

EL EFECTO ESTADO Y LA DESESTATIZACIÓN DE SUS FUNCIONES



Álvaro Gálvez*

Este texto es una versión preliminar de las conclusiones de un proyecto de investigación que se viene desarrollando en el marco del Programa Institucional 2014-2016 “El Perú de ingreso medio”, del Instituto de Estudios Peruanos. Algunos de los argumentos no están del todo desarrollados y es posible que se presenten importantes variaciones en la versión final la cual se encuentra aún en proceso de lectoría. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos por el autor.

¿Alguien podría estar en contra de la idea de que un Estado debería ser democrático, autónomo, racional, institucionalizado, representativo, transparente y eficiente? Sin duda, todas estas son características deseables en cualquier Estado, y por lo tanto, con mucha naturalidad orientan nuestras expectativas sobre este. Con mucha naturalidad, también, como ciudadanos evaluamos y analizamos la operación del Estado en función de estas categorías deseables.

Aunque sin duda son legítimas, estas expectativas pueden resultar problemáticas cuando se convier-

ten en parámetros analíticos sobre los cuales se conceptualiza el Estado al momento de estudiarlo. Así, si nos quedamos con este tipo de enfoques normativos corremos el riesgo de analizarlo no en sí mismo sino en función de cuánto cumple con estas características (Migdal 2011). Por ello, muchas veces los balances suelen ser redundantemente negativos y dicen muy poco respecto de las complejidades del fenómeno estudiado.

En las últimas décadas, la economía ha sido la disciplina social que ha ganado mayor atención, principalmente porque ha sido sobre la base de sus ideas que se ha instalado el sistema tecnocrático de gobierno en el Perú (Vergara 2012). Esto

* Politólogo.

ha permitido la creación de un circuito cerrado entre las teorías económicas, su aplicación en los gobiernos y su evaluación a la luz de los parámetros de esta misma disciplina, proceso que suele concluir reiteradamente en la necesidad de fortalecer las instituciones. Quizás el ejemplo más ilustrativo en ese sentido es el reciente trabajo de los actuales ministros de gobierno Piero Ghezzi y José Gallardo: *Qué se puede hacer con el Perú: Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo* (Lima: PUCP y UP, 2013).

En su estudio, los dos economistas encuentran que la desaceleración del crecimiento económico y su muy probable estancamiento, responden, entre otras cosas, a la debilidad de las instituciones del Estado peruano en algunos sectores que consideran “clave”, los cuales no han logrado desarrollarse a la par de la economía.[ref]Principalmente educación, salud, seguridad ciudadana y desarrollo rural.[ref] Al mismo tiempo, el exitoso trabajo económico de los últimos tiempos es atribuido a la consolidación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otras entidades estrechamente vinculadas al manejo de la economía. De esto concluyen que para lograr un mejor desempeño del Estado peruano es necesario replicar la fórmula del MEF en otros sectores de gobierno y, por lo tanto, ocuparlos con una mayor cantidad de técnicos, específicamente economistas.

Tanto las propuestas de estos autores como su diagnóstico resultan fallidos. En primer lugar, porque como consecuencia de sus parámetros analíticos desconocen el hecho que, desde la implementación de las reformas neoliberales en la década del noventa y en consonancia con el grado de poder que despliega el MEF sobre los demás sectores, la lógica de gobierno utilizada por la burocracia ya es predominantemente técnica y económica. Como bien ha cuestionado Grompone

(2013): “¿Acaso no ha sido la creación de burocracias técnicas la lógica de mejora institucional de las últimas dos décadas?”.

La economía ha sido la disciplina social que ha ganado mayor atención, principalmente porque ha sido sobre la base de sus ideas que se ha instalado el sistema tecnocrático de gobierno en el Perú.

La vigencia de un modelo tecnocrático de gobierno inmune a los vaivenes políticos de más de dos décadas es una muestra de que este se encuentra profundamente institucionalizado en el Estado, más no en los términos que proponen los autores. Además, cabe considerar que esto difícilmente hubiera sido posible sin el despliegue de sus técnicas hacia el resto de los sectores distintos a la economía. Así, valdría la pena preguntarse si es que no es precisamente el desarrollo de estas técnicas de gestión lo que estaría produciendo el funcionar errático del Estado en algunos sectores. Es decir, tal vez deberíamos ser más cuidadosos con propuestas que buscan reforzar modelos tecnocráticos, pues la cura podría terminar siendo peor que la enfermedad.

En segundo lugar, porque el sistema burocrático actual tiende a la concentración del poder en una sola entidad, el Ministerio de Economía y Finanzas. La arquitectura de la burocracia estatal atiende a una estética *compartimentalizada*, la cual es producto de la utilización de una serie de artefactos gráficos y la construcción de discursos, ambos basados en principios y preceptos económicos aplicados a “racionalizar” el funcionamiento del

Estado mediante la segmentación de sus actividades según sectores y niveles de gobierno. Sin embargo, esta estética implosiona en su operación en la medida que la centralización de los recursos financieros propicia la concentración de poder en la entidad que los maneja discrecionalmente. Esto incita la competencia entre las entidades por el acceso a ellos, y por lo tanto, genera la transgresión de su propia arquitectura y el consecuente desarrollo desigual de las entidades.

Valdría la pena preguntarse si es que no es precisamente el desarrollo de estas técnicas tecnocráticas de gestión lo que estaría produciendo el funcionar errático del Estado en algunos sectores.

En ese sentido, el esquema propuesto por los autores difícilmente logrará con éxito replicar en otras organismos el grado de desarrollo que ha alcanzado el MEF. Para esto, tendrían que darse reformas mucho más profundas orientadas a redistribuir el poder burocrático-político. Es decir, a desempoderar al MEF frente al resto del aparato burocrático estatal. Por el contrario, llenar el aparato público de más economistas, probablemente solo reforzaría la concentración del poder en esta entidad y, por lo tanto, continuaría reproduciendo el despliegue errático y desarticulado del Estado en el territorio.

Finalmente, una vez que aceptamos la existencia de un modelo tecnocrático de gobierno profundamente arraigado en el despliegue de poder del Ministerio de Economía y Finanzas, se hace necesario repensar el análisis del Estado no en función del mayor o menor grado de desarrollo de

sus instituciones bajo criterios de eficiencia económica o autonomía, sino más bien en función de cómo se despliega este poder y cuáles son los efectos que produce en su operación cotidiana. Por lo tanto, vale la pena prestar atención a los trabajos realizados desde la antropología del Estado (Ferguson y Gupta, 2002; Gupta, 2012; Sharma y Gupta, 2006; Trouillot, 2001; Das y Poole, 2004; Hull, 2012), y adoptar posturas más críticas en relación a cómo el Estado se produce en el territorio a raíz del despliegue de sus tecnologías y las actividades diarias de su burocracia.

La Nueva Gerencia Pública constituye el paradigma de gestión pública que ha acompañado la implementación de las reformas neoliberales iniciada en la década del noventa. A esta estructura, basada en la transferencia de prácticas del sector privado al sector público, subyace un sistema de conocimiento afirmado en la auditoría. Este sistema se sostiene en el uso de técnicas económicas y estadísticas para producir artefactos gráficos de gobierno (documentos, instrumentos, planes, proyectos, etc.) que buscan racionalizar la estética del aparato burocrático, lo que a su vez genera que las acciones de sus entidades sean legibles, estandarizables, comparables, y por lo tanto, auditables a través de sus procesos.

El despliegue de estas tecnologías en el territorio resulta errático, no solo porque han producido una estética compartimentalizada que propicia la acción desarticulada y descoordinada del Estado en el espacio, sino porque además muestran serias limitaciones para lograr articularse con prácticas locales de gestión. Estas prácticas resultan ilegibles (y por lo tanto se catalogan de “informales”) cuando las técnicas económicas son puestas en acción para abstraer conceptualmente realida-

des socioculturales a números e indicadores estandarizables (Scott, 1998).

La temporalidad en la que se producen los documentos materiales no atiende a los tiempos secuenciales exigidos por los procesos “formales”, sino más bien a la simultaneidad y la fusión de las etapas del proceso producidas por las necesidades locales de gestión.

Como resultado de este proceso de abstracción, el despliegue de las auditorías se limita únicamente a verificar los procedimientos que le son legibles (“formales”) y no los eventos reales provocados por las acciones cotidianas del Estado (“informales”). Por lo tanto, al final del día los procesos burocráticos formales resultan ser rituales de verificación de órdenes preestablecidos (Power, 1997) por prácticas de gestión institucionalizadas en lo local.

Sin embargo, caeríamos en un simplismo si concluyéramos, a priori, que las técnicas que dan contenido a la Nueva Gerencia Pública transitan por cuerdas separadas a las prácticas de gestión local. Por el contrario, tras la exploración etnográfica de la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en Ayacucho, observamos que ambos se coproducen en las prácticas documentarias alrededor del despliegue del Estado.

En la plataforma digital del Banco de Proyectos del SNIP, los Proyectos de Inversión Pública (PIP) adquieren una forma inmaterial que hace posible su existencia más allá de los documentos materiales. Así, la dualidad (in)material de los PIP permite que

el despliegue del sistema administrativo produzca performances auditables en los funcionarios locales que llenan los formatos e ingresan los documentos digitales en la plataforma, según los tiempos secuenciales que hacen al proceso “formal”.

La temporalidad en la que se producen los documentos materiales no atiende a los tiempos secuenciales exigidos por los procesos “formales”, sino más bien a la simultaneidad y la fusión de las etapas del proceso producidas por las necesidades locales de gestión.

La temporalidad en la que se producen los documentos materiales no atiende a los tiempos secuenciales exigidos por los procesos “formales”, sino más bien a la simultaneidad y la fusión de las etapas del proceso producidas por las necesidades locales de gestión. Estas prácticas locales se hacen legibles para el Estado en la medida en que los documentos son ingresados a la plataforma virtual según la secuencia esperada, independientemente de su origen y de la temporalidad real de su producción.

En ese sentido, considerando que varios de los documentos materiales se crean únicamente para ser legibles en el proceso dentro de la plataforma virtual auditable desde el MEF, y no en función de su necesidad para la elaboración del proyecto de inversión pública en sí mismo, tenemos que estas prácticas documentarias constituyen una respuesta a las exigencias del sistema administrativo. De la misma manera, el Sistema Nacional de Inversión Pública continúa consolidándose tras 15 años de su creación, en buena parte porque las prácticas locales de gestión resignifican sus procesos para hacer posible su operación en el territorio.

Por lo tanto, la plataforma del Banco de Proyectos del SNIP, al producir la inmaterialidad de los

proyectos de inversión pública, aparece como el principal mediador entre un sistema de auditoría sustentado en discursos técnico – “racionales”, por un lado, y un sistema de prácticas documentarias locales por el otro. Ambos procedimientos se co-producen, pues los “sistemas estatales modernos (como por ejemplo el SNIP) son igualmente dependientes en todos lados con la articulación de prácticas locales” (Hull, 2012. pág 167). [ref]Traducción propia. [/ref]

La importancia de analizar las prácticas documentarias de los burócratas locales no se restringe a la forma cómo se produce su articulación con las técnicas mediante las cuales se despliega el poder del Estado. En el caso de Ayacucho, si profundizamos sobre estas prácticas documentarias encontramos que los límites entre lo público y lo privado se difuminan, y por lo tanto, el despliegue del Estado en el territorio produce iniciativas emprendedoras que refuerzan el desarrollo y consolidación del esquema neoliberal y la consecuente desestatización de las funciones del Estado (Ferguson y Gupta, 2002).

En sintonía con la corriente de la antropología del Estado que cuestiona la separación *a priori* que se hace entre el Estado y la Sociedad (Abrahms, 1988; Ferguson y Gupta, 2002; Gupta, 2012; Trouillot, 2001), en Ayacucho encontramos que el despliegue errático producido por la arquitectura de *estética compartimentalizada* es aprovechada por los “perfileros” para desarrollar sus proyectos emprendedores. Así, alrededor de la elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública se monta una red de negociantes en la que los roles de funcionario público y consultor externo son permanentemente intercambiables, e incluso simultáneamente *performados*, desmantelando cualquier tipo de barrera entre el Estado y la Sociedad.

De esta manera, ante la precariedad de otras alternativas de desarrollo en la región, los proyectos de inversión pública se presentan casi como la única oportunidad para el desarrollo de proyectos emprendedores, con lo cual incluso es posible esbozar un esquema progresivo de carrera profesional. Ante esta realidad, los centros de estudios de la región han incorporado cursos de inversión pública en sus mallas curriculares, por lo que la aspiración de los estudiantes consiste en empezar como asistentes en la consultora de alguno de sus profesores, luego intercambiar labores entre el área de Proyectos de una municipalidad y una pequeña empresa consultora propia, y de a pocos construir una red política–empresarial lo suficientemente sólida hasta conseguir la licitación de una obra millonaria.

Cuestionando la separación a priori que se hace entre el Estado y la Sociedad, en Ayacucho encontramos que el despliegue errático producido por la arquitectura de estética compartimentalizada es aprovechada por los “perfileros” para desarrollar sus proyectos emprendedores.

La elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública resulta instrumental para este esquema, pues las prácticas documentarias que lo posibilitan escapan de la mirada auditora del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Por lo tanto, los perfiles se producen no únicamente para la ejecución de proyectos de inversión pública, sino también para pagar favores políticos y permitir el desarrollo de proyectos emprendedores y la consolidación de sus redes, para lo cual se elaboran

perfiles de proyectos únicamente con estos fines, ya que nunca se implementarán. Así, el destino de los perfiles tiene un diseño determinado de antemano. En el caso de los perfiles que logran convertirse en proyectos, la mayoría de veces su ejecución es más producto de la contingencia formada por las dinámicas de las redes político–empresariales armadas a través de las prácticas documentarias que permiten la operación del SNIP, antes que un resultado lógico de los procesos “planificados” de la burocracia “racional”.

En ese sentido, tomando como referencia a Hull, podemos decir que la articulación de prácticas locales de gestión y las tecnologías de despliegue del Estado no se debería tanto a un movimiento de lo concreto a lo abstracto (Hull 2012, 167). Más bien, se debería al movimiento de un ensamble de prácticas particulares (proyectos emprendedores individuales que forman redes político–empresarias) materializadas en documentos, hacia un ensamble de artefactos gráficos estandarizados (instrumentos de gestión, planes, proyectos, etc.) con los que se construye discursivamente la estética “racional” del Estado. En este movimiento, se hace indispensable el Sistema Nacional de Inversión Pública como el mediador donde convergen las dimensiones material y discursiva del Estado.

En este punto volvemos al ya clásico texto de Ferguson y Gupta (2002), quienes presentan dos importantes argumentos sobre la espacialización del Estado que vale la pena poner en discusión a la luz del caso peruano. Por un lado, los autores sostienen que hoy en día el despliegue de poder de los estados atiende a una gubernamentalidad neoliberal, recogiendo el concepto de Foucault (1991). Sobre la base del caso de Lesotho, los

autores sostienen que cada vez más las funciones que convencionalmente atribuimos a los Estados vienen siendo asumidas por actores ajenos este, sean Órganos de Gobernanza Internacional, Organismos no Gubernamentales o incluso la propia sociedad civil. En ese sentido, con el repliegue de las actividades del Estado se genera nuevas y mayores formas de autogobierno, las que se evidencian en mecanismos cada vez más populares como por ejemplo los presupuestos participativos.

La operación cotidiana del Estado peruano es posible, en buena medida, debido a prácticas privadas, las cuales resultan instrumentales al neoliberalismo en tanto producen proyectos de gobierno individualistas basados en principios como la competencia y el emprendimiento.

Si bien Drinot (2014) ha realizado los primeros esbozos sobre la gubernamentalidad neoliberal en el Perú, su propuesta no llega a desarrollar los aspectos relacionados a su despliegue y operación en el territorio, ya que se concentra en su forma discursiva. Así, sobre la base de lo observado en Ayacucho, podemos agregar que la operación cotidiana del Estado peruano es posible, en buena medida, debido a prácticas privadas, las cuales resultan instrumentales al neoliberalismo en tanto producen proyectos de gobierno individualistas basados en principios como la competencia y el emprendimiento. Si a esto agregamos que las prácticas privadas se funden con las operaciones cotidianas de la burocracia estatal hasta el punto de volverse indistintas, se hace muy sencillo debatir sentidos

comunes que de manera muy natural contrastan la eficiencia del sector privado con la ineficiencia del sector público. Tal es así, que este contraste artificial nos enfrenta a una doble paradoja.

La operación cotidiana del Estado peruano es posible, en buena medida, debido a prácticas privadas, las cuales resultan instrumentales al neoliberalismo en tanto producen proyectos de gobierno individualistas basados en principios como la competencia y el emprendimiento.

En primer lugar, si bien la implementación de reformas de corte neoliberal atendió a la lógica de reducir los controles del Estado restringiéndolos a la menor cantidad posible de ámbitos de la sociedad y la economía, al mismo tiempo, el repliegue de sus actividades ha sido posible precisamente por la implementación de un sistema de gestión cuyas técnicas han sido diseñadas para operar como mecanismos de control y auditoría dirigidos a sus entidades y a las personas que las operan.

En segundo lugar, resulta también paradójico que sea precisamente el repliegue de las actividades del Estado aquello que facilite el surgimiento de proyectos emprendedores que hacen posible el despliegue de sus técnicas. Es decir, las prácticas privadas que van ganando campo frente al ámbito de acción del Estado, son precisamente aquellas que hacen posible su operación y despliegue en el territorio.

De otro lado, tras una etnografía de la burocracia en la India, los autores citados concluyen que la manera que tiene el Estado de desplegarse en el espacio es vertical y abarcadora. Este argumento se fundamenta en la constatación de un significativo contraste entre la movilidad de los funcionarios del nivel de gobierno federal Indio, quienes son capaces de transgredir los niveles de gobierno hasta lo local, y la poca agencia de los funcionarios locales para acceder a niveles de gobierno

superiores y, por lo tanto, más abarcadores en términos territoriales.

Quienes encarnan estas transgresiones no son necesariamente funcionarios públicos, sino consultores, ciudadanos o empresarios externos a la municipalidad, o incluso agentes que personifican simultáneamente varios de estos roles.

Si bien coincidimos con la existencia de una dimensión vertical del Estado, en el caso peruano encontramos que la transgresión de los niveles de gobierno no es unidireccional, en la medida que no es exclusiva de los funcionarios de nivel nacional, ni siquiera de los funcionarios públicos. Por el contrario, en los proyectos de inversión pública la transgresión de las estructuras del aparato burocrático puede darse también desde lo local hacia lo nacional, sin transitar necesariamente por los ámbitos provincial y regional que estéticamente median estos dos niveles de gobierno. Más importante aún, quienes encarnan estas transgresiones no son necesariamente funcionarios públicos, sino consultores, ciudadanos o empresarios externos a la municipalidad, o incluso agentes que personifican simultáneamente varios de estos roles.

Al mismo tiempo, precisamente la imbricación de las prácticas públicas y privadas en el despliegue del Estado nos permite cuestionar la idea de este como abarcador (encompassment). Si el Estado fuera abarcador en su despliegue en el territorio, esto implicaría que envuelve lo que se encuentra en su interior y, por lo tanto, que existe un adentro y un afuera definidos y delimitados por el

conjunto de prácticas, discursos y representaciones que producen el Estado.

Por el contrario, la permanente permuta entre los roles de funcionario público y emprendedor que realizan los “perfileros”, dan cuenta de las dinámicas inconstantes mediante las que se produce el Estado. En ese sentido, siguiendo a Mitchell (1999), resulta más apropiado pensar en el Estado como los efectos producidos por estas prácticas, donde los límites entre lo estatal y lo no estatal se redefinen permanentemente. Es en la producción de estos efectos que el Estado se hace verticalmente, tanto partiendo desde lo nacional hacia lo local como en el sentido inverso. —■

REFERENCIAS

- Das, Veena y Deborah Poole. (2004). State and its Margins: Comparative ethnographies. In V. Das, & D. Poole, *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-35). Santa Fe, New Mexico: School of American Research Press.
- Dargent, Eduardo. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: Experts Running the Government*. Cambridge
- Drinot, Paulo. (2014). *Foucault in the Land of the Incas: Sovereignty and Governmentality in Neoliberal Peru*. En: P. Drinot, *Peru in Theory*. New York, U.S.A.: PALGRAVE MACMILLIAN
- Ferguson, James y Akhil Gupta. (2002). Spatializing States: Toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Anthropologist*, 981-1002. Volume 21 Number 4.
- Foucault, Michel. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Chicago: The University of Chicago Press.
- Ghezzi, Piero y José Gallardo. (2013). *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Grompone, Alvaro. (2013) “Entre la estabilidad y la intrascendencia: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala”. En *Revista Argumentos*, Edición N° 5, Año 7, Noviembre.
- Hull, Matthew S. (2012). *Government of Paper: The Matriality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. University of California Press
- Migdal, Joel S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mitchell, Timothy. (1999). Society, Economy and the State Effect. En Sharma, A. & Gupta, A. (eds) (2006). *The Anthropology of the State: A reader*. Blackwell Publishing.
- Poole, Deborah. (2004). Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State. In V. Das, & D. Poole, *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 35-66). Santa Fe: School of American Research Press.
- Power, Michael. (2000). The Audit Society - Second Thoughts. *International Journal of Auditing*, 111-119. Volume 4.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta. (eds) (2006). *The Anthropology of the State: A reader*. Blackwell Publishing.
- Trouillot, Michel-Rolph. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. En *Current Anthropology*, Vol. 42, No. 1 (febrero 2001), pp. 125-138
- Vergara, Alberto. (2012). Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema? En: *Revista Argumentos*, Edición N° 3, Julio.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
 Gálvez, Álvaro. “El efecto Estado y la desestatación de sus funciones”. En *Revista Argumentos*, año 10, n.º 1. Febrero 2016.
 Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-efecto-estado-y-la-desestatacion-de-sus-funciones/>
 ISSN 2076-7722