

LAS BUROCRACIAS DE CALLE COMO PRIMERA LÍNEA DEL ESTADO Y SU PAPEL EN LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD

**PILAR ARCIDIÁCONO
LUISINA PERELMITER**

Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad.

Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Félix Pablo Crous

Titular de la Oficina Anticorrupción

Dr. Luis Francisco Villanueva

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Lic. Natalia Torres

Directora Nacional de Ética Pública

Equipo de la Colección de Documentos de la Red Federal EMIC

Dra. Paula Canelo

Coordinadora de la Red Federal EMIC (Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción) y Editora general

Dra. María Cecilia Lascurain - Dr. Alejandro Dulitzky

Coordinadores técnico/académicos de contenidos

Lic. Agustina Arias

Coordinadora de edición y diseño

Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, abril de 2022.



Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad.

Documento N°2 de la Colección Red Federal EMIC (OA-PNUD)¹

Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter²

Resumen:

El documento analiza a las llamadas burocracias de calle, servidores y servidoras públicas que se encuentran en contacto directo y cotidiano con los ciudadanos y ciudadanas y que, por ello, tienen un rol clave en el diseño e implementación de las políticas públicas. Desde una mirada novedosa y compleja sobre las prácticas de estos agentes estatales, explica por qué es importante dirigir la mirada hacia el funcionamiento capilar del Estado para mejorar la integridad de las políticas públicas, y sistematiza pistas que sirven como ideas y ejemplos útiles para la comprensión e intervención sobre esta primera línea de acción estatal, fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de integridad e igualdad.

¹ Los Documentos de la Colección Red Federal EMIC fueron realizados en el marco de las actividades del Proyecto ARG/16/019 “Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales, Oficina Anticorrupción/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD).

² Pilar Arcidiácono es Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); es Investigadora del CONICET en el Instituto Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho (UBA) y Profesora de Sociología Política en la Carrera de Sociología (UBA). Su campo de estudio es el de las políticas sociales y su cruce con la sociología política. Luisina Perelmiter es socióloga, Doctora en Ciencias Sociales por la UBA, Investigadora del CONICET y Profesora Adjunta de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Trabaja en el campo de la sociología política, en particular en el estudio de las burocracias del bienestar y las burocracias de calle. Ambas son miembros de la Red Federal EMIC (OA-PNUD).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y no representan necesariamente la opinión de la Oficina Anticorrupción.



Introducción

Las imágenes convencionales sobre la vida cotidiana del Estado y las burocracias en Argentina describen situaciones poco agraciadas en la valoración de ciudadanos y ciudadanas. Es común escuchar que el Estado es una “máquina de impedir”, un “elefante lento y torpe”, que sus burocracias tienen un comportamiento “corrupto”, “arbitrario” e “ineficiente”, que trabajan “sin profesionalismo ni compromiso”, y que sus mostradores, ventanillas y procedimientos son “amansadoras incomprensibles”, donde “se va a perder el tiempo”. El lector o lectora recordará personajes muy instalados en la cultura popular; como Flora, la empleada pública representada por el actor Antonio Gasalla, que expresa estas ideas tan usuales en el sentido común. “¡¡¡Atrásss, atrásss, se van para atrásss!!!” es la frase con la que termina rematando cada sketch el personaje, con los ojos desorbitados y los pelos parados, en una metáfora extrema de lo que creemos que pasa en las interacciones con empleados/as públicos/as.

En efecto, la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas podemos recordar alguna anécdota en la que agentes estatales se comportan de modo negligente en relación a nuestras necesidades o a las normas; complicando los trámites, discriminando a ciertas personas o, incluso, pidiendo sobornos y encubriendo actividades ilegales. Es probable, sin embargo, que también recordemos situaciones contrarias, donde estos agentes se comportan como “héroes y heroínas anónimos/as”, facilitando trámites y evitando injusticias. Implementadores/as por excelencia, la experiencia cotidiana que tenemos de la autoridad estatal depende en gran medida de estos y estas agentes.

Este documento presenta algunas ideas provenientes de un campo de investigación en crecimiento los últimos años, en torno a estos servidores públicos claves, las llamadas *burocracias de calle, que están en contacto directo y cotidiano con los y las ciudadanas*. Ideas que, entendemos, pueden contribuir a la construcción de una mirada más matizada y compleja sobre sus prácticas, que permita intervenir sobre ellas en pos de diseñar e implementar políticas públicas con perspectiva de integridad e igualdad .



El documento se organiza como sigue. Primero, exponemos las razones por las cuales para mejorar la integridad de las políticas públicas es importante dirigir la mirada hacia el funcionamiento capilar del Estado. Luego, presentamos brevemente el concepto de burocracias de calle y los insumos analíticos que provee. Finalmente, sistematizamos algunas pistas que sirven como ideas y ejemplos útiles para la comprensión e intervención sobre esta primera línea de acción estatal.

1. Del Estado como cúpula al Estado en la calle

Más allá de las burocracias de calle, el Estado argentino suele ser caracterizado como un Estado deficitario, de iniciativas trucas a lo largo de la historia, de problemas recurrentes que se van instalando y reproduciendo como en espirales, sin recursos institucionales ni dirigenciales que estén a la altura de los desafíos de corto y largo plazo.

En sintonía con estas últimas ideas, el estudio de las organizaciones y actores estatales en la Argentina estuvo dominado hasta hace algunos años por perspectivas que miran al Estado “desde arriba”. Estas visiones fueron cruciales en las explicaciones sobre las variaciones que los distintos países presentan en el tipo y grado de éxito de sus políticas públicas y en la comprensión, por tanto, de algunas de las razones del devenir frustrado de diversos proyectos de gobierno en la Argentina. En particular, se orientaron a enfatizar la falta de capacidades organizacionales y técnicas del Estado y, sobre todo, la inestabilidad de las estrategias puestas en práctica a lo largo de los distintos gobiernos y coyunturas políticas.

Estos estudios panorámicos contribuyeron a poner en perspectiva el caso del Estado argentino en sus grandes propiedades. Sin embargo, en ese mismo movimiento oscurecieron otros aspectos de su funcionamiento. Al interrogarse por el “éxito” o “fracaso” de las políticas, los aspectos institucionales del funcionamiento estatal suelen juzgarse a partir de modelos teóricos que prescriben qué tipo de atributos serían adecuados para la consecución de ciertos objetivos. De allí que las explicaciones de los “fracasos” en el caso argentino se concentren en carencias: de capacidades, de autonomía, de coordinación, de



estabilidad, de formalidad, de racionalidad. Este énfasis limita la comprensión de lo que efectivamente sucede en las instituciones estatales. Al reducir su realidad a aquéllo que les falta, obstaculiza la posibilidad de apreciar formas de la autoridad estatal o “capacidades” que no sean aquéllas definidas por los modelos teóricos.³

Para pensar las condiciones de funcionamiento del Estado, proponemos suspender los siguientes supuestos: que el Estado existe como una entidad integrada; que es unitario y coherente; que establece una frontera clara respecto a la sociedad; y que su funcionamiento institucional puede caracterizarse a partir del estudio de sus instituciones formales. Como ya hace tiempo argumentó el politólogo Oscar Oszlak (1979), el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en cuanto arena de conflicto político, debiera asumirse como un rasgo constitutivo, o al menos muy esperable, antes que como una “incongruencia” o “patología”.

Pensar que el Estado puede (y debe) funcionar como un aparato burocrático unificado no es un problema sólo en nuestras latitudes. De norte a sur, las ciencias sociales se propusieron los últimos años entender la multiplicidad y diversidad de instituciones, agentes, narrativas e incluso racionalidades en conflicto que coexisten en su vida cotidiana (Morgan y Orloff, 2017; Fassin, 2015; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Gené, Heredia y Perelmiter, 2021).

Dirigir la mirada hacia las burocracias de calle forma parte de esta iniciativa, en términos intelectuales y políticos. Se trata de poner la lupa allí donde los ciudadanos y ciudadanas se “encuentran” cuerpo a cuerpo con algún/a agente estatal, como en una suerte de escena primaria del orden público que por su carácter corriente y cotidiano, suele pasar desapercibida: ¿qué ocurre en esos encuentros? ¿Qué rol cumplen estas burocracias tan diversas entre sí en la reproducción del orden social, en la unificación o diversificación de los lenguajes de las demandas, en la garantía de los derechos ciudadanos, en las experiencias

³ Sobre este tema consultar el Documento N°3 de esta Colección, “Usos y significados de la corrupción”, de Sebastián Pereyra.



de justicia e injusticia que las personas vivimos a diario? ¿Qué papel pueden tener, en definitiva, para mejorar la transparencia e integridad de la acción pública?

Las miradas panorámicas del Estado, “desde arriba”, son útiles para entender la particularidad del Estado argentino y sus políticas en comparación con otros casos nacionales. Sin embargo, desde esas miradas no logramos registrar ni comprender las características y el funcionamiento capilar del Estado. Las burocracias de calle componen la primera línea de acción estatal, observarlas y conducir las es crucial para mejorar la eficiencia y la integridad de las políticas públicas.

2. ¿Qué son las burocracias de calle?

¿Quiénes son concretamente los representantes del Estado en la calle? Una diversidad y multiplicidad de agentes, con perfiles punitivos o protectorios, que cumplen funciones de asistencia o control, que tienen monopolios sobre diversos recursos de autoridad y que proveen distintos servicios. Son maestros/as y directivo/as de escuelas, policías, gendarmes, trabajadores/as de la asistencia estatal, operadores/as judiciales, inspectores/as en diversas áreas, trabajadores/as de la salud y diversos empleados/as públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos, atienden las ventanillas donde se producen los encuentros entre el Estado y la ciudadanía y habitan lo que podemos llamar la “primera línea del Estado”.

El trabajo del politólogo Michael Lipsky (1980 [2010]), fue pionero en la construcción de este nuevo objeto de análisis a comienzos de los años 80' en Estados Unidos, cuando despuntaba el proceso de cuestionamiento y la reforma de los llamados Estados de bienestar. En efecto, la teoría de la burocracia de calle proporcionó una nueva forma de ver los dilemas de los/las trabajadores/as de la línea de frente del Estado.



Más allá de sus diferentes funciones y saberes, Lipsky caracteriza a las burocracias de calle por su posición en la estructura organizativa estatal. En tanto “brazo operativo” del Estado, en contacto cotidiano con los y las ciudadanas, las burocracias de calle son, para el autor, verdaderas “re-hacedoras” de las políticas públicas. Pero este rol se desarrolla en condiciones específicas. Incluso en los países más ricos, las burocracias de calle suelen enfrentar una gran exigencia en su trabajo al tiempo que operan con recursos escasos. Adicionalmente, los objetivos de su labor y las normas oficiales que lo regulan suelen ser ambiguas, lo que provoca una gran incertidumbre sobre cómo proceder en cada situación. Esta ambigüedad de objetivos y lagunas normativas no son necesariamente “malas”, muchas veces habilitan una flexibilidad que permite mejorar la implementación de políticas públicas. En todo caso, en qué medida facilitan el trabajo de implementación o más bien generan oportunidades para prácticas poco íntegras es una cuestión a discernir en cada caso particular.

Entre la vocación de servicio y la autopreservación, las burocracias de calle desarrollan una cantidad de estrategias para hacer frente a los dilemas y complejidades propias de su quehacer. Por eso, el ejercicio de cierto margen de discrecionalidad es un rasgo constitutivo de su posición en el Estado. No es una atribución indebida, tampoco una “opción” entre otras, sino una característica estructural de su rol. Una trabajadora social, por ejemplo, cuya labor consiste en elaborar informes socioambientales que luego habilitan o no el acceso a prestaciones sociales, puede elegir qué y cómo describir las condiciones de vida de una familia en situación de vulnerabilidad en función de distintas variables. A veces puede ser que busque maximizar la obtención de recursos y entonces “exagere” las penurias de las familias que visita. Otras veces, dado que los recursos no pueden abarcar a todos y todas, necesitará tomar decisiones difíciles sobre a qué familias “beneficiar”. Entre otras tantas situaciones que pueden incidir en el modo en que elabora sus informes.

Dicho de otro modo, las burocracias de calle tienen que ejercer su margen de maniobra o decisión para ajustar las normas a las situaciones y circunstancias concretas de sus públicos, de sus contextos institucionales y de su propia supervivencia. Es por este atributo que son



actores y actrices claves en la re-hechura de las políticas públicas y no sólo meros/as implementadores/as. Así, la noción de burocracia de calle nos ofrece una base conceptual para entender cómo y por qué el funcionamiento de la primera línea del Estado es relevante en la dinámica de las políticas públicas y, más generalmente, en la producción del orden público y su legitimidad.

Dado el origen norteamericano de esta teoría, es conveniente contextualizarla. La Argentina y los países del sur global comparten algunos rasgos que están menos presentes en los países centrales. Altos niveles de desigualdad e informalidad, falta de infraestructura estatal y de recursos institucionales estables, escasa confianza en las leyes y el poder público, entre otros, generan un punto de partida singular para entender los dilemas de nuestras burocracias de calle (Lotta *et al.*, 2022). Como subrayó el politólogo Guillermo O' Donnell (1993), en la medida en que los Estados de los países en desarrollo se caracterizan por una distribución desperejada de la infraestructura y la legalidad a lo largo del territorio nacional, el trabajo cotidiano de las instituciones estatales y sus trabajadores/as más rasos se desarrolla en condiciones específicas. Escuchar y entender los problemas con los que lidian las burocracias de calle en nuestro país supone en cierto modo tener en cuenta ese contexto.

Para las burocracias de calle y sus públicos, ser conscientes del carácter fragmentario de la presencia estatal (y de la legalidad) en la sociedad, implica una especie de “experiencia estructural de arbitrariedad” (Perelmiter, 2021). Un inspector laboral que sanciona a un empleador que es dueño de un pequeño comercio al borde de la subsistencia sabe que esa sanción coexiste con una enorme economía “informal” donde el Estado no fiscaliza las relaciones laborales. Un trabajador de la asistencia estatal que toca el timbre de un domicilio porque alguien mandó una carta solicitando ayuda desde ahí, sabe que el vecino, que pregunta por qué no lo vienen a visitar a él, está recibiendo un trato desigual. En el fragor de los encuentros con los y las ciudadanas, el ejercicio de juicios justos es difícil de lograr. Aprender de los dilemas que los propios trabajadores y trabajadoras estatales manifiestan tener, y de las formas precarias en que encuentran soluciones, puede ser un gran insumo en la conducción de los organismos estatales y en el diseño de las políticas públicas.



Las burocracias de calle son un conjunto de trabajadores y trabajadoras estatales que cumplen funciones de asistencia, educación, represión y control: Maestros/as, policías, trabajadores/as de la asistencia social y la salud, operadores/as judiciales, inspectores/as y diversos empleados/as públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y atienden los mostradores del Estado. Estas burocracias ejercen (y deben hacerlo) su margen de maniobra o decisión para ajustar las normas a las situaciones concretas de sus públicos, de sus contextos institucionales y de su propia supervivencia. Es por este atributo que son claves en la re-hechura de las políticas públicas. La noción de burocracia de calle nos permite así entender cómo y por qué el funcionamiento de la primera línea del Estado es relevante en la dinámica de las políticas públicas y, más generalmente, en la producción del orden público y su legitimidad.

3. Pistas para entender perspectivas, prácticas y desafíos en la primera línea del Estado

- **Comprender el ejercicio virtuoso de una “discrecionalidad no arbitraria”**

Los márgenes de actuación que las burocracias de calle tienen en su trabajo cotidiano suelen ser el aspecto que mayores controversias acarrea en la opinión pública, sobre todo cuando están asociados con las ideas de arbitrariedad, corrupción e injusticia. Los ejemplos son abundantes: policías que exigen documentos a los jóvenes en la vía pública sin ninguna razón o que lo hacen “por portación de cara”; inspectores que, a cambio de coimas, habilitan locales comerciales que no cumplen con condiciones de seguridad e higiene, o que hacen la “vista gorda” frente a diversas ilegalidades; trabajadores/as del campo asistencial que solicitan papeles innecesarios a la hora de tramitar una prestación social o manejan a su arbitrio los horarios de atención. En efecto, corrupción, desidia, maltrato, e incluso violencia, son acusaciones muy recurrentes hacia los y las trabajadoras de la primera línea del Estado.



Sin embargo, en muchos otros casos, la actuación de las burocracias de calle no opera en este sentido. Sus acciones se acercan a lo que denominamos “*discrecionalidad no arbitraria*”, es decir, un conjunto de micro decisiones donde los actores ponen en juego un sentido práctico de justicia. Desde esta mirada, los márgenes de decisión ofrecen un gran recurso para solucionar algunos problemas. Sobre todo en intervenciones estatales que exigen plasticidad, esto es, tomar distancia reflexiva de ciertas reglas formales que no aplican o no abarcan los requerimientos de algunas situaciones que se presentan en el día a día.

Este tipo de discrecionalidad puede ser un instrumento importante en la adecuación de ciertas políticas a contextos locales y coyunturas cambiantes (Pires, 2011). Del mismo modo, puede contribuir a la legitimación de ciertas políticas, ya que frente a problemas que involucran situaciones de vulnerabilidad y sufrimiento, la ciudadanía demanda burocracias atentas a las circunstancias, y con la prioridad de hallar soluciones coloca lo normativo en un segundo plano.

Veamos a continuación un ejemplo concreto donde las burocracias de calle ejercen este sentido práctico de justicia. Detengámonos primero en los dilemas que enfrentan inspectores laborales del Ministerio de Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con testimonios relevados en una investigación realizada por una de las autoras de este documento en el año 2015, una de las situaciones dilemáticas más frecuentes se origina en la percepción de fragilidad económica del negocio en donde realizan la inspección. Varios inspectores narran la dificultad moral de labrar infracciones en negocios “pequeños”, ubicados en los barrios más pobres o periféricos de la ciudad.



“El tema es el tamaño del negocio, yo veo la infraestructura del negocio, ¿este es un negocio para pagar cargas sociales o no? por ahí solo pueden pagar el alquiler y pagan la comida... ¿entendés? A nosotros nos dijeron algo cuando entramos a trabajar y era “no atacar la economía de subsistencia”, eso porque trabajamos en el conurbano, acá los negocios no son de subsistencia... acá, los negocios, generalmente, son lucrativos... salvo alguna, no sé, verdulería de barrio, algún despacho de pan... muy humilde... algo atendido por los dueños”

(Testimonio de Manuel, inspector de la Dirección de Inspección Federal del MTySS, entrevista con autora, 09/2015)

Como se aprecia en el testimonio, en algunas oportunidades la discrecionalidad del inspector es orientada desde arriba -“no atacar la economía de subsistencia”-. Aun así, lo que cuenta como “subsistencia” no está escrito en ningún lugar, por lo que el inspector debe realizar un juicio situado al respecto. Este juicio no es nada menor para el sentido ético de su actividad. Desde el punto de vista del inspector, su acción es doble: ejerce un poder de policía de cara al empleador y un poder protector de cara al empleado. Muchas veces, la percepción de fragilidad socioeconómica en el empleador vuelve borrosa esa frontera. Cuando dejan de sancionar al empleador, porque perciben que el vínculo laboral es parte de una empresa económica frágil, ¿dejan de proteger al empleado? Esta pregunta no tiene una respuesta obvia en todos los casos. El problema, señalan, es que la mayor proporción de empleo no registrado corresponde, precisamente, a unidades económicas pequeñas, por lo que tiene cierta lógica concentrar la tarea fiscalizadora en ese tipo de negocios. Cuán pequeña o frágil tiene que ser una actividad económica para justificar que el inspector decida “hacer la vista gorda” es una cuestión de “sentido común”.

El sentido práctico de justicia que orienta el trabajo de las burocracias de calle, en cada ámbito del Estado, no está escrito en piedra. Se puede conducir y moldear. Por eso es importante que las instituciones estatales cuenten con espacios donde se expresen estos sentidos, donde los trabajadores y trabajadoras puedan poner en común sus experiencias y



dilemas éticos, sus modos de resolver lagunas normativas o situaciones complejas en el día a día de su quehacer.

Queremos destacar además que esta “*discrecionalidad no arbitraria*” no es un rasgo individual o psicológico, que depende de la personalidad o el humor de quien está en la primera línea del Estado. Las burocracias de calle son miembros de mundos atravesados por valores, por ideas de lo correcto e incorrecto, lo justo e injusto, vinculados a entornos político-partidarios, institucionales, religiosos y profesionales, entre otros. Por ejemplo, el trabajo social, como profesión y oficio, cuenta con recursos y hábitos singulares. La informalidad como recurso para transitar los laberintos de las oficinas públicas y las demoras, la activación de redes de contactos en agencias estatales u organizaciones sociales, los atajos, la articulación con actores, la movilización de recursos extraoficiales, forman parte de las destrezas y de los valores que definen en gran medida su trabajo. En los primeros días de la pandemia, cuando la presencialidad estaba casi impedida para la mayoría de los y las trabajadoras del Estado, muchos de estos hábitos les permitieron adaptarse mejor al contexto de aislamiento y jugar el rol de “*trabajadoras sociales delivery*” denominación que usaban algunas trabajadoras de un organismo dedicado a temas de asistencia cuando activaban los contactos con las colegas a través del WhatsApp para solucionar problemas de los más diversos (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Esos mundos morales proveen recursos colectivos para improvisar y conllevan modos de “hacer justicia” que, por supuesto, no están exentos de prejuicios y sesgos discriminatorios. Como señalan los politólogos Steven Mynard-Moody y Michael Musheno (2003) las burocracias de calle se orientan, muchas veces, por las “rostros de las personas”, no tanto por las “normas”. Es decir se ponen en juego prejuicios de raza, género, clase y edad, de acuerdo a quien está delante en la ventanilla o en el mostrador⁴. Por ejemplo en los casos de

⁴ En el Documento N°1 de esta Colección, “Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder”, de Christian Gruenberg, se analiza el vínculo entre un análisis estructural de la corrupción y principios de derechos humanos como el de “no discriminación” que presentan una clave para el diseño de políticas públicas más íntegras e igualitarias.



pedidos de sobornos a mujeres vulnerables para la atención en centros de salud o la discriminación a población trans en la atención ginecológica. Los sesgos de las burocracias de calle no difieren de aquellos que están presentes en las sociedades y comunidades a las que pertenecen. Claro que, al ejercer funciones públicas y disponer de autoridad para habilitar o no el ejercicio de derechos, esos prejuicios son doblemente problemáticos y deben ser puestos en discusión.

Pensar el Estado desde esta perspectiva, entonces, implica detenerse en los dilemas morales y los juicios prácticos que están implicados en el trabajo cotidiano de las burocracias de calle. ¿De qué forma los agentes estatales ejercen esa discrecionalidad y hacen frente a demandas conflictivas en situaciones de implementación de políticas? Esta pregunta, dirigida a cualquier trabajador/a estatal de la primera línea, nos invita a reconocer ese gran cúmulo de saber experiencial, de convenciones tácitas, no escritas en ninguna parte, que ponen en práctica casi sin darse cuenta en las rutinas institucionales. Como se trata de agentes públicos, para poder “conducirlos” es importante entonces conocer esas pertenencias y libretos morales. Sobre todo porque pueden funcionar ampliando la integridad y la pretensión igualitaria de las políticas, o socavándolas. Las burocracias de calle pueden activar esos libretos morales para ejercer un control social horizontal, frente a prácticas corruptas, abusivas o discriminatorias de sus pares. Cuando un policía maltrata a un joven trabajador de los sectores populares sin motivo, puede haber otros u otras policías que condenen esa acción y establezcan costos sociales y morales para quienes incurren en ellas. La puesta en práctica de esos libretos morales conviven en el ámbito estatal con marcos normativos -como el código de ética- que establecen principios orientadores sobre la forma de pensar dilemas en la implementación de políticas o la atención al público. Las formas posibles de articular y hacer dialogar los libretos morales que traen consigo las burocracias de calle y los marcos éticos oficiales son materia para el trabajo institucional en cada ámbito de acción.



La “discrecionalidad no arbitraria” como margen de actuación de las burocracias de calle se distingue de aquellas prácticas asociadas con la ilegalidad y la corrupción. Estos márgenes atraviesan parte importante de las decisiones que toman quienes están en la línea de frente del Estado y allí expresan un sentido práctico de justicia. Para los niveles de decisión pública, es importante conocer estos supuestos, valores y formas de procesar los dilemas diarios para conducir el trabajo de las burocracias hacia políticas públicas más íntegras e igualitarias.

- **Conocer las porosidades y conexiones entre las burocracias de calle**

Observada “desde abajo”, la actividad estatal está repleta de porosidades entre lo público y lo personal, entre organizaciones estatales y sociales, y entre los propios organismos estatales entre sí. Su actividad tiene múltiples conexiones formales o informales entre distintos tipos de burocracias de diferentes dependencias públicas o poderes del Estado. Sea por los requerimientos de implementación de las políticas, o por desplazamientos de funciones, los distintos tipos de trabajadores/as (trabajadoras/es sociales, policías, maestras/os, gendarmes, empleados de mostrador o inspectores, entre otros) suelen (o pueden) construir redes de contactos interpersonales donde intercambian datos de manera informal y resuelven problemas que se presentan en su quehacer cotidiano.

Esta particularidad se expresó en forma contundente en los días más intensos del aislamiento social, preventivo y obligatorio de la pandemia COVID-19. Durante un trabajo de campo vinculado con la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que realizamos en el marco del proyecto PISAC-Covid 19, “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia”, recogimos evidencia en esta dirección (Arcidiácono y Perelmiter, 2022).

En muchos casos, trabajadores de otras dependencias o incluso jurisdicciones, hacían tareas típicas del organismo encargado de la implementación del IFE. Los y las trabajadoras



pusieron en práctica diversos repertorios ante las consultas que recibían. Desde ir puerta a puerta o llamar por teléfono a sus públicos habituales para averiguar si habían realizado el trámite, hasta asumir la responsabilidad de seguir casos de modo personalizado, colaborando con personas con las que tenían contacto previo por otras prestaciones y habían estrechado lazos de confianza. Este tipo de repertorios informales, en algún modo “activistas”, para solucionar problemas, son típicas de las burocracias que trabajan en las áreas encargadas de la asistencia y que están habituadas a trabajar con poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad. Estos cruces muestran cómo, en el nivel más capilar, las fronteras interiores del aparato estatal se borron.

La porosidad de fronteras internas entre las burocracias de calle también puede observarse en los desplazamientos de funciones entre organizaciones, según las necesidades de las coyunturas y contextos, aún en aquellas que parecieran tener roles muy delimitados. Las transformaciones que ha experimentado la gendarmería las últimas décadas es un buen ejemplo de estos procesos. En tanto fuerza de seguridad de frontera, debió ejercer roles policiales cuando fue convocada para actuar en territorios atravesados por situaciones de violencia e inseguridad agudas. La antropóloga Sabina Frederic (2020) ha escrito un libro al respecto, donde comparte un testimonio en el que se muestra el modo en que esas transformaciones son experimentadas por los propios gendarmes.

“Queremos hacer trabajo de policías, pero no somos policías. Nos atamos a lo militar. Y se ve en el papeleo, en los informes qué tenemos que elevar. Los policías no son así. Nosotros tenemos que informar cada cosa a la cadena de mando. (...) Entonces queremos ser policías, pero nos aferramos a la cadena de mando. Yo no reniego de ser militar, pero el papeleo, los informes, me limitan. Se quejan porque el personal en lugar de estar afuera del contenedor está adentro descansando. Y bueno, entonces sácame el contenedor. Pero no, cómo les vamos a sacar el contenedor, tienen que descansar. Pero la policía no tiene contenedor y vigila un agente solo; si no puede, pedirá apoyo”

(Testimonio de Roberto, comandante a cargo de la Unidad de Prevención Barrial del barrio Fátima, citado en Frederic, 2020: 167-168).



Al asumir nuevas funciones y compartir el territorio con la policía, la rigidez militar aprehendida como parte de su oficio aparecía con fuerza, haciendo ineficiente y conflictivo el ejercicio del nuevo rol que se les otorgaba. No sólo en el sentido del bienestar y del cuidado que la gendarmería procuraba para su personal, y que difería de las prácticas atribuidas a la policía, sino también en los procesos internos, las lógicas de los reportes escritos a las autoridades, que no son las mismas en una y otra fuerza.

Estos desplazamientos de funciones a la vez que proporcionan recursos para mejorar las políticas, generan nuevos problemas, perturban viejas estructuras y generan desconcierto entre quienes realizan los trabajos en la primera línea del Estado y en sus autoridades. Es fundamental, en este sentido, propiciar espacios donde estas experiencias puedan ser compartidas y discutidas, para elaborar mecanismos que mejoren estas transiciones.

Es importante prestar atención a las redes de contactos interpersonales que las burocracias de calle utilizan para intercambiar datos de manera informal y a las porosidades entre funciones o jurisdicciones. Estas dinámicas suelen solucionar problemas diarios y generar nuevos efectos sobre la política pública. Conocer este funcionamiento “desde abajo” puede ser útil para incentivar la construcción de lazos horizontales en la línea de frente del Estado y promover una representación flexible de sus “misiones” de cara a la ciudadanía.

- **Entender los derechos como experiencia “de calle”**

Los derechos son un elemento central en los encuentros entre las burocracias de calle y la ciudadanía. En las últimas décadas, algunas transformaciones requieren que pongamos mayor atención sobre este punto. Existe cada vez mayor formalización legal de cuestiones que se encontraban reguladas de manera autónoma o informal. Esto es producto, entre otras cosas, de reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos y las garantías de protección.



Las burocracias de calle se ven interpeladas a diario por estos cambios. Quienes se acercan a las ventanillas y transitan las oficinas públicas, las escuelas o los hospitales, se apropian de la jerga jurídica, incorporan en sus reclamos términos como “amparos”, “demandas” o “cautelares”. La antropóloga Virginia Manzano (2020) analiza experiencias de la ciudadanía en torno al reclamo por hábitat en el Gran Buenos Aires, que expresan estos cambios en las vinculaciones con el Estado:

“Nos fuimos encontrando con lineamientos que nos fue poniendo el Estado, de los cuales nosotros tuvimos que ponernos a aprender: (...) empezando ya por cómo se para un desalojo, cómo se arma una ley de expropiación, cómo se discuten los precios de lo que vos vas a pagar por el terreno, el tema del cooperativismo también”
(Testimonio de Estela, miembro de la Red de Hábitat de Quilmes, Juanjo Cantiello comunicación personal, citado en Manzano, 2020: 14).

El aprendizaje de categorías legales para poder elaborar los reclamos así como hablar el “lenguaje del Estado” forman parte de los formatos que adoptan quienes reclaman en las agencias estatales. Sin dudas esto requiere de nuevas destrezas y procedimientos para el trabajo cotidiano de las burocracias callejeras que se encuentran con estos sujetos. Esta no es la única transformación. La ampliación de derechos va de la mano del protagonismo creciente del poder judicial. Queremos delimitar al menos dos sentidos.

Por un lado, los juicios que atraviesan los establecimientos públicos como escuelas o centros de salud (las denuncias por mala praxis a los médicos, o aquellas demandas dirigidas contra las autoridades escolares por ejemplo cuando un estudiante se lastima en el establecimiento). En un doble juego, si bien este escenario ofrece recursos para garantizar derechos a la vez genera el temor de los trabajadores ante una inminente demanda judicial, con efectos de rigidización sobre las burocracias de calle que habitan esas instituciones. Consecuentemente, esto puede desincentivar el uso de la “discrecionalidad no arbitraria” a la que nos referimos previamente y que a veces resulta útil para solucionar problemas cotidianos.



Por otro lado, el poder judicial opera como la “mesa de entrada” o “la otra ventanilla” (Arcidiácono y Gamallo, 2021) para obtener prestaciones sociales cuando las clásicas ventanillas de los poderes ejecutivos no responden. Se recurre a los tribunales para reclamar tratamientos médicos, prótesis o medicamentos, ajuste de haberes jubilatorios, subsidios habitacionales que faciliten el acceso a la vivienda y al suelo, para denunciar la contaminación ambiental como en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, pedir por vacantes en las escuelas públicas denegadas o litigar en torno al derecho a una educación inclusiva para personas con discapacidad. Las propias burocracias de calle, en muchas ocasiones, son las que derivan informalmente a las personas a la “otra ventanilla”. Cuando se quedan sin recursos o posibilidades para tramitar una prestación, ofrecen a sus públicos esta otra vía de acceso a derechos.

Finalmente, queremos dejar planteado que a partir de estas transformaciones en materia de derechos y justicia, es necesario prestar atención a la emergencia protagónica de ciertos perfiles de agentes dentro del aparato judicial. Nos referimos a las burocracias operativas de los juzgados: abogados/as de la defensa pública así como empleados y empleadas de las fiscalías. En algunos casos, estos actores desarrollan su trabajo en los barrios, junto con organizaciones sociales y organismos de derechos humanos, haciendo cada vez más difusos los límites entre burocracias judiciales y activismo social. El sociólogo Andres Scharager (2021), en su trabajo sobre la causa judicial Cuenca Matanza Riachuelo y las relocalizaciones de población afectada por la intervención judicial en el territorio, describe este tipo de pasajes:

“Todos vamos al territorio (...), hablamos desde el conocimiento del territorio, podemos equivocarnos pero estamos en eso. Pero (...) te expone mucho trabajar en el territorio (...), y te expone porque en un punto sos el Estado, y nosotros no podemos renegar de eso. Si querés, la forma en que hacemos nuestro laburo es muy particular, pero somos el Estado. Nosotros le hemos dado un montón a la causa, poder organizar ese proceso, trabajar con los compañeros, darle una impronta totalmente distinta a la que estaba planeada, a la que el Poder Judicial le quiere dar, pero siendo del mismo Poder Judicial”.



Scharager denomina a estos agentes “abogados anfibios”, ya que tienen un pie en los despachos y los tribunales y otro en los barrios. Pero además, porque propician, desde el interior del poder judicial, procesos de elaboración de demandas. Juegan, así, como muchas otras burocracias de calle en los ámbitos más diversos, un rol de mediación entre dos mundos –el de las personas que habitan los barrios vulnerables y el jurídico en un sentido amplio. Operan como puente y traductores, para hacer comprensible a las personas patrocinadas, restricciones y oportunidades que le son ajenas, que están encriptadas en los lenguajes y prácticas del mundo jurídico.

Es importante ampliar la mirada sobre las burocracias de calle y atender a este entramado multiactoral para captar las formas que van tomando los derechos como experiencia “de calle” y la relación entre las distintas manifestaciones del Estado y la ciudadanía.

La ampliación de los derechos a nivel de normas, lenguaje cotidiano y lugar protagónico del poder judicial en los asuntos públicos impacta en la cotidianeidad de las burocracias de calle y su relación con la ciudadanía. Genera algunas rigideces ante la amenaza del litigio inminente a la vez que con otros formatos puede convertirse en una vía más para resolver peticiones frente a otras situaciones que no encuentran solución por otros canales. Es importante prestar atención a las primeras líneas del poder judicial que comienzan a jugar un rol cada vez más central como parte de las burocracias de calle y son actores centrales en la experiencia de los derechos.

Reflexiones finales

Nuestro punto de partida es el siguiente: el universo de las burocracias de calle es amplio, diverso y poco se sabe sobre estos actores. En general, conocemos mejor las cúpulas del Estado (los perfiles de sus autoridades, las grandes líneas de política). También le atribuímos a esta vista panorámica la capacidad de explicar el modo en que funciona el



Estado y su vínculo con la sociedad. Tenemos mucha menos información sobre aquellas personas y prácticas que operan como primera línea del Estado, que recrean todos los días el contacto con la ciudadanía.

Sabemos que ni en Argentina ni en Dinamarca las burocracias de calle actúan siempre con estricta adhesión a las normas formales. Pero esto no quiere decir necesariamente que lo hagan de modo arbitrario, ilegal o corrupto. Para entender el rol que cumplen estas burocracias, no importa tanto distinguir si se trata de buenas o malas normas, sino de observar y conocer las reglas prácticas que organizan y coordinan el trabajo estatal en la realidad cotidiana de los organismos públicos.

Tanto las burocracias de calle como sus públicos son miembros y practicantes de instituciones, culturas políticas y universos de valores específicos. Sus dilemas y el modo en que ejercen sus márgenes de discrecionalidad se comprenden mejor si consideramos estos factores. La forma de "resolver" o actuar en los conflictos está asociada a sus pertenencias profesionales, políticas o religiosas, a las culturas institucionales de las distintas áreas del Estado y a legados organizativos diversos. Allí anidan las formas de asistir, proveer prestaciones de seguridad social, realizar inspecciones laborales o habitacionales, enseñar, curar, velar por la seguridad de las personas, controlar y castigar.

El ejercicio de una discrecionalidad no arbitraria, conversada al interior de los organismos públicos, es necesaria y compatible con la vocación de servicio que también hace a la integridad de la función pública. Se trata de generar espacios donde haya lugar para una reflexión sobre las prácticas que recupere, de "abajo hacia arriba", el cúmulo de saber experiencial que tienen estas burocracias de calle. No se trata sólo de "capacitarlas", sino más bien de generar los recursos comunicacionales e institucionales para socializar y coordinar saberes, para normalizar y conducir prácticas hacia una defensa más realista y menos declamativa del interés público.



Promover dinámicas que valoren e incorporen en el nivel decisorio a estos actores, que en muchos casos no son considerados piezas centrales del entramado estatal, es clave para generar mejores sinergias entre los distintos objetivos de la acción pública. Sin este reconocimiento, será muy difícil mejorar sus prácticas. Desde el punto de vista de las autoridades, conocer la vida capilar del Estado puede ser una gran herramienta para lograr burocracias lo más igualitaristas, íntegras y democráticas posibles, capaces de fortalecer la legitimidad de las políticas públicas.



BIBLIOGRAFÍA

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2021), “Sobre la judicialización de conflictos sociales en Argentina”, Serie Debates 4, Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas. <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSPP-Debates04.pdf>

Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2022), “Mediadores y digitalización de la política social. Transferencias de ingresos en la Argentina del covid-19”, mimeo.

Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2021), “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19”, *Estudios Sociales del Estado*, 7 (13), 155-191.

Bohoslavksy, E. y Soprano, G. (2010), “Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina” en *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo Libros, 9-55.

Fassin, D. (editor) (2015), *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*, London: Pluto Press.

Frederic, S. (2020), *La Gendarmería desde adentro. De Centinelas de la Patria al Trabajo en Barrios, Cuáles son sus Verdaderas Funciones en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gené, M.; Heredia, M. y Perelmiter, L. (2021), “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”, *Sociohistórica*, 48 (septiembre): 139.

Lipsky, M. ([1980] 2010), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. O. (2022), Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world, *Public Administration and Development*, 42 (1), 3-10.



Manzano, V. (2020), "Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna)", *Journal de Comunicación Social* (10), 13-47.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Morgan, K. y Orloff, A. (eds.) (2017), *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge, Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993), "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 130, Vol. 33, 163-184.

Oszlak, O. (1979), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19, Nº 74 (jul./sep. 1979).

Perelmiter, L. (2016), *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Perelmiter, L. (2020), Ley y justicia en la trinchera estatal. Experiencias de inspectores laborales en Buenos Aires, *Trabajo y Sociedad*, 34, 49-63.

Perelmiter, L. (2022), "Fairness" in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina", *Public Administration and Development*, 42 (1), 85– 94.

Pires, R. R. C. (2011), "Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies", *Regulation & Governance*, 5, 43-69.

Scharager, A. (2021), *Más allá del lawfare: judicialización, política y conflicto en la relocalización de villas del Riachuelo*. Buenos Aires: Teseo Press.
<https://www.teseopress.com/lawfare/>

