

Burocracia en acción: agencia de lo “no-humano” en la
administración pública boliviana*
Bureaucracy in action: agency of the “non-Human” in bolivian
public administration

Javier Andrés Claros Chavarría
Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia
E-mail: j.claroschavarría@uandresbello.edu
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5020-6849>

* Declaro no tener ningún tipo de conflicto de interés que haya influido en mi artículo.

Resumen: Este artículo explora la burocracia boliviana desde una perspectiva socio-material, retomando hallazgos de una investigación etnográfica realizada en 2019 en una institución pública del Estado Plurinacional de Bolivia. A través de la Teoría del Actor-Red (TAR), se analiza la práctica de la *regularización*, donde actantes “no humanos” como el papel y el sello desempeñan un papel activo junto a los(a) funcionarios(as). Estos *actantes* burocráticos, más que herramientas, actúan como mediadores que otorgan flexibilidad y legitimidad a los procesos administrativos, desdibujando las fronteras entre lo “humano” y lo “no humano”. Este ejercicio analítico, de carácter exploratorio, busca ampliar la comprensión de la burocracia boliviana, destacando su carácter relacional y abriendo líneas de investigación sobre agencia distribuida en contextos institucionales locales.

Palabras clave: Burocracia, instituciones públicas, estado, práctica burocrática, teoría del actor-red, funcionarios, procesos administrativos.

Abstract: This article explores Bolivian bureaucracy from a socio-material perspective, drawing on findings from an ethnographic study conducted in 2019 within a public institution of the Plurinational State of Bolivia. Through Actor-Network Theory (ANT), it examines the practice of *regularization*, where “non-human” actors such as paper and rubber stamps play an active role alongside public officials. These bureaucratic *actants*, rather than being mere tools, act as mediators that provide flexibility and legitimacy to administrative processes, blurring the boundaries between the “human” and the “non-human”. This exploratory analytical exercise aims to broaden the understanding of Bolivian bureaucracy, highlighting its relational nature and opening new lines of research on distributed agency in local institutional contexts.

Keywords: bureaucracy, public institutions, State, bureaucratic practice, Actor-Network Theory, civil servant, administrative processes.

INTRODUCCIÓN

Según Weber (1846/1982, 1985, 1922/2014), la burocracia, entendida como un tipo ideal, desempeña un papel fundamental en la estructura y el funcionamiento de las instituciones públicas. En línea con el teórico alemán, Du Gay (2000/2012) argumenta que la burocracia actúa como un mecanismo esencial para la organización y ejecución de políticas y servicios a través de la aplicación de un *ethos* burocrático. En Bolivia, si bien existen estudios relevantes, la investigación sobre este sentido de la burocracia sigue siendo limitada. Entre los pocos trabajos disponibles se encuentran los de Víctor Manuel Peralta Ruiz (1992), *El poder burocrático en la formación del Estado moderno: Bolivia, 1825-1880*, que analiza el papel de la burocracia en la configuración del Estado boliviano durante el siglo XIX, y el de Ximena Soruco Sologuren (2014), *Composición social del Estado Plurinacional: hacia la descolonización de la burocracia*, que examina la transformación del perfil social de los servidores públicos en el contexto del Estado Plurinacional.

El hecho de que haya pocos trabajos sobre el tema, aunque significativos, sugiere un escaso interés en la temática. A ello se suma que la burocracia ha sido generalmente concebida desde la perspectiva del usuario, quien a menudo percibe a los burócratas como responsables de una administración ineficiente. Sin embargo, rara vez se examina cómo los propios funcionarios viven, interpretan y ejecutan la burocracia en su quehacer cotidiano. En otros contextos, como el argentino, Leticia Barrera (2012) ha explorado esta dimensión en *La Corte Suprema en escena*, investigación que se adentra en el funcionamiento interno de instituciones judiciales, desde una perspectiva etnográfica centrada en los burócratas.

Precisamente, esta falta de estudios sobre la burocracia en general y desde la mirada de los que la ejercen motivó la realización de una investigación en 2019. En el marco de la maestría, llevamos a cabo un estudio etnográfico de la Unidad Administrativa de una institución pública boliviana encargada de producir investigaciones y publicaciones en Ciencias Sociales y Humanas, así como de coordinar proyectos editoriales de gran relevancia. El objetivo de aquel estudio, titulado *O olhar burocrata* (Claros Chavarría, 2020), fue comprender el ejercicio burocrático desde la perspectiva

de los(as) funcionarios(as) públicos, ofreciendo una visión interna que, al menos en el contexto local, había sido poco explorada hasta entonces.

El estudio realizado reveló hallazgos significativos sobre el ejercicio burocrático en Bolivia. Los resultados indicaron que, en esta institución, vinculada al ámbito editorial y académico, este ejercicio resultaba de las tensiones entre la norma escrita y su aplicación práctica. Es decir, aunque existía una suerte de sacralización de la norma, los(as) funcionarios(as) también hallaban espacios para interpretarla y orientarla a sus intereses, con el fin de cumplir los objetivos institucionales, los cuales en muchos casos requerían flexibilidad práctica frente a una norma que imponía pasos específicos y procedimientos que tomaban tiempo. De hecho, en varias ocasiones, la norma era directamente pasada por alto, ya que resultaba un obstáculo. Esta situación derivaba en la práctica de la *regularización*, que consistía en construir, *a posteriori*, una correspondencia entre las acciones realizadas fuera del marco normativo y las exigencias establecidas por la norma.

No obstante, más allá de estas tensiones, la investigación también permitió visibilizar otro aspecto de la práctica burocrática al que en su momento no prestamos atención: la presencia constante de actores “no-humanos” (Domènech y Tirado, 1998; Latour, 2008). Elementos como documentos, normas, informes, sellos, hojas de papel, impresoras, bolígrafos y otros emergían de manera recurrente en la cotidianidad de los(as) funcionarios(as), influyendo y mediando en sus acciones y decisiones. Aunque este aspecto no fue explorado en profundidad en la investigación original, en este artículo retomamos algunos hallazgos para mostrar que la agencia en el ejercicio burocrático boliviano no se limita solo a los “humanos”, sino que involucra también una compleja red de interacciones con los “no-humanos”.

Para este ejercicio analítico, recurriremos a la Teoría del Actor-Red (TAR) (Callon, 1998; Latour, 2005/2008, 1991/2022; Latour y Woolgar, 1979/2022; Law, 1999; Mol y Law, 1994), que permite comprender cómo los “no-humanos” también poseen agencia y participan activamente en la configuración de lo *social*. Para ejemplificar la aplicación de la TAR a los hallazgos del estudio realizado en 2019, nos centraremos en la práctica de

la *regularización* previamente mencionada. Nos enfocaremos particularmente en dos “no-humanos” específicos: el papel y el sello. Como veremos más adelante, estos “no-humanos” superan su función de simples herramientas y actúan como componentes igual de importantes que los “humanos” dentro de la red de la práctica de la *regularización*, que intenta alinear lo estipulado en la norma con la práctica burocrática.

Con este artículo buscamos aportar al debate sobre la burocracia boliviana desde una perspectiva socio-material que integre a lo “no-humano” como actores activos en la configuración del ejercicio burocrático, ampliando así la comprensión sobre cómo éste se produce, transforma y sostiene. El artículo está organizado de la siguiente manera: primero, abordamos el concepto de burocracia, resaltando su carácter polisémico. Luego, exponemos los principios de la TAR y su potencial analítico para examinar la burocracia desde una ontología relacional. A continuación, conectamos la teoría con nuestros hallazgos etnográficos, especialmente con la práctica de la *regularización*, poniendo énfasis en el papel y el sello como “no-humanos” fundamentales para su viabilidad. Finalmente, cerramos el texto con algunas reflexiones breves sobre cómo tanto “humanos” como “no-humanos” son actores simétricos en cuanto a su importancia para otorgar flexibilidad y legitimidad a ciertos procesos administrativos en la configuración de la realidad burocrática.

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR BUROCRACIA?

Según Deutscher (1969/1970), Eisenstadt (1981) y Rego *et al.* (2010), la burocracia, en cuanto forma de organización administrativa y mecanismo de gestión del poder, no es un fenómeno exclusivo de la modernidad, sino que ha existido a lo largo de la historia en diversas formas de organización política. Según estos autores, sociedades “antiguas” ya contaban con formas burocráticas, las cuales, lejos de ser herramientas de organización racional en el sentido weberiano, operaban principalmente como mecanismos de control y dominación. Fue con el advenimiento de la modernidad que la burocracia adquirió una identidad racional-legal, convirtiéndose en un elemento central del Estado y la nación. En este contexto, según Herzfeld (1992/2016), su legitimidad se consolidó a través del reconocimiento de la

sociedad civil que, de una forma u otra, se vio disciplinada o seducida por las normas impuestas, incluso cuando éstas demostraban ser ineficaces o arbitrarias¹.

Sobre los orígenes del término, según Gina Zabludovsky (2000), “burocracia” fue acuñado en el siglo XVIII por Jean-Claude Marie Vicent de Gournay, quien lo empleó para “referirse al poder del cuerpo de funcionarios responsables de la ejecución de las tareas especializadas de la administración estatal al servicio de la monarquía absoluta” (p. 12). Rego *et al.* (2010) remontan su origen hasta 1665, cuando el rey francés Luis XIV nombró a Jean-Baptiste Colbert como controlador general de las Finanzas. En su gestión, Colbert “reorganizó el comercio y la industria y persiguió a los funcionarios corruptos. Para garantizar el funcionamiento justo del Gobierno, exigió que los funcionarios actuaran de acuerdo con reglas comunes aplicadas a todos, sin distinción” (Rego *et al.*, 2010, p. 14; traducción nuestra).

Estas reformas, pensadas para hacer más eficiente al aparato administrativo, fueron duramente criticadas por Vicent de Gournay. Desde su experiencia como administrador de comercio, consideraba que las regulaciones impuestas eran excesivamente restrictivas, rigurosas, complejas y poco pragmáticas. Fue precisamente en este contexto que acuñó el término *burocratie*, haciendo alusión a un “gobierno desde el gabinete, desde el escritorio de trabajo, refiriéndose a la creación y aplicación de reglas interdependientes de sus consecuencias prácticas” (Rego *et al.*, 2010, pp. 14-15; traducción nuestra).

La etimología del término revela un aspecto interesante de su significado. La palabra “burocracia” proviene de la combinación de *bureau* (oficina o gabinete en francés) con *krátos* (poder, regla o gobierno en griego) (Rego *et al.*, 2010). Desde sus orígenes, el concepto ha implicado una separación entre la norma escrita y su aplicación práctica, diferenciando el trabajo intelectual del manual y estableciendo una brecha entre lo que se regula formalmente desde el escritorio y lo que realmente ocurre en la práctica. En este sentido, Vicent de Gournay ya advertía una de las principales para-

¹ Como señala Herzfeld, la burocracia moderna, a la vez que regula, también justifica sus fallos a través de una “teodicea secular”, presentando sus deficiencias como inevitables dentro del orden establecido.

dojas de la burocracia: la tendencia a generar reglas cuya implementación no siempre responde a la realidad administrativa: un proceso de “creación y aplicación de reglas independientemente de sus consecuencias prácticas” (Rego *et al.*, 2010, p. 15; traducción nuestra).

Hacia el siglo XIX, según apunta Zabłudovsky (2000), el término “burocracia” adquirió una nueva dimensión, influenciada por los avances en los estudios jurídicos y la ciencia de la administración. Si bien su origen estaba ligado a la crítica de Gournay sobre el exceso de regulaciones, con el tiempo se consolidó una concepción técnico-jurídica que redefinió la burocracia como una teoría y práctica de la administración pública orientada a la eficiencia. Bajo este nuevo enfoque, la administración racional buscó prevalecer sobre criterios “personalistas” o patrimoniales. No obstante, a pesar de este intento por asociarla con un ejercicio racional-legal de las instituciones, el término no logró desprenderse de sus connotaciones previas, manteniendo su vínculo con la rutina, la ineficiencia y la falta de flexibilidad en los procesos administrativos.

A partir de entonces, el término comenzó a adoptar una variedad de significados que reflejaban tensiones. Por un lado, se lo percibía como un sistema que concentraba el poder en pocas manos dentro de sociedades masivas, lo que generaba estructuras rígidas y poco eficientes, y con frecuencia implicaba una falta de democracia en los aparatos estatales y partidos políticos. Por otro, también se lo entendía como una forma de organización racional, eficiente y jerárquica de las instituciones públicas, diseñada para garantizar el cumplimiento sistemático de sus objetivos (Zabłudovsky, 2000). En este sentido, Prestes Motta (1981) clasifica las diversas acepciones que la burocracia fue adquiriendo en categorías como la administración racional y eficiente, el gobierno de altos funcionarios, el mundo de la rutina administrativa y la organización que representa el orden. Esta multiplicidad de significados dio lugar a lo que Zabłudovsky (2000) describe como una “proliferación conceptual”, reflejando la complejidad de sus usos y perspectivas.

A medida que el concepto de burocracia se diversificaba, Max Weber emergió como uno de los primeros autores en abordar de manera sistemática su definición, situando su análisis en el contexto de las ciencias sociales y la organización política moderna (Zabłudovsky, 2000). Su propuesta se convirtió en el análisis clásico de la burocracia, al resaltar la legalidad y

la racionalidad como las principales fuentes de autoridad en la sociedad moderna. A partir de su trabajo, se estableció una visión más clara y formal del término, que sirvió como base para los estudios posteriores sobre administración pública y organización política.

Según Zabludovsky (2000), Weber concibe la burocracia como un “tipo ideal” de organización administrativa que se distingue de otras formas de dominación, como la carismática y la tradicional (en sus vertientes patrimonial y feudal). Para el autor alemán (Weber, 1922/2014), la burocracia representa la forma más racional de dominación, caracterizada por una serie de atributos que aseguran su eficacia, estabilidad y eficiencia. Entre los principales atributos que definen la burocracia weberiana, Zabludovsky (2000) destaca los siguientes: administración racional; obediencia basada en el derecho y en un “cosmos de reglas abstractas”; orden impersonal; competencia basada en deberes y servicios objetivamente limitados; principio de jerarquía administrativa; inexistencia de apropiación de cargos; apego al expediente y organización en torno a “la oficina”.

Desde esta perspectiva, para Weber (1985), la burocracia es un medio para transformar una comunidad en una “acción societal” organizada de manera racional. A través de la burocracia, las relaciones de poder se estructuran de forma eficiente, lo que la convierte en una herramienta sumamente importante para quienes ejercen el poder desde la administración pública. La comunidad “societal” a la que se refiere Weber se basa en instituciones y normas que aseguran la cohesión social, creando así una sociedad que está regulada por normas, leyes, decretos e instituciones. De ese modo, la burocracia se convierte en un modelo organizativo que permite al Estado establecer conexiones con la vida social moderna y ejercer un dominio racional sobre ella (Eisenstadt, 1981).

Además, Weber (1985) subraya que la burocracia se sustenta en un *ethos* burocrático, es decir, un conjunto de principios éticos y comportamentales que rigen la actuación de los funcionarios en el “orden de la vida” burocrático (Du Gay, 2000/2012)². Los(as) funcionarios(as) deben seguir un

2 Estos funcionarios son seleccionados según una jerarquía administrativa estricta, con funciones bien definidas, y reciben un salario fijo, que generalmente incluye pensión. Su cargo es su principal ocupación y pueden ascender según su tiempo de servicio o desempeño (Zabludovsky, 2000).

sistema de reglas impuestas que organizan sus funciones dentro de una jerarquía clara de autoridad. En este marco, las normas, a la vez que buscan asegurar el orden, pretenden también garantizar que las acciones de los burócratas se ajusten a principios de racionalidad y objetividad, sin que se vean influenciadas por intereses personales (Du Gay, 2000/2012). De esta manera, para Weber, la burocracia se convierte en una estructura eficiente en la que la cualificación profesional del funcionario resulta esencial. La jerarquía permite que cada cargo sea desempeñado de acuerdo con la capacidad técnica del individuo, sin que importe su identidad personal.

Así, dentro de esta estructura burocrática idealmente eficiente, el “cuadro administrativo” juega un papel central. Este grupo de funcionarios, como señala Weber (1922/2014), es responsable de ejecutar la dominación sobre la sociedad civil en el caso del Estado, así como de garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. A través de la interiorización del *ethos* burocrático (Du Gay, 2000/2012), el “cuadro administrativo” es responsable de aplicar las normas, asegurando el funcionamiento del sistema. La obediencia que se exige a los(as) funcionarios(as) no es arbitraria, sino que se basa en intereses materiales y racionales alineados con los objetivos institucionales, reforzando la lógica de eficiencia y racionalidad que caracteriza a la burocracia ideal de Weber.

Con todo, Weber no dejó de señalar las contradicciones inherentes a la burocracia. Como advierte Zabludovsky (2000), el autor alemán también entiende a la burocracia como una estructura inevitablemente rígida y “perversa”, que se convierte en una máquina que promueve la obediencia y la disciplina, pero a costa de limitar la creatividad y la flexibilidad. A pesar de su idealizada eficiencia, la burocracia puede resultar despersonalizada, lo que dificulta la innovación. Es decir, aunque para Weber la burocracia es necesaria por su eficacia, también es problemática debido a su falta de flexibilidad y su tendencia a deshumanizar a los miembros del “cuadro administrativo”. En última instancia, siguiendo a Dreyfus (2000/2012), se debe tener en cuenta que la definición de burocracia que Weber presenta es un “modelo teórico”, lo que significa que no describe necesariamente cómo funcionan las prácticas administrativas en el ejercicio cotidiano o el papel del Estado en la práctica. Es decir, el “tipo ideal” de Weber es una

conceptualización teórica, no una representación exacta de la burocracia tal como se aplica en la realidad.

Justamente, el estudio etnográfico realizado a la institución pública boliviana en el año 2019 nos llevó a comprender que, en la práctica, hablar de burocracia no era tan simple como podría parecer. Por un lado, el tipo ideal weberiano estaba presente en el discurso institucional: se promovía la idea de un aparato administrativo racional, basado en normas claras, procedimientos establecidos, la promoción de un *ethos* burocrático y una jerarquía definida que pretendían hacer funcionar de manera eficiente a la institución. Sin embargo, en la práctica, la implementación de esas mismas normas resultaba mucho más compleja. Durante el trabajo de campo, se observó cómo los(as) funcionarios(as) se enfrentaban a obstáculos imprevistos por la norma, la reinterpretaban y, en muchas ocasiones, la pasaban por alto para hacer frente a los desafíos de la gestión administrativa cotidiana.

Este estudio etnográfico permitió visibilizar que la burocracia, lejos de ser solo un modelo normativo rígido, es un fenómeno dinámico, marcado por la incertidumbre y la des-racionalización. Su expresión concreta se encuentra en las tensiones entre la aplicación de la norma, los objetivos institucionales y el ejercicio práctico de la burocracia, donde los(as) funcionarios(as), sujetos a la norma, muchas veces toman decisiones y ajustan su actuación según las circunstancias.

2. ¿QUÉ ES LA TEORÍA DEL ACTOR-RED?

La Teoría del Actor-Red (TAR) es una propuesta teórico-metodológica que emerge en el ámbito de los estudios de ciencia y tecnología (Barrero Salinas, 2011; López Carrillo, 2024; Pozas *et al.*, 2022). Desarrollada por sociólogos, antropólogos y filósofos como Latour (2005/2008, 1991/2022), Mol (2002), Mol y Law (1994), Michel Callon (1998), Law (1999), Law y Mol (2001) y Akrich (1993), entre otros, la TAR propone que los actores sociales –sean “humanos”, objetos, tecnologías, instituciones o cualquier otro elemento “no-humano”– no existen como entidades aisladas con una esencia predefinida. En lugar de eso, tanto lo que son como lo que hacen se define por las relaciones que mantienen con otros *actantes* dentro de una

red³. Todo lo que participa en esa red, ya sea “humano” o “no-humano”, tiene un papel activo y forma parte de la construcción de lo *social* (Domènech y Tirado, 1998; Latour, 2005/2008).

Esta propuesta desafía las perspectivas tradicionales de la sociología, que han concebido lo *social* como un dominio autónomo “estabilizado”, privilegiando las interacciones humanas –mirada antropocéntrica– y separando a los sujetos de los objetos (Latour, 2005/2008). En contraste, la TAR resalta la participación simétrica de actores heterogéneos en la construcción de lo *social* (Domènech y Tirado, 1998). Esto se debe a que, para Latour (2005/2008), lo *social*

(...) no designa un dominio de la realidad o algún artículo en particular, sino que más bien es el nombre de un movimiento, un desplazamiento, una transformación, una traducción, un enrolamiento. Es una asociación entre entidades que de ninguna manera son reconocibles como sociales en el sentido habitual (p. 97).

La TAR, desde una visión ontológica, se centra en la relacionalidad, planteando que los fenómenos llamados sociales no se explican a partir de causas preexistentes (esencias), sino que se comprenden como el resultado de las dinámicas y transformaciones que ocurren dentro de redes. Lo *social* se construye y reconstruye de manera continua (Latour, 2005/2008). En este contexto, no hay jerarquía entre actores “humanos” y “no-humanos”; todos son agentes cuya influencia y atributos solo pueden comprenderse a partir de sus asociaciones. La TAR, invita a redefinir –des-racionalizar, des-ordenar– lo *social* como un proceso fluido y contingente, donde las redes y conexiones entre una diversidad actores son esenciales en su construcción (Latour, 2005/2008; Pozas *et al.*, 2022). En palabras de Barrero (2011), “el acento de la TAR consiste en ver a lo social como un tipo de conexión entre cosas que no son a la vez sociales” (p. 7).

3 El término *actante*, utilizado por Latour (2008), reemplaza la palabra “actor” para evitar limitarse solo a los humanos y su capacidad de actuar de manera consciente. Con *actante*, Latour incluye también a entidades no humanas, como objetos, animales, tecnologías o microorganismos, reconociendo que todos pueden influir en una red de relaciones. En la TAR, los *actantes* no tienen características fijas; sus propiedades surgen de cómo interactúan dentro de una red (Domènech y Tirado, 1998).

Siguiendo esta línea de pensamiento, la TAR replantea conceptos clave como poder, estructura, agencia y causalidad. Como indican Pozas *et al.* (2022), al reconocer que tanto “humanos” como “no-humanos” intervienen activamente en la configuración de lo *social*, la teoría ofrece una nueva perspectiva sobre las dinámicas de interacción en nuestras redes sociales. Elementos “no-humanos” –como dispositivos, tecnologías, bacterias y animales– dejan de ser vistos como objetos pasivos y pasan a ser agentes capaces de transformar los contextos en los que se insertan. De este modo, la realidad social se configura como un entramado en constante interacción, traducción y enrolamiento, compuesto por múltiples entidades en relación dinámica (Pozas *et al.*, 2022).

Al criticar el antropocentrismo, la TAR subraya la importancia de reconocer la agencia de los actores “no-humanos” y desafía las perspectivas que limitan la acción a los seres “humanos”, ampliando la idea de agencia más allá de lo individual (la acción se distribuye). Más que una teoría cerrada, la TAR es un enfoque flexible que, a través del estudio de redes y asociaciones, facilita el análisis de problemas contemporáneos como el cambio climático, la democratización tecnológica, pandemias, entre otros. Su potencial radica en su capacidad para explorar, sin preconceptos, los vínculos entre actores de distintos niveles y esferas, reconociendo su interdependencia en la creación de realidades sociales (Pozas *et al.*, 2022).

Como señalamos antes, ofrece una alternativa radical a las explicaciones sociológicas “clásicas” (Pozas *et al.*, 2022), que suelen apoyarse en abstracciones como “clase social”, “Estado”, “mercado”, entre otras, para interpretar los fenómenos que denominamos sociales. Es decir, si bien estas categorías han sido y son útiles, para Latour y compañía, más que ayudarnos a comprender lo que ocurre, se han constituido en explicaciones previas que se imponen sobre la realidad, ocultando las interacciones concretas. En contraste, la TAR propone que lo social no es una estructura preexistente (trascendental), sino un efecto que emerge de las redes dinámicas de interacción entre los actantes (inmanencia) (Barrero Salinas, 2011). Así, la TAR desplaza el foco desde las grandes categorías abstractas de lo *social* hacia prácticas concretas en el mundo de las *asociaciones*, tratando de

mostrar cómo las realidades sociales se construyen, negocian y sostienen en el hacer cotidiano de los *actantes*.

En última instancia, la TAR invita a cuestionar las estructuras de poder y dominación, especialmente aquellas asociadas con dicotomías modernas como la separación entre naturaleza y sociedad, lo que Latour (1991/2022) denomina la “gran división” (Valenzuela *et al.*, 2023). Al resistirse a estas barreras, la teoría permite una comprensión más compleja de los fenómenos sociales y abre nuevas formas de acción y análisis. Resalta la relevancia de los actores “no-humanos”, la importancia de la simetría entre todos los *actantes* y ofrece herramientas para repensar la política, la economía y la sociedad desde una perspectiva de interdependencia y co-creación. Esta nueva forma de concebir la realidad, como sugieren Pozas *et al.* (2022), amplía las posibilidades de análisis e intervención, permitiendo imaginar mundos sociales más inclusivos, donde diversas formas de existencia sean reconocidas y valoradas. Se trata, en definitiva, de una apuesta por una sociología sensible a lo *social*.

Siguiendo el llamado de Wallerstein (2003) a “abrir las ciencias sociales”, la TAR busca contribuir a superar el conocimiento fragmentado carente de encuentros, promoviendo una visión interdisciplinaria e integradora que reconozca la complejidad de las redes de relaciones que configuran nuestras sociedades. Esta propuesta ha encontrado un terreno fértil en América Latina, donde ha dado lugar a investigaciones empíricas y reflexiones teóricas que buscan comprender los procesos sociales y las interacciones que los configuran (Pozas *et al.*, 2022). Desde Bolivia, nos sumamos a este esfuerzo explorando la agencia de lo “no-humano” en la burocracia boliviana, un ejercicio que, aunque modesto, aspira a contribuir a esta perspectiva socio-material y demostrar su utilidad en el análisis de realidades locales⁴.

4 Con todo, aunque la TAR ofrece una perspectiva particularmente interesante al considerar tanto lo “humano” como lo “no-humano” como actantes enredados en redes de interacción, presenta ciertos límites que merecen atención crítica. Por ejemplo, siguiendo algunas reflexiones de Correa (2023), al categorizar lo “humano” y lo “no-humano” como entidades separadas y estables, la teoría puede inadvertidamente ignorar las complejidades y divisiones internas dentro de lo “humano”, como las desigualdades históricas y sociales que han llevado a la deshumanización de ciertos grupos, incluidos los indígenas y las mujeres. Además, al agrupar todo lo demás bajo la categoría de lo “no-humano”, se corre el riesgo de, además de

3. LA PRÁCTICA DE LA REGULARIZACIÓN: REDES DE “HUMANOS” Y “NO-HUMANOS” EN LA BUROCRACIA BOLIVIANA

3.1. *La práctica de la regularización en el ejercicio burocrático boliviano*

Durante la investigación etnográfica llevada a cabo en una institución del Estado Plurinacional de Bolivia en el primer semestre de 2019, se identificó una práctica recurrente entre los(as) funcionarios(as) públicos: la *regularización*. Esta práctica consistía en ajustar la documentación administrativa para que reflejara las acciones burocráticas ya ejecutadas, eliminando cualquier discrepancia entre lo registrado y lo ocurrido en la práctica. En otras palabras, más allá de corregir errores, la *regularización* servía para “legalizar” decisiones y procedimientos que, en muchos casos, se habían llevado a cabo sin seguir estrictamente las normas establecidas.

De esta manera, al modificar retrospectivamente los documentos oficiales, se restauraba el orden administrativo, asegurando que reflejaran la versión “oficial” de los hechos. Esto podía implicar la alteración de fechas en distintos documentos, la redacción de informes *a posteriori* e incluso la reorganización de archivos para presentar el proceso como alineado con la normativa vigente, como si desde un inicio se hubiesen seguido los pasos y tiempos normativos. La *regularización* cumplía un papel de legitimación y orden, otorgando validez institucional a acciones que, en su origen, no tenían un respaldo normativo o una planificación adecuada.

En la mayoría de los casos, la *regularización* surgía porque la institución tendía a dar prioridad a ciertos procesos burocráticos sobre otros. Esto dependía de varios factores, como las características específicas de los proyectos académicos y editoriales que se manejaban, la necesidad de alcanzar objetivos institucionales que se habían retrasado por una planificación defi-

perpetuar un antropocentrismo, simplificar y homogenizar la diversidad de *actantes* “no-humanos”, perdiendo de vista sus particularidades y potencialidades únicas (por ejemplo, algo “no-humano” como el genoma puede ser parte esencial de lo “humano”). Por otro lado, la idea de que los actantes se construyen y reconstruyen a través de interacciones plantea interrogantes sobre cómo las condiciones históricas influyen en estas interacciones, y si realmente es posible desencarnar completamente a los *actantes* sin considerar los contextos apriorísticos que los moldean. Entonces, si bien la TAR proporciona un marco valioso para explorar las interconexiones entre “humanos” y “no-humanos”, resulta fundamental seguir interrogando sus límites y potenciales implicaciones para avanzar hacia una comprensión más inclusiva y matizada de las redes que conforman lo *social*.

ciente, la falta de comunicación entre las distintas unidades administrativas o incluso las ambigüedades en la normativa vigente. En lugar de aplicar la norma conforme a un *ethos* burocrático (Du Gay, 2000/2012), se optaba por omitir estratégicamente ciertas disposiciones para agilizar trámites, especialmente aquellos considerados prioritarios por las autoridades. Esta práctica se hacía evidente en, por ejemplo, situaciones como la entrega o donación de libros publicados por la institución ante solicitudes inesperadas, cuando la resolución de la solicitud debía ser rápida, lo que llevaba a ignorar los procedimientos establecidos. La justificación para esta aplicación flexible de las normas se fundamentaba en diversas razones, como evitar quedar mal con otra autoridad de alguna institución pública o privada. En estos casos, lo que realmente importaba no era la calidad del proceso burocrático, sino lograr resultados inmediatos que cumplieran los objetivos de la institución, sin importar si se transgredían o reinterpretaban las normas. Entonces, la *regularización* se convertía en un mecanismo que diluía la frontera entre efectividad y responsabilidad, priorizando la consecución de metas a corto plazo sobre el respeto de los procedimientos administrativos.

La práctica de la *regularización* recaía generalmente en los(as) funcionarios(as) de la Unidad Administrativa, especialmente aquellos en niveles medios e inferiores, quienes se veían obligados a realizar los ajustes respectivos. Esta situación generaba un ambiente de tensión, puesto que los(as) funcionarios(as) públicos de dicha Unidad enfrentaban presiones y críticas desde distintas direcciones. Por un lado, las autoridades podían acusarlos de ineficiencia, tanto por no cumplir las órdenes como por no gestionar adecuadamente las regularizaciones requeridas. Por otro lado, sus colegas podían verlos como responsables de la rigidez burocrática que afectaba a la institución o de favorecer ciertas decisiones administrativas sobre otras.

Además, la falta de normas claras que limitaran la discrecionalidad de las autoridades permitía que la *regularización* se utilizara como un recurso flexible para manipular o reinterpretar reglamentos según las necesidades del momento. Como me dijo uno de los funcionarios: “si no está, no está prohibido”, haciendo referencia a que, si algo no está explícitamente mencionado o regulado en los documentos normativos, entonces no se consi-

dera prohibido ni fuera de los estándares establecidos. No es ilegal. En este contexto, la *regularización* no solo servía para encubrir los conflictos que emergían entre la norma escrita y la práctica burocrática, sino que también ponía de manifiesto una paradoja fundamental de la burocracia boliviana: la constante tensión entre las normas formales fijadas en el papel y la realidad operativa dinámica, reflejando así la brecha persistente entre el ideal normativo y el funcionamiento cotidiano de la administración pública.

3.2. *La práctica de la regularización producto de una red de actores “humanos” y no “humanos”*

Ahora exploraremos la práctica de la *regularización* desde la perspectiva de la TAR, entendiéndola como una red en la que interactúan diversos actores, tanto “humanos” como “no-humanos” (Latour, 2005/2008; Latour y Woolgar, 1979/2022). La *regularización* no depende únicamente de los(as) funcionarios(as) públicos. En esta práctica, las personas se entrelazan con una variedad de elementos “no-humanos”, como normas, documentos, sellos, computadoras, impresoras, carpetas, informes, teléfonos y otros. Estos objetos no son solo herramientas, sino *actantes* activos que configuran, transforman y dan sentido a esta red.

Al concebir la *regularización* como una red, resulta claro que el ejercicio burocrático no depende únicamente de los actores “humanos”, sino que involucra también a los “no-humanos”, cuya agencia –aunque carente de intencionalidad (Domènech y Tirado, 1998)– resulta fundamental en la mediación de las relaciones y decisiones dentro de la burocracia. En otras palabras, la agencia de estos *actantes* “no-humanos”, aunque diferente a la de los “humanos”, no es menos importante. Los objetos, en este caso los llamaremos “*actantes* burocráticos”, poseen una capacidad de actuación que –a través de sus diseños, estructuras y usos– condicionan y facilitan los procedimientos burocráticos⁵.

5 Según explican Domènech y Tirado (1998), la agencia de lo “no-humano” no es equivalente a la de lo “humano”. Mientras que los humanos actuamos con intención y conciencia, los no-humanos ejercen su influencia de manera diferente. Ellos tienen la capacidad de mediar, facilitar, obstaculizar o transformar las acciones que ocurren dentro de una red, pero lo hacen sin la intención consciente que caracteriza a nuestras acciones.

En la práctica de la *regularización*, los “no-humanos”, no son simplemente instrumentos de trabajo; influyen en cómo se desarrollan las acciones y decisiones dentro de la práctica. De hecho, lo que pretendemos demostrar es que estos elementos hacen posible que la práctica de la *regularización* sea tangible en su ejecución y efectiva en su propósito. Para ilustrar esto, nos centraremos en dos *actantes* burocráticos que consideramos significativos dentro de esta red: el papel (hojas bond) y los sellos. Comencemos con el papel.

En el contexto de la *regularización*, el papel –en particular las hojas bond– desempeña un rol central como *actante* “no-humano”. Su relevancia radica en su capacidad para materializar el ejercicio administrativo y permitir la flexibilidad temporal de la documentación. Como superficie de inscripción, el papel no solo registra información, también contribuye a la construcción de una realidad burocrática en la que lo escrito adquiere validez institucional.

Una característica destacada del papel en la *regularización* es su condición de “espacio en blanco”. Esta cualidad permite a los(as) funcionarios(as) inscribir información que no necesariamente sigue una secuencia temporal lineal como pretende la norma. A diferencia de otros objetos con registros automáticos o mecanismos de control temporal, como la tecnología biométrica para controlar la entrada y salida del personal, el papel –al menos en los periodos cortos que requiere la *regularización*– no deja rastros de su uso inmediato: no indica cuándo ha sido impreso o intervenido ni impone restricciones para alterar fechas, modificar información o producir documentos retrospectivos.

Esta flexibilidad convierte al papel en un soporte ideal para la *regularización*, dado que permite plasmar decisiones y acciones que ajustan la realidad burocrática a las exigencias normativas, incluso cuando dichos ajustes se realizan en un momento posterior a los hechos documentados. Por lo tanto, el rol del papel va más allá de ser un simple medio de registro, es un *actante* dentro de la red de la *regularización*, pues posibilita su realización.

Asimismo, el papel, en cuanto “espacio de registro”, permite que la *regularización* no solo se materialice, sino que adquiera legitimidad dentro del entramado burocrático. Una vez impreso, sellado y firmado, adquiere

un estatus de oficialidad que lo convierte en un documento indiscutible dentro de la lógica burocrática. En este sentido, la hoja bond no es un mero soporte pasivo, sino un *actante* que explica cómo se forma la red de la *regularización*, ya que sin ella los ajustes documentales necesarios para alinear la práctica con la norma serían imposibles. El papel permite la maleabilidad del tiempo y la formalización de decisiones administrativas, haciendo posible la *regularización* en términos tanto prácticos como institucionales.

Otra cualidad del papel que resulta fundamental para la práctica de la *regularización* es su facilidad para ser eliminado. Su capacidad de ser destruido, desechado o sustituido permite corregir errores y, a la vez, facilita la reformulación constante de documentos hasta obtener una versión final acorde con las exigencias de las autoridades involucradas. En el marco de la investigación de 2019, quedó en evidencia que la *regularización* no era un proceso inmediato ni uniforme. Requería la participación de múltiples actores en distintos niveles jerárquicos, cada uno con criterios específicos sobre cómo debía presentarse la versión final que calce la norma con la práctica burocrática. En este escenario, era frecuente que un mismo informe se imprimiera y ajustara varias veces antes de ser aprobado. Por ello, la eliminación de versiones previas se volvía una práctica habitual dentro del ejercicio burocrático, garantizando que el documento definitivo reflejara con precisión la *regularización* esperada. De ahí que el papel posibilitaba un ajuste constante, consolidando su rol esencial dentro de esta práctica burocrática.

El segundo *actante*, el sello, nos informa sobre la materialización de la práctica de la *regularización* en cuanto red, al certificar la autenticidad de un documento y representar la autoridad más allá de su presencia física. A diferencia de la firma, que es un trazo personal y manual, el sello actúa como una extensión de la autoridad y de la propia institución, permitiendo su presencia en múltiples lugares y momentos sin necesidad de estar físicamente. Más que un simple marcador de papel que deja huella, el sello se convierte en un mecanismo que otorga validez oficial y consolida la legitimidad de la documentación regularizada.

Durante la investigación de 2019, se observó que, cuando una autoridad se ausentaba de su oficina y era urgente regularizar un proceso ad-

ministrativo, tanto el documento impreso como el sello debían trasladarse físicamente hasta su ubicación. Esto se debía a que la firma sola no bastaba para validar el documento. El sello, que contenía el nombre, cargo de la autoridad y nombre de la institución, aseguraba su reconocimiento y legitimidad dentro de la red. Además de representar a la autoridad, la reproducía en distintos espacios y momentos, permitiendo que su presencia se multiplicara más allá de su ubicación física y temporal. De esta manera, el sello también facilitaba la conexión con otras redes burocráticas, puesto que permitía que la institución fuese representada en el documento en el que dejaba su marca y se integraba en el entramado de otras entidades.

Dentro de la red de la práctica de la *regularización*, el sello operaba como un mecanismo de control. Su uso restringido aseguraba que solo ciertas personas, según su cargo dentro de la estructura administrativa, tuvieran la capacidad de legalizar documentos. Aunque otros y otras trabajaban el documento, generalmente funcionarios(as) de nivel medio, aquel a quien representaba y cuyo nombre dejaba marcado era o había sido quien había dado el visto bueno final. El sello ayudaba a mantener la estabilidad de la red.

En relación con el papel, el sello comparte una cualidad que posibilita la práctica de la *regularización*: su indiferencia temporal. Un sello estampado no indica el momento exacto de su aplicación, lo que posibilita que un documento sea validado independientemente de si su contenido fue elaborado en el presente o ajustado retrospectivamente. Esta cualidad otorga al sello, al igual que al papel, capacidad de introducir flexibilidad temporal en los procesos burocráticos, facilitando prácticas como la *regularización* y otorgando legitimidad a acciones que, en su origen, no habían seguido la norma.

En resumen, el sello no era un mero accesorio burocrático, una herramienta pasiva; era un *actante* que permitía la materialización y legitimación de la *regularización*. A través de él, la autoridad se reproduce y se despliega, asegurando que la red burocrática se mantenga cohesionada. Sin el sello, la capacidad de institucionalizar la regularización se vería comprometida, dado que el papel por sí solo no bastaría para conferir legalidad a los ajustes documentales. El sello, a la vez que legitima documentos, reafirma

la presencia de la autoridad dentro de la red de la *regularización* y de la institución en otras redes. En última instancia, actúa como un mediador que genera confianza entre la diversidad de actores involucrados en la red. Su presencia en los documentos asegura a todas las partes que el contenido ha sido revisado y aprobado por la autoridad correspondiente.

REFLEXIONES FINALES

La práctica de la *regularización* emerge como un fenómeno complejo que involucra diversos *actantes* burocráticos, tanto personas como objetos, tecnologías e instituciones, que interactúan de forma cotidiana dentro de esta red. Al explorar el papel y el sello, hemos identificado que ambos *actantes* revelan aspectos fundamentales sobre la esencia misma de la práctica de la *regularización*. El papel y el sello actúan como mediadores en el ejercicio burocrático de la institución pública boliviana estudiada, interviniendo como componentes activos que facilitan la flexibilidad y legitimidad requeridas por la práctica.

La aplicación de la TAR a la práctica de la *regularización* como ejercicio exploratorio nos permite desdibujar las fronteras entre lo “humano” y lo “no-humano”. Esto subraya la importancia de considerar a los “no-humanos” como co-creadores de la realidad burocrática boliviana. En otras palabras, el ejercicio burocrático, lejos de ser un fenómeno rígido y estático que privilegia la agencia humana, es un proceso dinámico en el que diversos *actantes* burocráticos participan activamente en la definición de las relaciones y los procesos administrativos.

Esta modesta exploración nos lleva a reconsiderar la burocracia desde una perspectiva socio-material. En línea con esto, nos interesa abrir líneas de investigación locales para explorar cómo las dinámicas de agencia distribuida y las interacciones entre estos *actantes* se manifiestan en otros contextos institucionales y culturales. Intuimos que en Bolivia existe un amplio campo para este tipo de investigaciones.

Agradecimientos: Deseo expresar mi sincero agradecimiento a las y los funcionarios de la institución pública donde realicé el trabajo etnográfico durante el año 2019. Mi gratitud también a Amanda Camila Frías Nogales por su lectura atenta y sus valiosos comentarios al artículo.

REFERENCIAS

- Akrich, Madeleine (1993). Les objets techniques et leurs utilisateurs, de la conception à l'action. En Bernard Conein, Nicolas Dodier, y Laurent Thévenot (Eds.), *Les objets dans l'action*, pp. 35-57. Editions de l'EHESS.
- Barrera, Leticia (2012). *La Corte Suprema en escena: Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Barrero Salinas, Andrés Felipe (2011). *Bruno Latour y la Teoría del Actor-Red: Fundamentos* [Monografía de Pregrado]. Universidad La Salle.
- Callon, Michel (1998). Introduction: The embeddedness of economic markets in economics. En Michel Callon (Ed.), *The Law of Markets* (pp. 1-57). Oxford: Blackwell Publishers.
- Claros Chavarría, Javier Andrés (2020). *O olhar burocrata: Estudo da cultura organizativa e administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado* [Tesis de maestría]. Universidade Federal do Maranhão.
- Correa, Gonzalo (2023). Ni humanos ni no-humanos: De la agencia distribuida a la pluralidad multimodal de la acción. En Rodríguez-Medina, Leandro, Pozas, María de los Ángeles, y Girola Lidia (Eds.), *La teoría de actor-red desde Latinoamérica*. El Colegio de México.
- Deutscher, Isaac (1970). *Las raíces de la burocracia* (José Cano Tembleque, Trad.). Barcelona: Anagrama (Trabajo original publicado en 1969).
- Domènech, Miquel, y Tirado, Francisco Javier (Eds.). (1998). *Sociología simétrica: Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Dreyfus, François-Georges (2012). *La invención de la burocracia: Servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX* (Hernán Díaz, Trad.). Buenos Aires: Biblos (Trabajo original publicado en 2000).

- Du Gay, Paul (2012). *En elogio de la Burocracia* (Carlos Jesús Fernández Rodríguez, Trad.). Madrid: Siglo Veintiuno Editores (Trabajo original publicado en 2000).
- Eisenstadt, Samuel Noah (1981). Burocracia, burocratización y desburocratización. *Revista de administración pública*, (46), 15-21.
- Herzfeld, Michael (2016). *A produção social da indiferença: Explorando as raízes simbólicas da burocracia* (Flavio Gordon, Trad.). Vozes (Trabajo original publicado en 1992).
- Latour, Bruno (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red* (Gabriel Zadunaisky, Trad.). Buenos Aires: Manantial (Trabajo original publicado en 2005).
- Latour, Bruno (2022). *Nunca fuimos modernos. Ensayos de antropología simétrica* (Víctor Goldstein, Trad.). México D.F.: Siglo Veintiuno Editores (Trabajo original publicado en 1991).
- Latour, Bruno, y Woolgar, Steve (2022). *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos* (Eulalia Pérez Sedeño, Trad.). Madrid: Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1979).
- Law, John (1999). *After Ant: Complexity, Naming and Topology. The Sociological Review*, 47(1 suppl), 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1999.tb03479.x>
- Law, John, y Mol, Annemarie (2001). Situating Technoscience: An Inquiry into Spatialities. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(5), 609-621. <https://doi.org/10.1068/d243t>
- López Carrillo, Alejandra (2024). La perspectiva de Bruno Latour en los estudios CTS. *Educación Química*, (35), 68-87. <https://doi.org/10.22201/fq.18708404e.2024.4.88451e>
- Mol, Annemarie (2002). *The body multiple: Ontology in medical practice*. Durham: Duke University Press.
- Mol, Annemarie, y Law, John (1994). Regions, Networks and Fluids: Anaemia and Social Topology. *Social Studies of Science*, 24(4), 641-671. <https://doi.org/10.1177/030631279402400402>
- Peralta, Víctor Manuel (1992). *El poder burocrático en la formación del Estado Moderno: Bolivia, 1825-1880* [Tesis de Maestría]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.

- Pozas, María de los Ángeles, Rodríguez Medina, Leandro, y Girola, Lidia (2022). Introducción: El diálogo de la Teoría del Actor-Red con los científicos sociales de habla hispana. En Leandro Rodríguez Medina, María de los Ángeles Pozas, y Lidia Girola (Eds.), *La teoría del actor-red desde América Latina* (pp. 11-57). El Colegio de México.
- Prestes Motta, Fernando Cláudio (1981). *O que é burocracia?* Sao Paulo: Brasiliense.
- Rego, Arménio, Pina e Cunha, Miguel, y Wood Jr., Thomaz (2010). *Kafka e o estranho mundo da burocracia*. Sao Paulo: Atlas.
- Soruco, Ximena (2014). *Composición Social del Estado Plurinacional: Hacia una descolonización de la burocracia* [Informe de investigación] . La Paz: Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia.
- Valenzuela, Fernando, Cortéz, María Isabel, y Sáez, Mariel (2023). Haciendo género con pizarras: Aportes de la antropología simétrica al estudio del género en la investigación matemática. *Estudios Públicos*, (170), 151-170. <https://doi.org/10.38178/07183089/1623211008>
- Wallerstein, Immanuel (2003). *Abrir las ciencias sociales: Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales* (7.a ed, Strella Mastángello, Trad.). México D.F: Siglo Veintiuno Editores.
- Weber, Max (1982). *Ensaio de Sociologia* (Waltensir Dutra, Trad.). Río de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. (Trabajo original publicado en 1846).
- Weber, Max (1985). *¿Qué es la burocracia?* (R. Arar Trad.). Buenos Aires: Leviatán.
- Weber, Max (2014). *Economía y Sociedad* (3.a ed.; José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García, Máynez, José Ferrater Mora, Trads.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (Trabajo original publicado en 1922).
- Zabludovsky, Gina (2000). Burocracia. En Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (Eds.), *Léxico de la política* (pp. 12-18). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.