados actores. Y pueden terminar construyendo “grandes sistemas tecnológicos” de administración pública. Grandes “sistemas de gobernanza y decisión”.

## La Perspectiva Canónica

Es muy antigua la tradición de los estudios sociológicos sobre la relación entre burocracia estatal y desarrollo o entre tecnoburocracia y modernización de los sistemas político-administrativos. Como señalan correctamente Boltanski y Chiapello (2000), esta tradición puede remontarse al nacimiento de la sociología como disciplina en Saint Simon (1985 [1823]) y Comte (1979 [1851-1854]), ya que ambos inauguran la idea de un gobierno de “expertos” fundados en el espíritu científico y técnico, con un fuerte sentido moral. Desde Weber (1974 [1922]) hasta Skocpol (1989 [1985]) y Rueschemeyer y Evans (1985), la sociología del siglo XX ha investigado las relaciones entre capitalismo y burocracia (incluida la naturaleza del ethos del funcionariado) y desde los años 80, la relación entre *autonomía del estado*, *burocracia enraizada* y *procesos de industrialización y desarrollo tardíos* (Evans, 1996).

Con Parsons (1974) se inaugura la *sociología de los procesos de desarrollo y de la diferenciación de los sistemas políticos y administrativos* en clave sistémica cibernética, a partir de Wiener (1989), posteriormente completados por Deutsch (1966) y su modelo cibernético del sistema político. A partir de Parsons, las teorías de la modernización de los años 50 y 60 establecieron los vínculos entre la burocracia, la tecnocracia y los procesos de desarrollo, modernización y democratización, como por ejemplo en Apter (1972) y Lapalombara (1970) y en la originalísima síntesis en nuestro ámbito de O’Donnell (1972). O’Donnell recogió una completa tradición de los estudios de los teóricos de la modernización política, incluso muchos en clave de la teoría de la dependencia latinoamericana, sobre el papel político de la tecnoburocracia en el autoritarismo modernizante. Para la misma época, la misma cuestión fue tempranamente señalada por la naciente teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1977 [1969]) que señalaba la presencia de “anillos burocráticos” asociados a los procesos de “alta industrialización y desarrollo”. De igual modo, Bresser Pereira (1977), sostuvo una teoría del “estado capitalista tecnoburocrático dependiente” en los países de más alto desarrollo de América Latina, al mismo tiempo empresario, industrialista y planificador.

La sociología crítica francesa también ha realizado aportes significativos al estudio del proceso de estructuración de las tecnoburocracias. Bourdieu (2013) investigó, entre otros procesos de reproducción de las clases dominantes, cómo las estructuras de formación de la tecnoburocracia pública de las Grandes Escuelas forman al alto funcionariado del estado y reproducen las condiciones de dominación social. Y, trató cómo se constituye el habitus específico con que los agentes de la tecnoburocracia pública se comportan en distintos campos políticos, económicos y culturales.

En los últimos veinte años, en la sociología latinoamericana y de otros lugares del mundo, ha sido de especial influencia la obra de Evans. Como señalamos anteriormente, Evans (1996 [1992]) desarrolló el concepto de “autonomía enraizada” de la burocracia de los estados desarrollistas del capitalismo tardío de Extremo Oriente. Y, posteriormente investigó el rol de la fracción neoliberal de la burocracia coreana en la declinación del estado desarrollista en Corea (Evans y Ha-Joon Chang, 2000). Los trabajos de Evans revirtieron la doctrina del Banco Mundial sobre la necesidad de contractualizar al personal público y de reducir el estamento burocrático. A partir de Banco Mundial (1997), el organismo pasó a promover la necesidad de una burocracia meritocrática de carrera y a reducir la presencia de técnicos expertos contratados. De hecho, el Banco Mundial financió investigaciones de Evans. Particularmente, Rauch y Evans (1999-a) y (1999-b). Como se señaló anteriormente, Evans inicia sus actividades de investigación a fines de los años 70 y principios de los años 80, desde la perspectiva neomarxista y neweberiana que, influenciada por el pensamiento de O’Donnell y también de Cardoso, se desarrolló en el Research Planning Committee on States and Social Structures del Social Science Research Council (Skocpol (1989 [1985])). La teoría de la burocracia enraizada fue influyente en múltiples investigaciones sobre distinta áreas como el Sudeste Asiático, Brasil, Argentina, y se extendieron posteriormente a análisis comparados a nivel global<sup>[2]</sup>.

## La creciente perspectiva pragmatista: los estudios sobre expertos y el olvido de la tecnoburocracia

A partir de la segunda mitad de los años 90, la sociología y otras ciencias sociales comenzaron a investigar el problema del “poder asumido por los economistas en los nuevos gobiernos surgidos de la democratización”<sup>[3]</sup>. Esta nueva producción sociológica sobre el poder asumido por los economistas en las democracias sudamericanas tuvo una significativa diferencia con respecto a la producción de los años 60 y 70. En general tendió a ser elaborada por una nueva generación de sociólogos y científico sociales, formados generalmente durante la democracia, y cuya producción ha sido de *naturaleza eminentemente académica*. Es decir, producida en los sistemas nacionales universitarios o de investigación científica, ahora en un contexto de continuidad del funcionamiento de los regímenes democráticos. Estas investigaciones han permitido tener una caracterización precisa de cómo los políticos y distintos actores sociales o internacionales (FMI, banca multilateral, organismos de la cooperación, gobiernos del capitalismo avanzado, corporaciones multinacionales, banca global) comenzaron a otorgar al “saber experto” de los economistas una función “irreemplazable” en la consolidación democrática y en la solución de “cuestiones” de índole económica. En particular, un saber asociado a la resolución de las crisis de endeudamiento, de la alta inflación o la hiperinflación y de los problemas del financiamiento del crecimiento económico con las que debieron tratar los nuevos gobiernos democráticos. Este interés también se extendió a la influencia de los economistas en la transformación de las políticas económicas en otros países con régimen democrático pactado, como Venezuela, o de partido predominante, como México.

Esta nueva producción intelectual, que continúa hasta el presente, ha venido tratando varios problemas de alto interés sociológico. En primer lugar, ha vuelto a reponer en la investigación el problema de la “tecnocracia” y de los “expertos”, ahora durante el período de la democratización latinoamericana. En particular, estas investigaciones han llamado la atención de cómo los economistas fueron adquiriendo creciente influencia y poder en los gobiernos, pero particularmente en los partidos políticos de base popular que participaron del juego democrático con posterioridad a las dictaduras militares y con la creciente adopción de políticas orientadas por liberalización de los mercados (Domínguez, 1997). Incluso, hasta resultar en situaciones donde los economistas se convirtieron en jefes de partido, candidatos presidenciales o incluso presidentes en la consolidada democracia latinoamericana.

En segundo lugar, ha puesto en consideración el “saber de los economistas” como un saber asociado al manejo de las “técnicas económicas” o de las medidas de política que permitiera sortear situaciones de desequilibrio macroeconómico que a su vez comprometían la convivencia social. En este sentido, el conocimiento experto de los economistas ha sido investigado como un saber capaz de producir realidades y de transformar la realidad social (Camou, 1997). Por lo tanto, un saber que más que sometido a “pruebas” de carácter académico pasa a estar sometido a “pruebas” de resolución de problemas y que se “justifica” en un contexto pragmático y no de investigación (Heredia, 2015). En tal sentido, se ha investigado como las ideas económicas van evolucionando en relación con las cuestiones que han sido problematizadas en el marco de la convivencia colectiva. Más aún, los economistas y la evolución de sus teorías o ideas económicas han moldeado, para estas investigaciones, el proceso colectivo social y político de percepción de los problemas y de identificación del rango de opciones técnicas con que puede contar la política económica para resolverlos.

El interés por el “ascenso de los economistas”, su influencia técnica y política y su participación decisiva en la adopción de políticas públicas que reconfiguraron realidades sociales, económicas y políticas, pareciera haber hecho perder relevancia a las investigaciones sobre otros tipos de expertos como los especialistas en planificación, presupuesto y administración. Se ha generado un cierto consenso sociológico: *los economistas constituyeron, hasta principios de la década del 2000, el principal tipo de red experta que reconfiguró las realidades sociales en América Latina*<sup>[4]</sup>. A diferencia de las investigaciones de los años 60 y 70, se produjo un relativo “olvido de los expertos en administración” en la investigación sociológica latinoamericana, especialmente en los últimos quince años.

## Volviendo a problematizar la relación entre tecnoburocracia experta y desarrollo. Primeras tesis tentativas.

En una investigación en curso<sup>[5]</sup>, estamos problematizando la cuestión de la relación entre “tecnoburocracia experta y desarrollo” en América Latina, desde una perspectiva pragmatista. Intentaremos plantear esta problematización y algunos de sus abordajes teóricos y algunas referencias empíricas en las tesis que siguen a continuación.

**Primera tesis:** El “desarrollo” apareció en América Latina como un “ideal difuso de bien común” tanto para diversas elites modernizantes políticas, militares, empresarias y sindicales, como para distintos tipos “expertos en desarrollo”, que se expresó en una importantísima producción intelectual y doctrinaria. A partir de la creación de la CEPAL en 1949 y del ILPES en 1962, la multiplicación de los centros latinoamericanos orientados a la producción de marcos conceptuales y técnicas económicas y de *planificación, programación, presupuesto y administración para el desarrollo*, al asesoramiento a los gobiernos y a la formación de expertos produjo un largo corpus de literatura. Si bien el complejo institucional CEPAL/ILPES no fue el único centro de producción doctrinaria<sup>[6]</sup>, ocupó una posición principal en el relevamiento y sistematización de las prácticas existentes, en la identificación de las experiencias más relevantes y en la atracción hacia su seno de expertos nacionales que habían participado de las primeras experiencias consideradas como modelos a seguir para los distintos países. Las recientes reconsideraciones sobre los usos del término “desarrollo” por parte de científicos sociales, expertos, políticos y organismos multilaterales desde su irrupción múltiple a partir de fines de los años 40 han recalcado su carácter “polisémico” e “incuestionado” y por tanto la necesidad de realizar una crítica de estos usos (Roig, 2008). Por el contrario, aquí entenderemos que este *tipo de uso del término “desarrollo” por parte de la red de expertos economistas, sociólogos, y en planeamiento, presupuesto y administración* era lo que precisamente permitía que configurara un difuso y complejo *ideal de bien común* para miembros provenientes de distintas disciplinas. Y que este ideal difuso también les permitía el ejercicio de la influencia para con políticos, militares, burocracias, instituciones públicas y aún para públicos más amplios.

**Segunda tesis:** A partir de fines de la década del 50 y principios de los años 60 se fue constituyendo en América Latina una *red de expertos* en planificación, presupuesto y reforma administrativa para el desarrollo, que construyó y compartió una *doctrina* común. La construcción y difusión de esta doctrina fue en gran medida un resultado de la interacción entre los nuevos ministerios o consejos u organismos de planificación, y los organismos de formación de técnicos nacionales con los organismos y los centros de la cooperación internacional.

La acción de estas organizaciones, que difundieron a lo largo de América Latina las *técnicas del planeamiento, el presupuesto y la administración para el desarrollo*, dio lugar a lo que puede caracterizarse como una “comunidad epistémica” internacional en el sentido señalado por Haas (1992)<sup>[7]</sup>. Una red internacional de profesionales de reconocida experticia y competencia en un dominio particular (en este caso, el planeamiento, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo) y que reclamaron para sí poseer un conocimiento autorizado sobre este dominio. Aunque pertenecían a distintas disciplinas profesionales de origen, compartieron un conjunto de creencias y principios de carácter normativo sobre el planeamiento, el presupuesto y la administración que les proveían de modos comunes de pensamiento racional orientados por los mismos valores, compartiendo creencias sobre las causas de ciertos procesos y los modos de intervenir sobre los mismos. De este modo, asumían criterios de validez intersubjetiva para consolidar un cierto cuerpo de conocimiento. Y estuvieron, además, involucrados en las mismas vocaciones de acción pública relativas a ciertos problemas que, entendían, requerían de sus competencias profesionales para alcanzar objetivos de bienestar colectivo<sup>[8]</sup>, entendido en este caso como el objetivo del “desarrollo”.

**Tercera tesis:** Lo que dicha red de expertos en planificación, gestión y administración pública construyó y compartió fue una *doctrina administrativa*. Una *doctrina administrativa* puede ser entendida como un conjunto de *ideas fuerza* (construidas, asociadas, transmitidas y compartidas por *redes de expertos en administración históricamente situadas*) sobre los *principios que deben orientar la administración y la gestión pública*, ensamblados a su vez con un conjunto de *representaciones*, (generalizaciones sobre las

características de las organizaciones y sus desempeño) y con un conjunto de *recomendaciones de mejores prácticas* y de *técnicas racionalizadoras* de las decisiones que, se supone, permiten la mejora de su producción y el logro de los fines últimos de la acción gubernamental. En este sentido, las doctrinas administrativas contienen ideas sobre el sentido, sobre la *finalidad última que debe tener la acción de gobierno* y, por lo tanto, *una cierta idea de justicia o bien común*<sup>[9]</sup>.

Además, las doctrinas administrativas (especialmente sus representaciones de la administración, sus principios fundamentales, sus recomendaciones prácticas y sus técnicas asociadas) *pretenden estar fundadas en teorías administrativas, organizacionales, económicas, psicológicas o sociológicas y aspiran a ser reconocidas en su fundamento técnico o científico*<sup>[10]</sup>. Las doctrinas no solo se estabilizan y se transmiten en el ambiente universitario o de formación, investigación e innovación técnica. También se *despliegan o reconstruyen y estabilizan en los procesos de puesta en práctica de tales ideas y dispositivos, en situaciones concretas en administraciones públicas específicas y en proyectos de cambio, reforma o implantación de técnicas administrativas, de gestión y decisión en las que intervienen las redes de expertos*<sup>[11]</sup>.

Por lo tanto, la prueba más importante por la que atraviesa toda doctrina administrativa para lograr volverse hegemónica durante algún período de tiempo entre una red experta y para otros actores, es cuando, por su carácter performativo, pasa de la fase experimental o piloto de nuevos *dispositivos administrativos* a lograr la construcción de *grandes sistemas administrativos complejos*<sup>[12]</sup>.

Los distintos *modos de comunicación* o “inscripción”<sup>[13]</sup> de la doctrina, en cualquiera de estas fases, pueden ser libros, manuales, materiales de cursos, informes de consultoría, esquemas conceptuales, gráficos o distintos modos de ejemplificación o visualización para otros expertos y para públicos más amplios<sup>[14]</sup>. El origen de este cuerpo doctrinario puede incluso deberse a la necesidad de ofrecer argumentos a favor de alguna técnica o solución práctica que se haya probado e implementado.

Es posible, además, encontrar *conexiones significativas entre la doctrina administrativa y el ethos del experto y las concepciones del bien común que justifican sus conductas*<sup>[15]</sup>. En la medida en que las doctrinas son construidas pragmáticamente por una red de expertos, son también producto de orientaciones de valor moral o ideológico. Y, a su vez, reconstruyen estas moralidades.

Este “espíritu” que se expresa en toda doctrina administrativa le otorga al experto un *conjunto de motivaciones y justificaciones sobre su involucramiento* en la construcción de las administraciones públicas (como dirigente, como funcionario de alto nivel, como consultor, como docente o instructor)<sup>[16]</sup>, que se enlaza con el *sentido moral* de su actuación individual. Pero, además, las doctrinas administrativas le otorgan un fundamento o *justificación ideológica* de este involucramiento en términos de la contribución de su actuación a *la construcción del bien común*<sup>[17]</sup>.

El *sentido moral personal o ethos del experto* sufre transformaciones constantes a lo largo de su vida y de su trayectoria o carrera<sup>[18]</sup>. Además, *el experto se encuentra permanentemente enfrentado a reconstruir un sentido coherente a su vida frente a los cambios en sus creencias ideológicas, a las diversas prácticas profesionales en las que se desempeñó y a las distintas situaciones y disputas en las que se vio involucrado*. En su discurso practicado en situaciones concretas a lo largo de su vida (verbal, escrito, graficado, en sus continuas reelaboraciones de su curriculum vitae, en toda reconstrucción autobiográfica íntimamente producida, escrita o provocada por el interrogatorio de un alumno, un periodista o un investigador) pueden encontrarse las inscripciones particulares y situadas de esta transformación permanente de su sentido moral. Y en ese discurso, se vuelve recurrente la apelación a las doctrinas administrativas en las que se ha enrolado o a las que ha contribuido producir, como fuentes permanentes de justificación moral y de reconstrucción autobiográfica<sup>[19]</sup>.

En consecuencia, la noción de *doctrina administrativa* que estamos aquí desarrollando tiene por finalidad intentar distintos momentos analíticos. En primer lugar, entender *el modo en las doctrinas provocan la constitución de y son producidas y compartidas por una red experta*. Luego, *cómo la puesta a prueba de la doctrina administrativa a partir de los dispositivos administrativos técnicos con los que se ensambla produce transformaciones organizacionales en las administraciones públicas, pero especialmente puede llegar a la construcción de grandes sistemas administrativos complejos*. Al mismo tiempo, *cómo toda doctrina*

*administrativa expresa un “espíritu”, una cierta idea de la moralidad de la conducta del experto enlazada con ciertas ideas sobre el bien común. Finalmente, cómo el involucramiento de los expertos en su desempeño práctico (en particular cuando de la construcción de grandes sistemas administrativos se trata) puede ser comprendido también por los efectos que las doctrinas administrativas tienen como fuentes de motivación y justificación moral individual y de justificación ideológica en relación a cierta idea del bien común.*

**Cuarta tesis:** La red latinoamericana en planeamiento, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo conformó lo que puede conceptualizarse como una *red de consultoría enraizada*. El concepto de “enraizamiento” ha cobrado importancia creciente en la sociología y la ciencia política desde que Evans (1996 [1992]) lo utilizó para elaborar su explicación sobre el desarrollo de Japón, Taiwán y Corea, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Y, de cómo el desarrollo industrial estuvo directamente asociado a la existencia de una “burocracia neoweberiana enraizada”<sup>[20]</sup>.

Como es sabido, el concepto de “enraizamiento” se debe a Granovetter (1985). Según Granovetter, criticando a los teóricos de la acción racional (“rational choice”), el funcionamiento de los agentes y organizaciones del mercado y la cuestión de las jerarquías dentro y entre organizaciones, se explican mejor, no por los supuestos sobre la racionalidad humana, sino sobre el hecho de que “la mayor parte del comportamiento humano está enraizado en redes de relaciones interpersonales” y en “lazos establecidos”. Incluso, en “relaciones de amistad y relaciones personales de larga data”. El argumento principal de Granovetter es que *muchos de los patrones de las estructuras sociales macro pueden ser mejor explicadas si se investigan a nivel micro las redes de relaciones interpersonales que han contribuido a su estructuración.*

Granovetter y McGuire (1998) también han sostenido que un enfoque cultural canónico tampoco es un correcto abordaje que permita explicar los patrones de estructuración de un “sistema de gobernanza y decisión”<sup>[21]</sup>. Al igual otros sociólogos, sostienen que *la cultura no debe ser entendida como una influencia de una vez y para siempre, sino como un proceso en movimiento, constantemente construido y reconstruido por la interacción.* Incluso, como consecuencia de algunas de las “decisiones estratégicas” tomadas por algunos de ellos. *La cultura no solo forma a los miembros de una red, sino que es formada por ellos.* Por lo tanto, un “sistema de gobernanza y decisión” no es la consecuencia de ciertos factores culturales que lo determinan. Y sus resultados tampoco deben ser atribuidos a la racionalidad técnica o económica o al logro individual. *Se trata de construcciones sociales provocadas por la movilización de recursos e influencia a través de redes sociales. Por amistades duraderas, por experiencias similares, por dependencias comunes y por la creación activa de nuevas relaciones sociales. Y, si un sistema entra en crisis, la red (o eventualmente una nueva) podrá redefinir y reconstruir un sistema sobre la base de los elementos del viejo.*

El concepto de “enraizamiento” tiene además su origen en los estudios de Granovetter (1973) sobre la “fortaleza de los “lazos débiles”. Granovetter sostuvo que los “lazos fuertes” entre individuos, de carácter más comunitario, tienden a cerrar sus relaciones con otros individuos u otras redes. Por el contrario, *si se quiere conocer el impacto del comportamiento de los individuos en las relaciones sociales en las cuales están insertos, hay que prestar especial atención a sus “lazos débiles”.* A aquellos lazos mantenidos con antiguos compañeros de estudio o relaciones laborales con las cuáles se mantuvieron luego contactos esporádicos. *Lazos que se reactivan mediante encuentros casuales o amigos operando para reactivar el lazo.* Hay que prestar atención a los individuos que cuentan con muchos lazos débiles, porque según Granovetter son un componente decisivo en los *procesos de difusión de nuevas ideas.* Es a través de los lazos débiles que se constituyen *canales por las que las ideas, las influencias y la información socialmente distante puede alcanzar a alguien.* Y pueden tener un *conocimiento del mundo más allá del círculo de lazos de origen.* Los *contactos indirectos* se alcanzan por los lazos débiles. *Construyen un puente entre distintos tipos de lazos.* Los lazos débiles vinculan a ciertas redes con otras redes. Esto es típico de las relaciones de los trabajadores en el mercado de trabajo, pero también para *profesionales, técnicos y posiciones gerenciales.*

Precisamente, la red latinoamericana en planeamiento, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo reúne este conjunto de características propias del “enraizamiento”<sup>[22]</sup>. Una red de expertos relacionados por *lazos originados en centros de formación, investigación, asistencia técnica y planificación para el desarrollo nacionales e internacionales,* que dieron lugar a *vínculos entre expertos y entre profesores y alumnos, transformados en vínculos profesionales, políticos, ideológicos, de amistad, de solidaridad,*

que se desplegaron desde principios de los años 60 hasta los años 80. Vínculos que se activaban a través de las acciones de formación y asistencia técnica internacional, o incluso en situaciones relacionadas con las emigraciones del exilio derivadas de los golpes militares de los años 70.

Tal como estableció adecuadamente Evans (1996 [1992]), el “enraizamiento” es lo que permite que la actuación de los expertos se caracterice por otras dimensiones específicas tales como la “coherencia corporativa” entre sus miembros y su *involucramiento* con los *objetivos del desarrollo* y (en este caso) con la *transformación de las administraciones públicas* en las cuáles actuaban. No se trataba de una consultoría experta desvinculada moralmente de la transformación y el desempeño efectivos. Por el contrario, el ethos desplegado implicaba un fuerte *involucramiento moral con los procesos de implementación de los dispositivos de planeamiento, presupuesto y administración para el desarrollo*, que creían como más racionales y funcionales con los objetivos de desarrollo económico y social. Este involucramiento era además posible por los lazos de compañerismo, profesionales, ideológicos y de amistad con aquellos que, circunstancialmente, ocupaban posiciones ejecutivas en los organismos de planificación, presupuesto o reforma administrativa en o para los que se desempeñaban. Incluso, en muchas circunstancias, *expertos extranjeros, más allá de sus posiciones formales, desplegaron una tipo de actuación tal como si decidieran sobre los asuntos de planeamiento, las cuentas públicas y el presupuesto nacional*.

**Quinta tesis:** Se han esbozado *distintas razones para la pérdida de centralidad del planificación, la programación operativa y el presupuesto por programas* impulsados por el ILPES y la OEA: la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la crisis de los autoritarismos modernizantes de las dictaduras militares, las crisis fiscales y de deuda pública de los estados latinoamericanos, las propias limitaciones técnicas y políticas del planeamiento para el desarrollo, las incompatibilidades de la lógica tecnocrática con los procesos crecientes de democratización política y participación de la sociedad civil. Sin duda, también, el propio cierre temporal del ILPES, cuando el golpe contra Salvador Allende, y el progresivo desinvolucramiento de la OEA en la asistencia técnica a la planificación para el desarrollo y la reforma administrativa fueron también factores de alto peso.

Para los años 80, mientras algunos estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales (Brasil, Costa Rica), otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación (Argentina). En la mayoría de los países latinoamericanos, la aplicación de las técnicas de planificación, programación operativa y presupuesto por programas respondía más a su institucionalización como práctica recurrente, que a los logros efectivos en los términos del “ideal del desarrollo”.

Además, esta crisis de las técnicas de planificación del desarrollo estaban asociadas a la crisis del estructuralismo, que como pensamiento económico latinoamericano había sido predominante desde la década del 50 (Heredia, 2015). No solo los economistas “liberales” consideraban al déficit fiscal, a la inflación y a la deuda pública como los problemas más importantes a ser resueltos, sino que también fueron los economistas “estructuralistas” quienes pasaron a considerarlo como el principal conjunto de problemas que debieran ser superados, si se quería “retomar la senda del desarrollo”.

En términos de Granovetter y McGuire (1998), un “sistema de gobernanza y decisión”, que se había replicado de modo isomórfico en toda América Latina, había entrado en crisis. La doctrina del planeamiento y la administración para el desarrollo no lograba ofrecer pruebas convincentes de poder resolver los nuevos problemas y alcanzar el “bien común”. Al igual que la “economía estructuralista”, las técnicas de planificación, programación operativa y presupuesto por programas ya no lograban ofrecer “pruebas” de resolución de problemas y la doctrina asociada no lograba “justificarse” (Heredia, 2015) en el contexto pragmático de la gestión pública.

Tal como sostuvieron Granovetter y McGuire (1998), *la solución a los problemas a ser resueltos y la construcción de nuevos “sistemas de gobernanza y decisión” nacieron de las redes de expertos preexistentes*. En el caso de la política económica de los distintos países de América Latina, en general los responsables de llevar adelante políticas “heterodoxas” que enfrentaran los problemas del déficit fiscal, la inflación y la deuda pública fueron llevadas adelante por “economistas” que se habían desempeñado en

*los organismos nacionales o subnacionales de planificación y/o se habían formado en los ambientes donde se difundían las doctrinas y técnicas de la planificación del desarrollo*<sup>[23]</sup>. Del mismo modo, las nuevas doctrinas administrativas que reemplazaron a la doctrina de la planificación y la reforma administrativa del ILPES/CEPAL y OEA fueron formuladas y paulatinamente puestas en práctica a través de *nuevos dispositivos técnicos*, por parte de la misma red experta que se había constituido en torno a dichas instituciones.

La CEPAL y el ILPES habían ya planteado desde mediados de los años 60 los dilemas a los que se enfrentaba el ideal del “desarrollo económico”, el rol de los expertos en planificación, los límites de la planificación económica de largo plazo y su vinculación con la programación operativa y el problema de los déficit de la administración pública latinoamericana. Pero, tanto la ideología del compromiso de los expertos con gobiernos de izquierda a partir de una nueva idea de la estrategia y el plan (Matus, 1972) como el intento de recrear la planificación a partir de la idea de la “planificación de situaciones” (Matus, 1981) habían terminado en catástrofes políticas o en fracasos técnicos.

*Sin embargo, la idea de una reforma administrativa fundada en torno del concepto de “sistemas de administración”, surgida en el mismo seno de la red experta, comenzaría a reconfigurar la red. La antigua doctrina sería reemplazada por una nueva. En su proceso de construcción participarían miembros de la anterior red, desplazando ideas, construyendo nuevos conceptos analíticos, planteando nuevos objetivos de bien colectivo, resignificando valores, reformando los marcos legales, construyendo nuevos dispositivos técnicos, reestructurando las organizaciones públicas y sus procesos, y formando nuevas generaciones de expertos en estas ideas. Una reconstituida red de consultoría enraizada.*

El ideal del “desarrollo latinoamericano” expresado en las teorías del desarrollo dio origen a la doctrina del planeamiento, la programación, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo que fue construida por una red de expertos latinoamericanos. La crisis “objetiva” del capitalismo desarrollista dependiente en América Latina estuvo asociada a la crisis performativa a la “teoría económica del desarrollo”. Y, dio origen a su reemplazo por estrategias heterodoxas de ajuste económico, monetario y fiscal. En general, políticas económicas heterodoxas llevadas adelante por economistas formados en el “pensamiento desarrollista”. Del mismo modo, la doctrina administrativa de la planificación del y la administración para el desarrollo fue reemplazada por una *nueva doctrina de los sistemas integrados de administración pública*. También, de idéntica forma, ese desplazamiento fue realizado por los propios miembros de la antigua red de expertos en planeamiento, programación y presupuesto por programas. Pero, abocados a tratar de resolver el problema de la *ausencia de información financiera y de dispositivos adecuados para la gestión del presupuesto, la deuda pública y la gestión de tesorería*. Y tuvo pruebas de fuerza performativas decisivas a partir de la construcción de los *sistemas integrados de información y administración financiera latinoamericanos (SIDIF)*, luego “exportados” a diversos países de otros continentes. La evidencia empírica muestra que no se trató de tecnócratas de los organismos multilaterales ni de expertos adscriptos al pensamiento liberal. *Eran expertos formados en la doctrina de la “administración para el desarrollo” y que incluso adscribían a ideologías desarrollistas, de izquierda o incluso revolucionarias.*

## Una pregunta a modo de conclusión: ¿Cuál es el espíritu?

Si el ideal del desarrollo dio lugar al surgimiento de redes de expertos economistas y administradores para el desarrollo que construyeron *sistemas isomórficos de planeamiento y presupuesto* en los años 60 y 70, la disolución de ese ideal y la aparición de nuevos problemas a enfrentar reconfiguró a la red experta. El problema de la crisis fiscal y de endeudamiento asociado a la falta de información financiera, dio lugar a la *invención y construcción de sistemas integrados de información y administración financiera*. Y lo fue desde el interior mismo de la red experta, reconfigurada en su práctica y en sus doctrinas a partir de la “teoría general de los sistemas y la idea de los “sistemas integrados de administración”. En particular, de los “sistemas integrados de administración e información financiera”. Posteriormente, esta red de administradores expertos pasó a construir un conjunto de sistemas de administración pública isomórficos en toda América Latina, y aún más allá. Sistemas de administración financiera que se han ensamblado y estabilizado en regímenes políticos y económicos de la más variada naturaleza.

Si el espíritu de la anterior doctrina y sus dispositivos técnicos era el *ideal del desarrollo*, ¿cuál es el espíritu de los sistemas integrados de administración financiera y su doctrina? ¿La adecuada asignación de recursos para la prestación de bienes y servicios? ¿La responsabilización fiscal ante los ciudadanos? ¿La transparencia? ¿El equilibrio y sustentabilidad de las cuentas públicas como ideal democrático y de funcionamiento macroeconómico? ¿La gestión por resultados? ¿Un ideal diluido de desarrollo y democracia?

Estamos actualmente intentando indagar en que se transformó el “espíritu de la planificación del desarrollo”. Esperamos ofrecer en poco tiempo alguna interpretación significativa.

## Notas al pie

[1] Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública desde 2006 a la actualidad. Asimismo, es el Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de General San Martín, de la cual ha sido su Secretario General entre 2007 y 2009. Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de San Martín. Especialidades: Metodología de la Investigación, Análisis de Políticas Públicas, Gerencia Pública, Tecnologías de Gestión Pública, Auditoría Gubernamental, Administración Pública, Compliance.

[2] Entre otros, Amsden (1985), Sikkink (1993), Schneider (1999 [1998]), Henderson et. al (2003) Dahlström et al (2011). Estas investigaciones no solo trataron la relación entre weberianismo burocrático y desarrollo industrial, sino también sus vinculaciones con la evolución de las tasas de pobreza o los niveles de transparencia pública. Posteriormente, el modelo de Evans se ha complejizado al ofrecer su propia versión del enfoque neoinstitucionalista (Evans, 2005) e incorporando las variables democráticas y de mercado (Evans, 2003) y la cuestión del “capital social” (Evans, 1997) como otras dimensiones a ser incluidas en los estudios institucionales sobre el desarrollo.

[3] Heredia (2015), donde se trata el caso argentino, contiene la mayoría de la producción bibliográfica más significativa en esta tendencia de investigación.

[4] Incluso, ha surgido toda una corriente de investigaciones sociológicas que, a partir del creciente interés por el “ascenso de los economistas” también se han dedicado a investigar por la influencia de otro tipo de expertos (Morresi y Vommaro, 2011). Pero, una vez más, se trata de “expertos en políticas sociales” y los “asistentes sociales” (Vomaro, 2011; Perelmitter, 2011), los “abogados expertos en derechos humanos” (Vecchioli, 2011), los “expertos en reformas educativas” (Nardacchione, 2011), los “diplomáticos” (Rizzo, 2015), los expertos en transparencia y corrupción (Pereyra, 2013).

[5] Se trata de la investigación para la tesis de doctorado en sociología del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM: “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los sistemas de administración financiera”.

[6] La OEA, su División de Asistencia Técnica y el Centro Interamericano de Administración Pública constituyeron otros nodos en los cuales se agruparon y formaron expertos en planificación, programación operativa y presupuesto por programas.

[7] No es la primera vez que, al igual que en esta investigación, se considera a la red de profesionales nucleados en torno de la CEPAL y el ILPES como una “comunidad epistémica” en el sentido de Haas (1992). Ver, por ejemplo, Villamizar (2012). Sin embargo, una vez más, el paper trata de la “comunidad epistémica” de los economistas de CEPAL/ILPES y no de los expertos en planeamiento, presupuesto y administración.

[8] Estamos parafraseando aquí la definición de Haas (1992) porque permite caracterizar adecuadamente a la red latinoamericana de expertos en planeamiento, presupuesto y administración para el desarrollo constituida en los años 60. Si bien la definición de “comunidad epistémica” es utilizada por Haas y colaboradores, en el famoso número colectivo de la revista *International Organization*, para tratar cuestiones de coordinación en el campo de las políticas exteriores y de las negociaciones internacionales, sus fundamentos de sociología del conocimiento y epistemológicos son consistentes con los utilizados en esta investigación. Por otra parte, es necesario tener en cuenta aquí que esta red experta fue constituida a partir del movimiento internacional orientado a impulsar la modernización y el desarrollo de América Latina, promovido principalmente por EEUU, la ONU y la OEA. Como es habitualmente señalado y reconocido tempranamente en CEPAL (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1963), la Carta de Punta del Este de 1961, que instituyó por iniciativa norteamericana la denominada Alianza para el Progreso en el marco de la OEA, fijó al “desarrollo” como meta para los países latinoamericana y a los “programas nacionales de desarrollo de largo plazo” como principal instrumento técnico (OEA, 1967). Previamente, desde el discurso presidencial inaugural del Presidente Truman en 1949 (Roig, 2008), la cuestión del desarrollo-subdesarrollo se configuró como parte de la agenda internacional y de la agenda política de los denominados “países subdesarrollados”. Se ha considerado, además, a este discurso como la motivación política principal que da origen a la corriente norteamericana, y luego occidental, de “sociología de la modernización y el desarrollo” (Knöbel, 2003).

[9] La vinculación de las “doctrinas administrativas” con una idea de justicia que estamos definiendo aquí debe mucho al modo en que Boltanski y Chiapello (2002 [1999]) tratan la literatura sobre gestión empresarial posterior a los años 70, a la reconfiguración de los argumentos justificatorios del involucramiento en la gestión por parte de los gerentes y a los nuevos sentidos del bien común en el capitalismo postfordista.

[10] Las disputas generadas por esta histórica pretensión de las “doctrinas” producidas por la “ciencia administrativa” se disuelve a nuestro juicio a partir de los estudios de sociología de la ciencia que dieron lugar a la Teoría del Actor-Red (ANT). Preguntarse por qué parte de lo que hacen científicos y tecnólogos es ciencia y qué parte es tecnología tiende a disolverse desde esta perspectiva. En la medida en que todas las formas en que los científicos y tecnólogos intentan transmitir sus ideas supone siempre la construcción de objetos transformando las realidades no solo en sus lugares propios de investigación y producción (laboratorios, talleres, gabinetes) sino provocando cambios en las asociaciones sociales, este problema se vuelve sociológicamente y epistemológicamente irrelevante. La caracterización sociológica y las consecuencias epistemológicas que tiene el abordaje adoptado aquí sobre la “doctrina/ciencia administrativa” es similar a la adoptada por Callon (1998, 2006) sobre la ciencia económica y su carácter performativo.

[11] A igual que en cualquier disciplina o tecnología, (en el sentido de Latour y Woolgar (1986 [1979]) desde la sociología y Hood y

Jackson (1997 [1991]) desde la ciencia administrativa, las doctrinas administrativas tienden a estabilizarse durante un tiempo cuando algunos expertos logran convencer a otros en los ambientes universitarios o de organizaciones técnicas especializadas sobre alguna doctrina en particular, logrando su aceptación relativamente hegemónica durante cierto período. Pero, especialmente, al producir tecnologías administrativas que permiten resolver problemas provocando nuevas asociaciones donde múltiples relaciones semióticas se traducen a partir de las doctrinas y sus recomendaciones prácticas y técnicas. En estas resignificaciones producidas por la doctrina sobre las realidades administrativas y por las construcciones prácticas y técnicas que generan, se producen desplazamientos de relaciones entre organizaciones, instituciones, legislación, políticos, burócratas y otros actores sociales así como sobre técnicas administrativas preexistentes. En el sentido de la sociología de la ciencia y la tecnología de la Escuela de Minas: un actor red. Este “ensamblaje” de “actantes” es lo que produce estabilizaciones haciendo aparecer a las doctrinas y los cuasi objetos que producen en “cajas negras” aceptadas como una realidad incuestionada por muchos (Latour, 2008). O pueden evolucionar hasta la construcción de un “gran sistema tecnológico” (Hughes, 1987). En lo que a la investigación en curso se refiere, desde fines de los años 50 hasta principios de los años 70, este fue el caso de la doctrina de ILPES/CEPAL del planeamiento, la programación, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo. Y, luego, el proceso latinoamericano de elaboración de la doctrina de los “sistemas integrados de administración” y la posterior construcción de “sistemas integrados de administración financiera”.

[12] Estamos utilizando aquí la noción de grandes sistemas administrativos complejos a partir de Hughes (1987). Del mismo modo, la noción de pasaje de la prueba experimental a esta etapa de construcción social se funda en Latour (1983).

[13] En la Teoría del Actor Red (Actor-Network-Theory o ANT) de Latour, Callon, Law y otros, los procesos y dispositivos de “inscripción” que utilizan los científicos y tecnólogos para convencer a otros pares y a públicos más amplios forma parte de uno de los aportes más significativos de sus desarrollos conceptuales. Para la ANT, mediante estos dispositivos no sólo los expertos convencen a estos distintos públicos del modo en que la realidad debe ser entendida. Constituye el instrumento más importante para darle competencias para transformar realidades más amplias, involucrar a los intereses de muchos y resolver problemas macro. Lo micro aislado en estos dispositivos de inscripción puede ser así comprendido por muchos de modo simplificado para que puedan enrolarse en una réplica social y una construcción que será de naturaleza macro. Pero, además estos procesos de inscripción muestran el modo en que los científicos y expertos producen “pruebas de fuerza”: enrolando a muchos y convenciéndolos que la realidad puede ser entendida y transformada de la manera en que la inscriben.

[14] En la medida en que los métodos de “inscripción” no solo permiten convencer a otros expertos sino también a públicos más amplios, implican al mismo tiempo procesos de “traducción”. Los expertos, al producir “doctrina administrativa” mediante todos estos dispositivos, “traducen” el mundo para muchos. Según Law (1998: 69), en los procesos de “traducción”, “los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción”.

[15] La búsqueda de conexiones significativas entre “doctrinas” y “ethos” que estamos desarrollando aquí tiene, como notoriamente puede observarse, su origen en Weber (2011 [1920]). Podría objetarse está fundamentación, dado que Weber ensaya una interpretación comprensiva de las conexiones entre el contenido de los escritos teológicos del primer protestantismo ascético con la “espíritu del capitalismo” o “ethos” o “sentido general de conducción de la vida” que se expresa en la ética del trabajo y la productividad propia del capitalismo de fines del siglo XVIII y el siglo XIX. Sin embargo, recuérdese que otros científico sociales han hecho alusión al sentido sagrado o religioso que subyace a todo tipo de sistema conceptual, aún en las disciplinas científicas modernas (Durkheim, 1992 [1912]), del sentido moral o sagrado que adquiere toda profesión o “carrera” en la modernidad y de las “vocaciones” a ellas asociadas a partir del proceso de formación científica y técnica (Hughes, 1958) o del sentido mandatorio proverbial que caracteriza a la producción de la “ciencia de la administración” (Simon, 1946).

[16] Siguiendo en parte la tradición iniciada por Weber, Boltanski y Chiapello (2002 [1999]), sostienen que el capitalismo tiene necesidad de un “espíritu”, de una “ideología” que pueda justificar el compromiso con el sistema capitalista. Especialmente de aquellos que se ven involucrados en la construcción y dirección de la organización capitalista: los cuadros gerenciales. Y consideran que la “teoría de la administración” del período denominado clásico (1910-1960) ofreció esta justificación moral para el momento en que la gran corporación capitalista y su organización requirieron crecientemente de gerentes, cuadros intermedios y técnicos. Del mismo modo, entienden que la literatura de gestión empresarial de los años 90 ha venido ofreciendo las nuevas justificaciones ideológicas a partir de las reestructuraciones del capitalismo desde los años 70. En el mismo sentido, aquí estamos sosteniendo que las doctrinas administrativas, tal como las hemos definido, han ofrecido siempre la fuente de justificación moral e ideológica de los expertos en administración pública.

[17] Este doble papel de las doctrinas de gestión como fuente de justificación y motivación individual para el involucramiento de los cuadros en la construcción de las organizaciones (capitalistas) y su vinculación con una justificación de cómo esta construcción contribuye al bien común es señalado particularmente por Boltanski y Chiapello (2002 [1999]: 45).

[18] Este modo de entender el ethos experto, entendido como motivaciones de involucramiento fundadas en cierta idea de la moral individual y sus vínculos con la justicia colectiva que experimentan transformaciones a lo largo del tiempo, nos acerca más a la posición de Boltanski y Chiapello (2002 [1999]: 47). Distinto de Weber, que de modo típico ideal busca caracterizar “modos generales de conducción de vida” (“*Lebensführung*”) que permiten comprender conductas típicas y explicar sus conexiones significativas con ciertos órdenes económicos, políticos o administrativos. Sobre el concepto de “*Lebensführung*”, ver Weber (2011 [1920]: 64-67).

[19] Como es conocido, esta permanente reconstrucción es lo que Bourdieu (2011 [1986]) denominó la “ilusión biográfica” y lo que motivó su crítica a las entrevistas en profundidad orientadas a obtener “historias de vida”. Sin embargo, aquí valorizamos al igual que Boltanski (2000 [1990]: 88-89) la importancia significativa de estos distintos tipos de “reconstrucción biográfica” (la “espontánea” del experto o la provocada en contexto de entrevista) para la identificación de las sucesivas justificaciones morales de la actuación del experto y sus vínculos significativos con ciertas ideas del bien común.

[20] Un cuerpo de funcionarios de alto nivel de coherencia interna, seleccionados por exámenes rigurosos. Pero, que al mismo tiempo, no era una “burocracia aislada”, tal como la tipificada por Weber, sino que mantenían “relaciones asiduas” con los gerentes o capitalistas privados o directores de empresas públicas. Esa asiduidad de la relación y su alto sentido de coherencia y compromiso con las metas nacionales de producción industrial y exportación, era la que le permitía un tipo de relación de alto involucramiento con las corporaciones empresariales. Tanto para el financiamiento público o el manejo de los impuestos de importación y exportación para favorecer a estas empresas y sus planes de expansión, como para aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las metas de producción y exportación. El “enraizamiento” o la red de relaciones se había iniciado generalmente en las universidades, donde tanto los profesionales, que luego se desempeñarían en el sector público o en el campo gerencial, se habían formado. Además, el contacto asiduo no sólo se manifestaba en las interacciones vinculadas a los planes corporativos o las facilidades fiscales que los funcionarios discutían con los empresarios a partir de los programas de expansión. Había, especialmente, relaciones de amistad o de vida social frecuente en situaciones distintas a los ambientes laborales.

[21] Granovetter y McGuire (1998) trata de la construcción de las relaciones entre y asociaciones de firmas eléctricas en EEUU en la década del 20, y su “sistema de gobernanza y decisión” para la estabilización de los límites y las prácticas en las firmas. En la investigación se demuestra como algunos dueños y gerentes de dichas compañías mueven sus contactos locales y nacionales para reformatear el mercado y el sistema político de tal manera de presionar a las empresas hacia la conformidad con un mismo patrón técnico, organizacional, económico y legal. Señalan que el isomorfismo entre las firmas nunca es total porque lo que produjeron fue un sistema de influencia y no un control directo. Además, el isomorfismo parcial se origina en la variedad de recursos y las características diversas de los distintos mercados en donde cada firma estaba localizada. Finalmente, señalaron que los procesos y las relaciones que establecieron los individuos que movilizaron la red, se volvieron institucionalizados en organizaciones formales, alianzas institucionales, prácticas estandarizadas y normas industriales comunes. Nótese la aplicabilidad de estas conclusiones a la actuación de la red latinoamericana en planificación, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo. Compárese también con la ideas de Hughes (1987) sobre la evolución de los grandes sistemas tecnológicos. No es casual que los teóricos del actor-red hayan reparado desde fines de los años 90 en las teorías de Granovetter. Ver, Callon (1998).

[22] Hasta lo que conocemos, esta investigación es la primera oportunidad que el concepto de “enraizamiento” se aplica a redes de expertos internacionales que comparten una doctrina común y que construyeron dispositivos relativamente isomórficos de planeamiento, presupuesto y administración pública para el desarrollo en diversos países (en este caso, latinoamericanos). Nótese que la diferencia con las investigaciones iniciadas por Evans sobre la “burocracia weberiana enraizada” y sus efectos sobre el desarrollo tardío tardío en Asia Oriental o en general sobre los procesos de crecimiento económico e industrial, es que aquí estamos poniendo el acento en cómo una red internacional de consultoría enraizada construye y replica dispositivos administrativos de modo relativamente isomórfica en distintas administraciones públicas nacionales.

[23] Más allá de las diferencias de trayectoria, ideología, formación y pensamiento económico, una lista más o menos completa de estos “economistas” que llevaron adelante las nuevas políticas heterodoxas de ajuste económico, y que previamente se habían desempeñado y/o formado en ambientes vinculados a la planificación del desarrollo, incluye a Raúl Salinas de Gortari y Pedro Aspe en México, Hernán Búchchi y Alejandro Foxley en Chile, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, Juan Sorrouille y su equipo y Domingo Cavallo en Argentina, Fernando Henrique Cardoso, José Serra y Luiz Bresser-Pereira en Brasil y los economistas del VIII Plan de la Nación en Venezuela.

## Bibliografía

- Amsden, Alice (1985) *The State and Taiwan's Economic Development*, en Evans, Peter, Dietrich Rueshemeyer y Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Apter, David (1972 [1965]), *La Política de la Modernización*, Buenos Aires: Paidós.
- Banco Mundial, 1997. *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Boltanski, Luc (2000 [1990]), *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002 [1999]) *El Nuevo Espíritu del Capitalismo*, Madrid: Akal.
- Bourdieu; Pierre (2011 [1986]), *La Ilusión Biográfica*, en *Acta Sociológica*, núm. 56, (septiembre-diciembre) pp. 121 – 128, México: UNAM.
- Bourdieu, Pierre (2013 [1989]), *La Nobleza de Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977-a) *Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção*, Estudos CEBRAP 20, abril-junho 1977: 77-109, San Pablo: CEBRAP.
- Callon, Michel (2006) *What does it mean to say that economics is performative?* CSI Working Papers Series N° 005, Paris: Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris.
- Callon, Michel (ed.) (1998) *The Law of the Markets*, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.
- Camou, Antonio (1997) *Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*, Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Cardoso y Faletto (1977 [1969]) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Comte, Augusto (1979 [1851-1854]), *Ensayo de un sistema de política positiva*, México: UNAM.
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1963) *Progresos en Materia de Planificación en América Latina. Nota de la Secretaría General de la CEPAL y el ILPES OEA (1967), Alianza para el Progreso. Documentos Oficiales de la Reunión de Punta del Este*, Washington: OEA, Nueva York: Naciones Unidas.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente y Jan Teorell (2011) *Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration*, QoG Working Paper Series 2011: 6, Gotenburgo, Suecia: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Deutsch, Karl (1966), *The Nerves of Government*, Nueva York: The Free Press.
- Domínguez, Jorge (comp.) (1997), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Centre County; Pennsylvania: Penn State University Press.
- Durkheim, Emile (1992 [1912]) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Akal.
- Evans, Peter (1996 [1992]) *El estado como problema y como solución*, en *Desarrollo Económico*, vol. 26 N° 140, (enero-marzo), Buenos Aires: IDES.
- Evans, Peter (Ed.) (1997), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley: University of California.
- Evans, Peter (2003), *El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa*, en *Reforma y Democracia* No. 25 (febrero), Caracas: CLAD.
- Evans, Peter (2005), *The challenges of the "institutional turn": new interdisciplinary opportunities in development theory*, en Nee, Victor y Richard Swedberg (Ed.) (2005) *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter y Ha Hoon Chang (2000), *The Role of Institutions in Economic Change*, paper preparado para las reuniones del Grupo "Other Canon", Venecia, 13-4 de enero de 2000 y Oslo, 15-6 de agosto de 2000.
- Granovetter, Mark (1973), *The Strength of Weak Ties*, en *American Journal of Sociology*, Volume 78, Issue 6 (Mayo), pp. 1360-1380, Chicago: The University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark (1985), *Economic Action and Social Structure*, en *American Journal of Sociology*, Volume 91, Issue 3, (Nov.), pp. 481-510, Chicago: The University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark and Patrick McGuire (1998), *The making of an industry: electricity in the United States*, en Callon, Michel (ed.) (1998) *The Law of the Markets*, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.
- Haas, Peter (1992). *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, en *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter), pp. 1-35, Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Henderson, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian y Richard Phillips (2003), *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction*, CPRC Working Paper N° 31, Manchester: University of Manchester.
- Heredia, Mariana (2015) *Cuando los economistas alcanzaron el poder*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1997 [1991]) *La argumentación administrativa*, México: FCE.
- Hughes, Everett (1958) *Men and Their Work*, Londres: The Free Press.
- Hughes, Thomas (1987) *The Evolution of Large Technological Systems*, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.
- Knöbl, W. (2003), *Theories That Won't Pass Away: The Never-ending Story of Modernization Theory*, in Delanty, G & Isin, E. F. (eds.), *Handbook of Historical Sociology*, 96–107, London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- Lapalombara, Joseph (comp.) (1970 [1963]), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Paidós.
- Latour, Bruno (1983), *Give Me a Laboratory and I will Raise the World*, en: K. Knorr-Cetina, Karen y Michael Mulkey (eds.) (1983), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres: Sage.
- Latour, Bruno (2008 [2005]), *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

- Latour, Bruno y Stephen Woolgar (1986 [1979]), *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Law, John (1998), *Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia*, en Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.
- Matus, Carlos (1972) *Estrategia y Plan*, México: Siglo XXI.
- Matus, Carlos (1981) *Planificación de Situaciones de Poder Compartido*, Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Nardacchione, Gabriel (2011), *La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político sindical*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo (1972-a), *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.
- Parsons, Talcott (1974), *La Sociedad*, México: 1974.
- Perelmiter, Luisina (2011) *Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Pereyra, Sebastián (2013), *Política y Transparencia*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rauch, James y Peter Evans (1999-a), *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*, Berkeley y San Diego: Universidad de California.
- Rauch, James y Peter Evans (1999-b), *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, en *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5. (Oct., 1999), pp. 748-765.
- Rizzo, Natalia (2015) *Los diplomáticos, profesionales de Estado*, tesis doctoral en sociología de la Universidad de Buenos Aires, obtenido de la WWW el 25/10/2016. [http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/posgrauba/index/assoc/HWA\\_1052.dir/1052.PDF](http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/posgrauba/index/assoc/HWA_1052.dir/1052.PDF)
- Roig, Alexandre (2008), *El desarrollo como conflicto institucionalizado*, en *Realidad Económica* N° 237, julio-agosto, Buenos Aires: IADE.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter Evans (1985) *The State and Economics: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*, en Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Saint-Simon, Claude-Henri (1985 [1823]) *Catecismo político de los industriales*. Madrid: Hyspamérica, Madrid, 1985.
- Schneider, B. R. (1999 [1998]). *La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente*, en *Desarrollo Económico*, Vol. 3, N° 153 (abril-junio) pp. 45-75, Buenos Aires: IDES.
- Sikkink, Kathryn (1993), *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista*, en *Desarrollo Económico* Vol. 32 N° 128, (enero-marzo), pp. 543-574, Buenos Aires: IDES.
- Simon, Herbert (1946), *The Proverbs of Administration*, en *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 1. (Winter) pp. 53-67, Washington: ASPA.
- Skocpol, Theda (1989 [1985]), *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*, en *Zona Abierta* N° 50, pp.71-122, La Rioja: Fundación Pablo Iglesias.
- Vecchioli, Virginia (2011), *Expertise jurídica y capital militante: los abogados de derechos humanos en Argentina*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Villamizar, Juan Carlos (2012), *La CEPAL (1948-1970): un caso de historia intelectual latinoamericana*, ponencia presentada en el I Congreso de Historia Intelectual de América Latina, 12-15 de septiembre, Medellín: Universidad de Antioquia.
- Vommaro, Gabriel (2011), *Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Weber, Max (1974), *Economía y Sociedad*, México: FCE.
- Weber, Max (2011 [1920]), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México: FCE.
- Wiener, Norbert (1950) *The human use of human beings: cybernetics and society*, Garden City: Anchor Books.



IDAES  
UNSAM

**Secretaría de Investigación**  
Instituto de Altos Estudios Sociales  
Universidad Nacional de San Marín