

Acá no hay ventanillas

La burocracia de la calle en los programas sociales

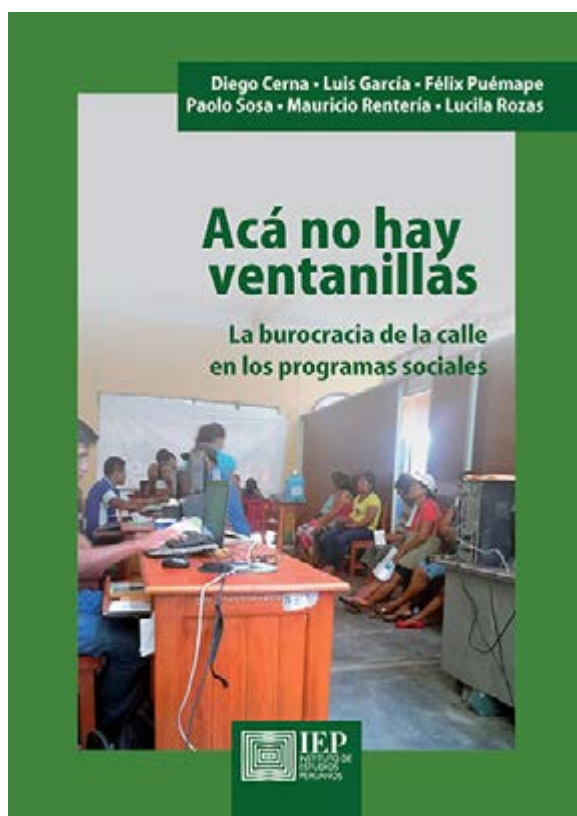
MARITZA PAREDES



JESSICA BENSA



RAMÓN DÍAZ



D. Cerna, L. García, F. Puémape, P. Sosa, M. Rentería, L. Rozas.
Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales.
 Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2017

Reseña y crítica de *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales* de D. Cerna, L. García, F. Puémape, P. Sosa, M. Rentería, L. Rozas

Maritza Paredes

El libro *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales* es una bienvenida y necesaria contribución a los estudios etnográficos sobre el Estado peruano. En particular, la investigación de seis jóvenes científicos sociales, egresados de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Mayor de San Marcos, revela la importancia de una mirada a las políticas públicas desde su «praxis cotidiana». Si bien el Estado ha sido frecuentemente objeto de la investigación académica, esta perspectiva analítica que ofrece el libro es más bien escasa en los trabajos recientes.

Asimismo, durante las últimas dos décadas han proliferado los estudios sobre políticas públicas en el país. Sin embargo, el Estado como objeto de estudio es examinado predominantemente a partir de las estructuras visibles (normas legales, presu-

Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 12, 2018. 72-82
 Instituto de Estudios Peruanos
 ISSN 2076-7722

puestos, programas, entre otros) y los resultados cuantificables, agregables y anónimos del funcionamiento de estas estructuras (alfabetización, mortalidad, desempleo, tasas de pobreza).

La proliferación de estos estudios sobre el Estado y sus políticas públicas ha representado, sin duda, un avance muy positivo. No obstante, el Estado es un objeto de estudio complejo. Como plantea Timothy Mitchell, el Estado es «un objeto de análisis que parece existir simultáneamente como fuerza material y como constructo ideológico, y por eso ser tanto real como ilusorio» (1999: 169). Existe una dimensión del Estado, menos visible, menos aparente, difícil de cuantificar. Esa dimensión está constituida por las prácticas cotidianas de los burócratas del Estado, quienes operan en programas y organizaciones estatales en el ámbito local. Estas prácticas son importantes porque es a través de ellas que los ciudadanos se imaginan el Estado (Gupta, 1995).

Los autores y autoras de este libro movieron su atención de las estructuras y los resultados cuantificables del Estado a las prácticas de sus burócratas de a pie. Estos últimos son los que interactúan en las localidades cara a cara con los ciudadanos, «sin ventanillas». Para entender estas prácticas, el libro entabla un diálogo con teorías que debaten tanto la dimensión política del Estado como las dimensiones cultural y/o cognitiva. También dialogan ampliamente con la literatura de las políticas públicas y sus impactos en el Perú. Asimismo, los autores y autoras se aproximan a su objeto de investigación con herramientas empíricas etnográficas que tienen el desafío práctico de «participar» para observar (Guber, 2001).

El libro reúne dos investigaciones empíricas que sostienen de forma coherente un objetivo común: entender el Estado a partir de su actuación en el terreno. La primera investigación se pregunta sobre cómo los «burócratas de a pie» del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) entienden el Estado y sus funciones desde sus tareas cotidianas. El día a día de los burócratas del SISFOH lo constituyen tareas como acopio de información, llenado formatos, digitalización, codificación y verificación de la información. La segunda investiga-

ción se pregunta respecto a cómo la población beneficiaria de los programas Juntos y Pensión 65 hacen sentido del Estado a partir de su interacción con las prácticas cotidianas de estos burócratas locales, mediadores y gestores de los programas sociales.

De manera atinada, los investigadores y las investigadoras sitúan su estudio en un espectro amplio de los trabajos sobre la relación Estado-sociedad en el Perú. A lo largo del texto, se puede apreciar la conversación con esta literatura que resulta muy productiva. La figura del «triángulo sin base», propuesta por Julio Cotler, sirve para describir cómo en el pasado las relaciones Estado-sociedad estuvieron dominadas por «la ausencia de un aparato estatal» en el interior del país, y «las relaciones sociales emanaban de forma radial en función del hacendado, mediante estrategias de corte clientelista sostenidas por dinámicas de compadrazgo» (p. 36). El libro plantea que el desarrollo de programas sociales como el programa Juntos representa el intento de cambiar el vínculo entre el Estado y sus ciudadanos a nivel local. En particular, este tipo de programas conlleva nuevas formas de hacer políticas sociales (no clientelares). Sin embargo, el texto también plantea una duda: ¿la eliminación de las dinámicas clientelares, a raíz de estos programas, ha dado lugar a un nuevo tipo de vínculo entre el Estado y los pobladores rurales? Es decir, ¿ha producido una nueva relación en la cual el Estado propone otro vínculo con sus ciudadanos más pobres y rurales, donde estos últimos hagan ejercicio de su ciudadanía?

La conclusión tentativa del libro es que a pesar de la eliminación de la política clientelar, la relación entre el Estado y los pobladores rurales, a través de estos programas, no ha conllevado a un mayor ejercicio ciudadano de estos últimos. Los autores y las autoras son cautos en sus conclusiones, resaltando el carácter exploratorio de su investigación. Sin embargo, su argumento final es que «la aplicación de políticas sociales de alivio a la pobreza han generado nuevas formas de relación entre el Estado y la población, pero estas distan de producir ciudadanos» (p. 22). Los autores señalan que estas nuevas formas de relacionarse no desembocan en clientelismo político, ya que los

burócratas locales no responden a presiones políticas. Sin embargo, las prácticas de estos burócratas «producen usuarios pasivos, personas que se comportan como receptores de dádivas —y no de derechos— en un clima de incertidumbre» (p. 23). En ese sentido, el libro no deja explícitamente claro qué se entiende por «ciudadanos», aunque se desprende del texto que la ciudadanía implicaría usuarios activos, conscientes de sus derechos y al tanto de los procedimientos para ejercerlos.

El resto de la reseña analiza los dos argumentos principales del libro y plantea dos preguntas que surgen respecto a estos. El primer argumento se desarrolla en el capítulo «Burócratas en acción. La burocracia de la calle en las políticas sociales». Este capítulo explora las prácticas cotidianas de un equipo de registradores del SISFOH en los distritos de San Pedro y San Miguel (nombres ficticios para preservar la anonimidad). La investigación sostiene que estos burócratas realizan acciones y responden a los desafíos de su trabajo discrecionalmente, escapándose de lo que Weber llamó la «jaula de hierro», esto es, la creciente racionalización y control de las acciones y decisiones en la sociedad moderna (Powell y DiMaggio 1991). En otras palabras, los burócratas toman decisiones y elaboran respuestas discrecionales a pesar de la fuerte normatividad formal y central del Programa Juntos. Los burócratas de a pie usan formatos caducos para iniciar el registro, alteran el calendario para evitar la caducidad de un trámite, verifican las consistencias con otras bases de datos para evitar que los casos sean devueltos por la oficina central, entre otras acciones no previstas formalmente. El libro plantea que estos burócratas van interpretando su mandato en medio de muy malas condiciones laborales: la importancia de que la información de los hogares sea «suficientemente real» para que sea aceptada y validada por el sistema en Lima (p. 90).

El segundo hallazgo lo presenta el capítulo «Sorteando la incertidumbre: La población frente al Estado». Este capítulo plantea que los efectos de las prácticas rutinarias del Estado en los beneficiarios son una «experiencia cargada de incertidumbre» (p. 180). Este capítulo se centra en los programas Juntos y Pensión 65. Los autores y

las autoras sostienen que los pobladores rurales están de acuerdo con que estos programas deberían ser solo para los pobres. Sin embargo, en la visión de estos pobladores, todos se consideran pobres y esperan ser elegibles. Este hallazgo es corroborado también por otros estudios (Correa y Roopnaraine, 2014). Así, para los pobladores, el hecho de que unos sean elegibles y otros no, y los múltiples problemas que enfrentan, son responsabilidad de los burócratas locales y no de los criterios centrales del programa. De acuerdo al libro, estos criterios, en realidad, resultan para ellos confusos y complejos.

Así, las personas de bajos recursos recorren el sistema en la incertidumbre. No entienden bien cómo funciona el programa en el proceso de selección, registro, pago, suspensión de los pagos. El texto plantea que en esta incertidumbre, los pobladores y las pobladoras aceptan su «sumisión a los burócratas locales» (p. 182). Los pobladores ansían ser calificados como pobres, pero ello implica aceptar vivir en la sospecha de haber sido excluido injustamente, en la incertidumbre de poder ser re-categorizado y en la esperanza de que alguien les explique uno u otro procedimiento.

Los hallazgos del libro son importantes porque plantean preguntas significativas sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad en la realidad cotidiana, local y contemporánea del Perú. A continuación se plantean dos preguntas a los autores que surgen de la lectura del texto y que tienen el objetivo de seguir profundizando este debate.

Primero, ¿Qué implica hablar de ciudadanía en el marco de los programas sociales en el Perú de hoy? Es positivo que la política social sea protegida de la política clientelar local que obstaculiza el ejercicio ciudadano. Sin embargo, ¿se puede afirmar que la eliminación del clientelismo político por estos programas tuvo por objetivo producir una nueva ciudadanía? Esto queda menos claro en el libro y plantea una discusión sobre cómo es concebida la ciudadanía en estos programas. En un contexto más amplio abordado por la literatura del desarrollo, se ha señalado que programas sociales altamente tecnificados han tenido más bien como objetivo mejorar la eficiencia de

la inversión de recursos con relación a los resultados esperados. En el caso de los programas sociales de transferencias condicionadas, esto ha sido altamente positivo en términos de mejorar los ingresos monetarios de los pobladores más pobres, al menos temporalmente.

Sin embargo, como plantea Ferguson (2010), estos programas también han producido «maquinarias de la anti-política» en el campo de las políticas públicas. Estas maquinarias más bien reflejan pretensiones discursivas que buscan la «despolitización» en cuestiones como la asignación de recursos y el fortalecimiento del poder burocrático (o tecnocrático). Como bien sugiere este libro, estas maquinarias tecnocráticas parecen transformar «clientes» más bien en «pacientes» (Auyero, 2012). No obstante, no se fortalece la ciudadanía y el ejercicio político de los derechos de las personas. En parte, esto se debe a que no era su objetivo principal. En medio de este debate, se hace aún más necesario estudiar y discutir el tema de la ciudadanía en el Perú (en el contexto de estos programas). Sin embargo, este no es un debate fácil. Dada la severa crisis de representación política en el Perú, la ciudadanía aparece como una muy débil aspiración, y el control tecnocrático de estos «pacientes» emerge como el mal menor.

Segundo, ¿puede un diálogo productivo con otras perspectivas cualitativas e institucionales locales, que mire otras dimensiones de la «pobreza», y las consecuencias políticas y culturales de estos programas, ayudar a mejorar el vínculo entre el Estado y sus ciudadanos? ¿Cómo? Scott (1995) argumenta que todas las representaciones, y no solo las que se hacen con los números, reflejan deficientemente la integridad de un fenómeno social, sobre todo en su versión local. Así, los criterios de elegibilidad técnicos con los cuales se focaliza y determina la pobreza (o cualquier otro fenómeno social) son el resultado de una serie de decisiones políticas (y no solo necesariamente técnicas). Estas decisiones, que se hacen tanto internacional como nacionalmente, ponen énfasis en ciertos atributos específicos de la pobreza en detrimento de otros. Esto, generalmente, tiene un objetivo razonable, que es una gestión centraliza-

da y efectiva. Sin embargo, si no se apela también de forma complementaria a un conocimiento más local y cualitativo, el costo es la pérdida de los referentes locales de la pobreza y también de posibles soluciones alternativas, como este y otros estudios expresan (Correa y Roopnaraine, 2014).

Así, la discrecionalidad de los burócratas no se explicaría necesariamente por sus condiciones laborales, como a veces parece sustentar el texto, sino a los requerimientos de un sistema de focalización basado en una forma de conocimiento particular. Si bien los burócratas locales del SIS-FOH no dependen más de los intereses políticos locales, responden a un esfuerzo continuo por lograr que el sistema de focalización funcione y que la información pueda ser luego «manejada y transportada» por los funcionarios nacionales de forma fluida (p. 111). Los burócratas locales se adaptan y solucionan los problemas de información que se requiere del nivel central, más allá de la normatividad que a veces no se adecua a la realidad local. El objetivo se convierte en «conectar y validar los datos de manera artesanal» (p. 89) para que estos fluyan. En ese proceso «adecuan» la realidad local a los instrumentos que utilizan y que, por lo tanto, influyen en el conocimiento mismo de los fenómenos que se intentan representar (Latour, 2005). En este contexto, los burócratas locales no parecen estar más sujetos a un patrón político local, sino a un sistema tecnocrático de focalización, que aliena nuevamente a los pobladores rurales del Estado, a pesar de ciertas mejoras económicas.

En suma, el libro reseñado es un esfuerzo importante de investigadores jóvenes y del Instituto de Estudios Peruanos al apoyar y apostar por este tipo de investigación, todavía escasa en el Perú. El libro deja abierta una discusión muy importante sobre la relación de estas políticas y el ejercicio de la ciudadanía y la democracia. Además, plantea el desafío de producir políticas sociales que reduzcan efectivamente los niveles de pobreza económica, pero que a la vez fomenten ciudadanos activos que se apropien de estas políticas, para hacerlas parte de procesos locales de desarrollo integrales y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier. *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Duke University Press. 2012.
- CORREA, Norma y Terry Roopnaraine. *Pueblos Indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas*. DC: International Development Bank. 2014.
- FERGUSON, James. *The Anti-politics Machine: «development», Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press. 1990.
- GUBER, Rosana. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma. 2001.
- GUPTA, Akhil. *Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state*. *American Ethnologist: the Journal of the American Ethnological Society* 22, 375-402. 1995.
- LATOUR, Bruno. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. OUP Oxford. 2005.
- MITCHELL, Timothy. «Society, Economy and the State Effect». En Steinmetz, G. *State/culture: State-formation After the Cultural Turn*. Cornell University Press. 1999.
- POWEL, Walter and Paul DiMaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press. 1991.
- SCOTT, James. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press. 1998.
- TILLY, Charles. *Identities, Boundaries and Social Ties*. Taylor & Francis. 2015.

Reseña y crítica de *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales* de D. Cerna, L. García, F. Puémape, P. Sosa, M. Rentería, L. Rozas

Jessica Bensa Morales

Sobre el argumento del libro

La nueva etapa que empieza desde la última transición a la democracia en Perú plantea la necesidad de mirar al Estado y sus relaciones con la sociedad desde una perspectiva que nos permita abordar y explicar los cambios y continuidades que se están produciendo. Con ese objetivo, los autores del libro *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales*

recuperan el enfoque de burócratas de la calle (Lipsky, 1980) para realizar un exhaustivo trabajo etnográfico sobre el funcionamiento de los programas sociales Juntos y Pensión 65 en San Miguel y San Pedro, dos provincias de la sierra y la Amazonía peruana, respectivamente.

El argumento central plantea que en los últimos años se han realizado esfuerzos por despolitizar la política social con la introducción de una racionalidad técnica y de herramientas como el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) para profesionalizar estos servicios, alejándolos de las lógicas clientelares que marcaron etapas previas. Esta nueva estrategia estaría produciendo cambios en las formas en que la sociedad y el Estado se relacionan, las cuales sería necesario analizar. Lue-

go de una revisión de la producción académica existente en el país sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad, además del funcionamiento de las políticas sociales (capítulo 2), Diego Cerna, Félix Puémape y Luis García se concentran en analizar el funcionamiento del SISFOH en ambas comunidades. El estudio se realiza a partir de la observación del trabajo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) y sus relaciones con la Unidad Central de Focalización (UCF). De esta forma, explican cómo a través de un conjunto de «artefactos», los programas de política poblacional intentan establecer criterios racionales para filtrar a los beneficiarios. Este sería un proceso en el cual los burócratas de la calle se verían obligados a producir ciertos «ajustes» sobre el terreno para generar información lo «suficientemente real» que permita que «la información fluya» a fin de que los programas sociales funcionen (capítulo 4). Por su parte, en el capítulo 5, Lucía Rozas, Mauricio Rentería y Paolo Sosa analizan las relaciones entre los beneficiarios y los operadores de ambos programas (Juntos y Pensión 65) a partir de un trabajo de campo exhaustivo, que consistió en observar las relaciones entre los funcionarios de los programas y la población en tres espacios: las ULE, las oficinas de ambos programas sociales y las agencias del Banco de la Nación. Los resultados revelan algunos problemas, como el desarrollo de una lógica del beneficiario en la población o la falta de comprensión de los mecanismos empleados para filtrar a los beneficiarios, problemas que, lejos de contribuir a legitimar la intervención estatal, producen percepciones de arbitrariedad y desconfianza.

La ausencia de política y las limitaciones de lo técnico: ¿un fracaso de nuestra transición a la democracia?

El surgimiento de esta «lógica del beneficiario» y sus conflictos, muy bien descritos en el libro, me suscita algunas reflexiones sobre los presupuestos políticos detrás de nuestras políticas sociales y sus efectos con relación a la capacidad del Estado para legitimarse, así como sobre la construcción de ciudadanía. Rothstein y Stole (2001), en un estudio sobre el papel de las burocracias de la calle en la generación de una de las dimensiones del capital social (confianza generalizada), expli-

can cómo los regímenes de bienestar selectivos crean barreras en el interior de las sociedades. El debate gira en torno a quiénes son merecedores de las ayudas, en clara oposición a los regímenes universales, donde el debate sobre el bienestar atañe a toda la sociedad. En ese sentido, puede plantearse que la concepción que en el Perú tenemos sobre las políticas poblacionales —que, como su nombre lo indica, no son políticas de bienestar para ciudadanos, sino «ayudas» para pobladores— está marcada por estas desconfianzas y por la falta de reconocimiento de sectores de la población, clasificados como «vulnerables» o «extremos pobres», lo que pareciera ser la única razón para que un ciudadano se relacione con el Estado en su vida cotidiana. Tomando esto en cuenta, yo plantearía que la desconfianza, la incertidumbre y las lógicas del beneficiario que revelan los hallazgos de investigación responden más bien a variables estructurales que tienen que ver con nuestro modelo de bienestar, y que solo se expresan o hacen visibles a través de la relación entre la población y los operadores de línea de los programas estudiados.

En segundo lugar, el libro destaca un aspecto sumamente importante: el esfuerzo del Estado por tecnificarse y profesionalizarse para ser más eficaz y así dotar de legitimidad a sus intervenciones en materia de política poblacional. Aparentemente, esto tiene un efecto opuesto en los beneficiarios de ambos programas, debido a múltiples factores que son explicados a lo largo del libro y que generan situaciones de incertidumbre y desconfianza. Esto me lleva a reflexionar sobre los límites del modelo tecnocrático instaurado después de la transición, el cual, pese a los avances considerables que se registraron en el descenso de la pobreza, no es capaz de suplir la aún ausente dimensión política de las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú. Nos encontramos, pues, ante un fallo de las fuerzas democráticas que impulsaron la transición para ejercer la representación de los ciudadanos peruanos. Fallo que ha intentado suplirse con políticas sociales, diseños técnicos, modernización del Estado, etc., pero cuyas limitaciones en el contexto político actual —marcado por el caso Odebrecht, el descontento con la clase política, las marchas para cerrar el Congreso, los límites del clivaje fujimorismo-antifujimoris-

mo como fuente de representación política— son cada vez más evidentes.

Desconexión territorial, desigualdades naturalizadas y micro-redes de poder

De otro lado, un tema que me parece recurrente en Perú y creo necesario señalar es la naturalización de la desconexión territorial, la incomunicación y la inexistencia de infraestructura. Una naturalización que es visible no solo en el discurso político y tecnocrático, sino incluso en el académico, donde tiende a asumirse como una condición que afecta la implementación de las políticas y las intervenciones del Estado, pero no como un problema público que una democracia del siglo XXI —que aspira a entrar en la OECD— tendría que solucionar o al menos discutir. La condición de desconexión se naturaliza y justifica en el sentido común dominante como una consecuencia de las particularidades geográficas de nuestro país o por la costumbre, al punto que pasa a formar parte de la identidad de los propios beneficiarios, marcando sus relaciones con el Estado en todos los niveles.

En ese sentido, los hallazgos de la investigación revelan desigualdades que este problema genera a los beneficiarios, pero además ilustran una serie de mecanismos informales, empleados por los burócratas de la calle y por los propios beneficiarios para sortearlos. Peters y Mawson (2016), en una investigación previa que también emplea el enfoque retrospectivo (Elmore, 1979), estudian la política de registro de los niños en Ayacucho y en Ucayali para describir los mecanismos de colaboración vertical y horizontal empleados por los registradores comunitarios y de RENIEC para solucionar los problemas que surgen al momento de registrar a los niños. El estudio revela la existencia de un conjunto de actores que transmiten la información y conectan de manera informal (generalmente por un módico precio) a las poblaciones más alejadas. Los hallazgos de ambos autores y de otros mencionados en la revisión de literatura del libro plantean la necesidad de investigar más a fondo desde la ciencia política cómo en este contexto de desconexión y ausencia de ciudadanía, funcionan y se reproducen micro-redes de poder, conformadas por actores

que, debido a su movilidad, a su trabajo o a otras condiciones específicas (hablar o redactar bien el español, tener contactos en las ciudades, etc.), permiten que la información fluya entre el Estado y las poblaciones más aisladas, así como de forma vertical y horizontal entre las burocracias del Estado. Habría que preguntarse ¿cuál es el impacto de estas relaciones informales de poder en el mantenimiento y naturalización de este status quo marcado por la desconexión de una porción importante de la población? ¿Cuál es su papel en las dinámicas de poder internas de las comunidades, en la representación política, en la eficacia y en la legitimidad del Estado?

La (siempre ausente) mirada de género

Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos más valiosos del libro es el minucioso análisis de las interacciones entre beneficiarios y operadores. Particularmente, en el capítulo 5 —donde se analiza las relaciones entre los beneficiarios y los operadores de ambos programas en espacios de interacción como las ULE, las oficinas de los programas y las agencias del Banco de la Nación— se revelan las varias dificultades que enfrentan los usuarios y usuarias para obtener información, registrarse en el programa, hacer los cobros, utilizar el cajero electrónico, averiguar sobre los problemas de suspensión o expulsión del programa, etc. Sin embargo, creo que se pierde una ocasión muy valiosa para incluir el género como una variable más en el análisis de estas interacciones y sus efectos en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Especialmente, en el caso del Programa Juntos donde las usuarias son madres, pero también en Pensión 65, donde muy probablemente quienes acompañan a las personas mayores a realizar estas gestiones también sean las mujeres, ya que son ellas quienes tradicionalmente se ocupan de las tareas de cuidado.

En ese sentido, hubiera sido interesante que en el análisis se problematicen cuestiones al respecto: ¿qué implica para las madres usuarias de Juntos tener que cumplir con los requisitos de corresponsabilidad del programa y a su vez realizar todas las gestiones para empadronarse con el objetivo de acceder a los pagos o a fin de solucionar los problemas administrativos que puedan surgir en

el camino? ¿Cómo afecta la participación de estas mujeres en los programas sociales a sus posibilidades de conciliar sus labores en la esfera reproductiva con su trabajo, o con otras actividades de realización personal y ocio? ¿Empoderan estos programas a las mujeres o, por el contrario, las someten a una mayor carga doméstica, al colocar exclusivamente en ellas la responsabilidad por la educación, la salud, y los cuidados de niños y mayores en las familias, además de un conjunto de gestiones administrativas?

Eficacia, accountability y democracia: ¿qué aporta el caso peruano a los estudios sobre burócratas de la calle?

Un tema que se discute mucho en la literatura sobre burócratas de la calle es el del *accountability*. En el libro se señala cómo la discrecionalidad de los burócratas de la calle permite generar «información real» para que el sistema fluya y se alcance niveles razonables de eficacia. Por momentos, pareciera que los operadores de línea son una suerte de héroes que solo ejercen la discrecionalidad para solucionar problemas. Se mencionan algunas estrategias de manejo de la carga laboral o «*coping*» (Lipsky, 1980), que podrían tener efectos negativos sobre los beneficiarios, como no visitar algunas zonas alejadas.

No obstante, se discute muy poco esta «otra cara» de los burócratas de la calle, la cual suele estar presente en la literatura sobre el tema. Nos referimos a sus estrategias para aminorar la carga, la existencia de divergencia o desacuerdo con respecto al sentido de los programas o los instrumentos, la existencia de prejuicios que pueden afectar su relación con los beneficiarios, los aspectos cognitivos y normativos más profundos que emplean para clasificar a los beneficiarios como merecedores de las ayudas o no en los casos en que es necesario producir lo que los autores llaman «información lo suficientemente real». De otro lado, habría que discutir cuáles son las implicancias de esta discrecionalidad para la democracia. ¿Cómo garantizar que los burócratas de la calle operen en beneficio de los ciudadanos en un contexto en el que no necesariamente se les reconoce como tales, sino que más bien se les «construye» como beneficiarios? ¿Qué particularidades hay en el caso peruano con respecto al caso norteamericano sobre el cuál Lipsky desarrolla su enfoque? Son temas que aún nos quedan por discutir, pero para los cuales el libro aporta una contribución sumamente valiosa, generando evidencia de primera mano, que abre por lo tanto una línea de investigación sobre la que habría que seguir profundizando y discutiendo en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

ELMORE, Richard «Backward-mapping: Implementation and policy decisions». *Political Science Quarterly* 94: 601-16. 1979.

LIPSKY, Michael *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public services*. New York, NY: Russel Sage Foundation. 1980.

PETERS, Guy and Mawson, Andrew. «Gobernanza y coordinación de las políticas. El caso del registro de nacimiento en el Perú» Documento de trabajo del Centro de Investigación Innocenti, UNICEF, septiembre de 2016. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP-2016-04_es.pdf (Última visita 05/07/2018).

ROTHSTEIN, Bo and Stolle, Dietlind. «Social capital and street-level bureaucracy: An institutional theory of generalized trust» paper prepared for the «Trust in Government Conference» Princeton University, November 30, 2001.

Reseña y crítica de *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales de D. Cerna, L. García, F. Puémape, P. Sosa, M. Rentería, L. Rozas*

Ramón Díaz

El libro presenta una aproximación a las relaciones que se dan entre los funcionarios públicos y los ciudadanos en uno de los espacios en que estos interactúan por excelencia. Se presenta como una propuesta alternativa para estudiar el Estado, desde una perspectiva micro y particular como complemento de aproximaciones más generales y agregadas. Para esto, se exponen dos estudios que investigan dos situaciones en las que el Estado se relaciona directamente con la población: la demanda por una clasificación socioeconómica en la municipalidad (el SISFOH) y el acceso a programas sociales de transferencias monetarias.

Antes de desarrollar los estudios de caso, el texto los introduce en un marco de referencia que permite contextualizarlos a partir de las situaciones que se dan en el nivel más bajo de la burocracia estatal, aquella que tiene la responsabilidad de poner en práctica las políticas poblacionales del Estado.

El primero de los estudios, como se mencionó, tiene como objeto de estudio al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), o, más bien, las relaciones que se dan entre los funcionarios municipales que operan en las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), los funcionarios del MIDIS que les brindan asistencia técnica y los ciudadanos que solicitan la clasificación socioeconómica, requisito para acceder a algunos programas sociales. El estudio resalta la capacidad de los burócratas para mantener el sistema en funcionamiento, aun cuando esto implique la realización de acciones que quedan fuera del orden establecido por los documentos de gestión. El espectro de estas acciones es amplio y va desde el uso de formatos y formularios alternativos hasta la reinterpretación de la información e, incluso, la toma de decisiones sobre la base de las relaciones personales de afinidad o antipatía. No obstante, son justamente este tipo de medidas las que facilitan que exista el flujo de información «suficientemente creíble» que se requiere y, por lo tanto, resulta

fundamental para el propio funcionamiento del sistema. Ahora bien, el texto sostiene que estas acciones —gobernadas por la discrecionalidad— serían, de alguna manera, el resultado de que los burócratas no tienen control ni conocimiento total de los resultados de su labor.

El segundo estudio nos presenta una aproximación a las relaciones entre el Estado —a través de los funcionarios de programas sociales— y los potenciales usuarios de estos. El texto resalta que estas relaciones suelen estar gobernadas por la incertidumbre y hasta la frustración de la ciudadanía, la cual quiere formar parte de estos programas. Esta incertidumbre, aunada a una comprensión incompleta sobre cómo funciona el sistema, generan que el acceso a los programas sociales sea visto por la población como un beneficio o una ayuda, en lugar de ser percibido como un derecho. Este sentir hace que muchas veces estos «beneficiarios» no exijan o reclamen ante la ocurrencia de eventos que no comprenden o que pueden perjudicarlos. La lógica del «beneficiario», en oposición a la del «usuario» resulta dañina, puesto que si bien puede facilitar las labores de los burócratas a todo nivel de gobierno, dificulta o incluso bloquea la posibilidad de que se promuevan procesos de mejora del programa desde aquellos que son los que reciben los bienes o servicios del Estado.

Por otro lado, el estudio también resalta que las relaciones entre el Estado y la población a este nivel micro se encuentran moderadas por diversos factores. Entre ellos, destacan la conectividad física, la capacidad para organizarse y la educación. Por tanto, estas relaciones no pueden concebirse como homogéneas en el territorio.

Ambos estudios ponen en evidencia la existencia de un desencuentro entre lo que la implementación de las políticas del Estado prevén e incorporan en sus documentos de gestión y lo que realmente ocurre en el territorio cuando los burócratas de menor jerarquía terminan relacionándose con el público objetivo. La mirada micro —o la mirada desde el terreno— que presentan ambos estudios resulta especialmente relevante para que los otros burócratas, aquellos de mayor jerarquía, puedan repensar los procesos operativos pautea-

dos en los documentos de gestión y así puedan facilitar los procesos operativos.

Si bien ambos estudios son valiosos por la descripción que hacen de las relaciones que se dan entre el Estado y los ciudadanos en el terreno, para una mejor contextualización del tema vale la pena mencionar algunas características del sistema más grande. Ello permitirá poner en mejor perspectiva sus hallazgos.

El desencuentro entre lo planificado (y plasmado en los documentos técnicos) y la operación real de las políticas no es una situación poco común en el Estado, así como tampoco resulta novedoso el hecho que los burócratas no tienen control ni conocimiento total de los resultados de su labor. En ocasiones, estas situaciones se repiten en diferentes niveles de jerarquía dentro del propio Estado, por lo que la discrecionalidad termina surgiendo como solución para que el sistema continúe funcionando. Lógicamente, la discrecionalidad y la creatividad para manejar estas situaciones estarán siempre condicionadas por aquello que es posible hacer dentro del Estado como funcionario público. Desde nuestro punto de vista, la situación actual del SISFOH es un ejemplo de esta situación.

En la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011 se estableció que todos los programas sociales y de subsidios del Estado con focalización individual consideren la Clasificación Socioeconómica (CSE) del SISFOH. Esta disposición no consideró cuál era el nivel de cobertura que tenía el SISFOH en ese momento, ni tampoco los recursos que serían necesarios para que este sistema operase de manera regular. Así, mediante dicha ley, la escala de operación de este sistema, que era pequeña y limitada a algunas intervenciones, se alteraba drásticamente, sin que en términos reales haya ocurrido cambio alguno. De esta manera, el sistema tuvo que pasar de ser uno pequeño y centralizado, a un descentralizado que coordinase directamente con 1874 ULEs.

Actualmente, el proceso para determinar la clasificación socioeconómica de cada hogar debe ser probablemente el único servicio del Estado que no cuenta con recursos asignados específicamen-

te, sino que su financiamiento depende de la voluntad y posibilidad de cada gobierno local (y también de la utilidad que cada gobierno local vea en esta actividad). Por otro lado, como se menciona en el estudio, existe una alta rotación de personal en las municipalidades, lo que obedece a las bajas remuneraciones estipuladas para los operadores de la ULE, así como al intento de evitar el reclamo de derechos laborales por continuidad en la misma función. Además, la gran mayoría de las ULE no forma parte del organigrama de las municipalidades y, más bien, dependen de la gerencia de desarrollo social, por lo que deben «concurrir» con otras actividades por la dotación de recursos.

Este «cambio de la realidad» en lo formal, mediante leyes o lineamientos, ocurre frecuentemente sin que se haya evaluado adecuadamente sus consecuencias en términos de su operacionalización. En ocasiones, esto ocurre debido a que la burocracia de mayor jerarquía desconoce cómo es que los burócratas de menor jerarquía realizan su trabajo. En otras, porque es necesario proponer cambios, al menos en el plano formal, o porque hay momentos en los que se hace viable proponer cambios normativos. De este modo, no debe sorprender que la discrecionalidad e incluso la improvisación se conviertan en salidas para que el sistema continúe operando.

Un aspecto adicional tiene que ver con el desconocimiento de los burócratas de la ULE y de los programas sociales sobre los procedimientos que derivan en que un hogar califique como en condición de pobreza. Por un lado, al desconocer cómo funciona el «algoritmo» que determina quién es pobre y quién no, y, por lo tanto, quiénes finalmente pueden acceder a un programa social, los burócratas solo imaginan cómo es que esto funciona a fin de atender las consultas de aquellas personas que no están de acuerdo con el resultado obtenido. Sin embargo, puede que no sea pertinente que los operadores de las ULE y los programas sociales conozcan con mucho detalle este índice, sino que, en términos generales, continúe siendo una «caja negra», puesto que una mayor comprensión de la metodología podría generar comportamientos estratégicos para buscar el acceso a algún programa social. Esto no

implica que sí se pueda explicar a la ciudadanía que el «algoritmo» busca aproximar a las condiciones de vida del hogar a partir un conjunto de información limitada.

En el caso del acceso a los programas de transferencias monetarias, parte de la incertidumbre sobre el resultado final (acceder o no a la transferencia) responde a la (falta de) comprensión del procedimiento de la clasificación socioeconómica, pero ello también se relaciona con la autopercepción de pobreza. Siempre será difícil conciliar la subjetividad de la autopercepción de pobreza (sea cual sea el constructo asociado a pobreza que tenga una persona) y el resultado de un método estandarizado, que trabaja a partir de solo un conjunto limitado de información. Esto se complica aún más cuando coexisten diferentes «algoritmos» (desde el año 2010 ha habido cuatro algoritmos o metodologías para convertir la información en un clasificación socioeconómica) en los que algunas características tienen más peso, dependiendo de la métrica utilizada.

Además de lo difícil que puede ser explicar cómo funciona un «algoritmo» sin revelar información sensible para el proceso, un aspecto que no se trató en el estudio que aborda el acceso a los programas sociales es el referente a las limitaciones operacionales de cualquier programa o intervención social, esto es, las limitaciones presupuestales y metas de cobertura. Los recursos con los

que cuentan los programas sociales son limitados y no necesariamente alcanzan para atender a toda su población objetivo. De hecho, es posible que ni siquiera los propios funcionarios puedan explicar por qué una persona o un hogar tendría que esperar tanto tiempo para acceder a un programa social, aun cuando cumple con todos los requisitos, y es que la mayoría de veces estas decisiones se toman en los niveles más altos de la burocracia y no son necesariamente previsibles.

Los estudios presentados en *Acá no hay ventanillas* son valiosos porque permiten que el lector pueda formarse una idea sobre el tipo de relaciones directas que se dan entre los burócratas y los usuarios de intervenciones del Estado, al mismo tiempo que describen las conductas adoptadas por ambos tipos de actores para desenvolverse dentro del sistema.

Por otro lado, estos estudios permiten identificar un problema que los funcionarios públicos, o burócratas de todo nivel jerárquico deben considerar. Primero, cómo desarrollar estrategias que permitan comunicar procesos complejos de manera sencilla a los usuarios; en tanto que, por otro lado, se debe tener en cuenta que aquella información que es sensible no debería ser revelada, de modo que no fomente conductas estratégicas por parte de la población, ni genere espacios para interpretaciones muy subjetivas.