

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Estado, políticas públicas y ciudadanía

BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE Y DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA

Gianinna Muñoz Arce
Gabriela Lotta
Rik Peeters
(Eds.)

**BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE
Y DESIGUALDADES EN
AMÉRICA LATINA**

BUROCRACIAS DE NIVEL DE CALLE EN COLOMBIA: PARABUROCRACIAS, SUBREPRESENTACIÓN Y DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN EN UN CONTEXTO DE INSTITUCIONALIDAD DÉBIL, TERCIALIZACIÓN Y CLIENTELISMO

Lina Buchely Ibarra y Pablo Sanabria Pulido

Introducción

Hablar de burocracias de nivel de calle (BNC) en América Latina resulta retador. Hablar del Estado, de lo público, resulta retador. Cualquier interacción cotidiana con lo que llamamos el “Estado” conlleva una interacción con agentes estatales y tercerizados que ejercen funciones públicas. La emisión de nuestros pasaportes, la continuidad de los servicios públicos, la educación, las licencias de construcción o de conducción, o los servicios de atención legal en países como Colombia están en manos de organizaciones públicas, privadas, sin ánimo de lucro o de la sociedad civil que desarrollan actividades públicas. Ello supone no pocos retos para

quienes operan las políticas públicas al nivel de implementación, pero especialmente para la ciudadanía.

A diferencia de varios países latinoamericanos, Colombia ha sido amplia en la participación privada y no gubernamental en las políticas públicas y en la combinación de actores intersectoriales a través de mecanismos cooperativos y/o coercitivos en la implementación de políticas públicas (Sanabria Pulido y Guzmán, 2021). Este contexto ha generado un amplio espectro de agentes gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones públicas, en sectores tan diversos como la salud, la educación, la movilidad y el transporte, los servicios sociales y de bienestar, los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

El eclecticismo colombiano en la participación privada y no gubernamental es evidente al revisar los enfoques y mecanismos de coordinación de políticas públicas en las reformas de la administración pública gobierno tras gobierno (Sanabria-Pulido y Leyva, 2023). Y los resultados son variados. Existen experiencias negativas y bajos índices de satisfacción de usuarios colombianos con la provisión y prestación de bienes y servicios públicos por parte de agencias y empresas públicas (ej. EDIS Bogotá, EMCALI, Transmilenio) o privadas (Electricaribe, Air-e), y también contrastan con algunas experiencias positivas de prestación por parte de agencias estatales (ej. Empresas Públicas de Medellín, Metro de Medellín) o privadas. No obstante, son evidentes las frecuentes tensiones en materia de valores públicos y ética de lo público provenientes de un marco desestructurado de participación privada y no gubernamental en las políticas públicas (Sanabria-Pulido y Pliscoff, 2022; Elías, 2022; Molina y Ramírez, 2013). Recogiendo esas miradas, este capítulo se centra en explorar la producción académica sobre el tema que desde diferentes disciplinas se ha hecho para estudiar las BNC en Colombia.

La tarea se vuelve más relevante cuando la ciudadanía enfrenta y vive la ambigüedad y la discrecionalidad de manos de BNC que definen aspectos claves de sus vidas, frecuentemente desde la terciarización. Según Michel Lipsky (1999 [1980]), la BNC es aquella que se encuentra en la primera

línea de atención a la ciudadanía.²⁰ Son la cara visible de lo público frente a la población y sus prácticas, decisiones y contextos delimitan el alcance que adquiere lo público frente a los/las ciudadanos/as. Las BNC otorgan o niegan bienes y servicios, habilitan la recepción de asistencia pública, transmiten satisfacción o enojo, manipulan el tiempo de respuesta y, finalmente, determinan el lugar de una persona dentro de la comunidad política, concretando el alcance de la ciudadanía misma.

Dadas las condiciones de su trabajo, las BNC tienen una alta discrecionalidad y, al mismo tiempo, una alta vulnerabilidad. Pueden decidir el destino de alguien al mismo tiempo que pueden ser el blanco de insultos y amenazas de cualquiera. Esta discrecionalidad y vulnerabilidad correlativa están dadas por la dificultad de la toma de decisiones en contextos de inmediatez, en escenarios de desbordadas solicitudes diarias, interminables filas y precarias herramientas de atención. Esto hace también que tengan el control sobre la interpretación inicial de las situaciones subjetivas de la ciudadanía, la percepción primaria de la dimensión de sus problemas, pero al mismo tiempo la dificultad física de una aplicación sosegada y distante de estatutos que se pretenden objetivos y neutrales. Las BNC tienen una imposibilidad latente de aplicar protocolos y reglas y, por eso mismo, crean subreglas derivadas que les ayudan a gestionar su propia dificultad: inventan términos, dilatan o “enfrian” solicitudes, crean requisitos nuevos y construyen respuestas estándar que les ayudan a filtrar la cantidad absurda de su propio trabajo.

Los procesos de implementación de políticas públicas usualmente cuentan con el rol de las BNC como el componente residual del modelo que ayuda a explicar aspectos claves de su efectividad. Si bien estudios sobre BNC son relativamente escasos en el contexto colombiano, un grupo reciente de autores, particularmente desde las ciencias sociales y las humanidades, ha explorado a profundidad su rol en diferentes casos de políticas públicas en Colombia, reconociendo particularmente el contexto de informalidad,

²⁰ Se oponen a las burocracias de oficina entendidas como aquellas burocracias que en razón de sus funciones sostienen una esporádica relación con la ciudadanía para quien trabajan. En lugar de esta interacción, las burocracias de oficina desarrollan tareas administrativas y financieras, de formulación y evaluación de políticas, de gestión de recursos, de creación y actualización de bases de datos, de realización de diagnósticos y caracterizaciones, de levantamiento de líneas de base, elaboración de informes y articulación de acciones con otras instancias que permiten, en general, el seguimiento y monitoreo de programas y proyectos (García Jerez y Martínez Basallo, 2021).

terciarización y debilidad institucional en el que operan, y sus implicaciones institucionales y de representación estatal. Recogiendo esas miradas, este capítulo se centra en explorar la producción académica sobre el tema que desde diferentes disciplinas se ha hecho para estudiar las burocracias del nivel de calle en Colombia.

Así las cosas, este texto busca analizar la forma en que la literatura ha a hondado en las particularidades del caso colombiano para explicar el alcance y rol de las BNC en las políticas públicas. Por ejemplo, entendiendo la importancia que en el caso colombiano tienen las prácticas de la contratación de personal, el peso de desviaciones institucionales como el clientelismo y el patronazgo político, y los aspectos propios del entorno de un país descentralizado y altamente municipalizado, en conflicto, con precaria presencia estatal y con altos niveles de desigualdad y violencia. El capítulo tiene cuatro secciones, un contexto y tres momentos en la revisión de la literatura. En el contexto, ofrecemos una mirada cronológica del desarrollo de la literatura de BNC en Colombia. Luego nos adentramos en tres dimensiones de esa literatura. En la primera, el Estado es un call center, presentamos la literatura que, desde la administración pública, revisa los esquemas de tercerización, informalidad y clientelismo como elementos orgánicos al observar la BNC en Colombia. La segunda sección, burocracia y biopoder, organiza la literatura que desde la antropología del Estado habla de la gubernamentalidad neoliberal y de cómo esto determina el rol de las BNC. En la tercera sección, yo, burócrata, hacemos un recuento de la incipiente literatura que busca hablar de la emocionalidad burocrática como elemento fundamental para comprender el comportamiento de la BNC. Finalmente, el capítulo abre una serie de preguntas clave que pueden guiar su estudio en un contexto con las particularidades de Colombia y definir una agenda de investigación al respecto.

Las vetas de la literatura sobre BNC en Colombia

Habría varias maneras de organizar una reflexión sobre la literatura de BNC en Colombia. La primera, sin duda, consideraría la variable temporal. Desde hace veinte años se han escrito en Colombia variadas reflexiones sobre lo público y su concreción en las BNC; estas vienen más desde las humanidades y ciencias sociales, como la sociología, el derecho y la antropología, que desde la administración pública y las políticas públicas. Lo cierto es que las grandes preguntas que se plantean sobre el rol de las BNC en la administración pública y las políticas públicas aparecen aún como una agenda pendiente (Chang y Brewer, 2023).

En un primer momento, sobre todo en tiempo posterior al cambio constitucional, las reflexiones sobre las BNC se concentraron desde las ciencias sociales en la evaluación de temas relacionados con la política social, especialmente los relacionados con transferencias monetarias condicionadas, hogares comunitarios y educación, por ejemplo (Navarro, 2006; Martínez, 2013; Bermúdez-Peña, 2015). Así, de manera mayoritaria, la literatura analiza los problemas derivados de la discrecionalidad en la construcción de ciudadanía en contextos precarios, además de polemizar las formas de ciudadanía que emergen de contextos complejos de asistencia social. Sin lugar a dudas, trabajos como el de Javier Auyero (2001, 2021) son referentes constantes para este primer momento de la producción en Colombia.

Pero posterior al cambio de milenio nacieron otras reflexiones desde miradas disciplinares diversas, dedicadas a analizar el nuevo rol de la BNC en el momento liminal de la justicia transicional en Colombia (Dávila, 2017; Vera, 2022; Recalde, 2019). La burocracia de la paz, asociada a instituciones dedicadas a tramitar los problemas del conflicto y posconflicto en Colombia, resultaba intensamente callejera e intensamente blanda:²¹ La Agencia Nacional de Tierras, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Víctimas, fueron nuevas estructuras con amplias dimensiones de interacción con la ciudadanía vulnerable (en la ruralidad, víctimas de conflicto armado y empobrecidas) a las que la literatura nacional les dedicó especial atención. No era para menos. Este nuevo foco empezaba a hablar de ejercicios burocráticos no urbanos en donde la variable espacial juega un rol crucial. La calle, para estas investigaciones, puede ser el río Atrato, la selva Amazónica o el puerto de Buenaventura. Esa literatura empieza a elaborar, además, formas en las que la BNC se desprende de las estructuras públicas para conectarse con otro tipo de performances, ya mucho más conectados con el activismo, que construyen una especie de Estado de la paz, o una estructura pública, no siempre estatal, dedicada a lidiar con los efectos emocionales y materiales del conflicto en Colombia.

²¹ La burocracia blanda es aquella burocracia ligada con instituciones contingentes en el Estado (como las dedicadas a la política social o la paz), en oposición a las burocracias duras, dedicadas a temas consistentes y centrales en la agenda política (la seguridad y la economía, por ejemplo). Adicional a ello, la burocracia blanda es una forma de burocracia que tiene contrarios precarios (la mayoría contratos de prestación de servicios no continuos) y depende del compromiso personal de los/las burócratas para desarrollar sus objetivos.

Finalmente, instalado el posacuerdo, unos años después de La Habana, la literatura regresa a las ciudades y a los temas urbanos con renovados intereses. Las BNC vuelven a ser un dispositivo de entrada para construir reflexiones sobre la discrecionalidad y la corrupción, fundamentalmente anclada en tres temáticas: la política criminal y el manejo de la seguridad en las principales ciudades de Colombia, los jueces y su dimensión burocrática y el manejo de los derechos civiles y políticos como el corazón del Estado (Abello, 2016; Abadía y Recalde, 2019; Solano, 2019; Bermúdez-Peña, 2023; García Jerez y Martínez, 2023).

Otro grupo de estudios ha explorado el rol sectorial de agentes directos en la implementación, por ejemplo, alrededor de la educación y los maestros (Bianchi y Salazar, 2022; Ripoll-Núñez y Arrieta-Caycedo, 2022; Bonilla et al., 2018), el personal de policía y militar (Abril et al., 2024; Aguirre et al., 2023; Montero et al., 2020), el personal de salud (López-Díaz et al., 2022; Cáceres et al., 2021; Suarez y Monsalvo, 2013), los prestadores de servicios públicos domiciliarios (Fernández, 2022), los programas de bienestar (Buchely Ibarra, 2014, 2015), los guardas de tránsito (Fink y Boehm, 2011), los funcionarios de personal de las entidades públicas (Careaga, 2015; Ospina y Hoffman-Pinilla, 2015) entre otros.

Esta variable temporal en el análisis de la producción académica nos entrega, sobre todo, la existencia de momentos icónicos o visibles que organizan las tendencias en la producción académica y hablan de distintas maneras de las formas en las que las reflexiones académicas se conectan con las agendas públicas. Sin embargo, no será esta nuestra principal variable. Hemos encontrado en la literatura otra serie de tendencias que, rompiendo la variable temporal, nos sugieren líneas analíticas de trabajo. Organizaremos este ejercicio de descripción de la literatura de las BNC en Colombia en tres líneas que nos ayudan a comprender el concepto mismo de burocracias de la calle:

- (i) La literatura que desde la administración pública y la ciencia política nos habla de BNC como respuesta a contextos de informalidad, terciarización y debilidad institucional. En esta línea la privatización de la atención de la ciudadanía se ve como una consecuencia directa de distintas maneras en las que los procesos de la Nueva Gestión Pública han sido leídos por los Estados en América Latina.
- (ii) La literatura que se genera desde las antropologías y las sociologías políticas, que hablan de las BNC, sus formas de control, su dispersión

atomización y arbitrariedad como una manifestación sustantiva del poder de Estado, pasando por la literatura que mayoritariamente desde los estudios jurídicos habla de discrecionalidad y contención de las burocracias callejeras.

- (iii) La literatura que habla del/la burócrata como persona: sus orígenes, sus problemas vitales, su subjetividad, rompiendo en lineamiento weberiano de la impersonalidad.

Esta organización, que usa sobre todo el catálogo disciplinar como lente para aproximarse a la literatura, hace énfasis en cuatro elementos conceptuales centrales para la comprensión de las BNC: la tercerización, la atomización, la subjetividad y la discrecionalidad. Esperamos que esta forma de contar la producción colombiana sobre el tema ayude a hacer legibles aportes, avances y retos sobre este campo de estudio.

El Estado es un call center clientelista: Estado contrastista y paraestatalidad de las BNC en la administración pública colombiana

En general los estudios sobre burocracia en Colombia desde la disciplina de administración pública han sido escasos y particularmente enfocados en la ausencia de una burocracia meritocrática, profesional e independiente de la política (Ramírez e Isaza, 2020; Sanabria-Pulido, 2016, 2015, 2010). Son menos frecuentes y casi ausentes los estudios enfocados en la implementación y en sus actores, y particularmente en el rol de las BNC. La ausencia de estudios globales sobre cómo es la BNC colombiana se traduce entonces en un desconocimiento amplio del actuar del Estado colombiano en su nivel de operación, sus disfuncionalidades y capacidades para la implementación y, especialmente, sobre quiénes son esos agentes que construyen la relación del Estado con la ciudadanía.

Estas carencias de conocimiento local sobre las BNC se complejizan cuando observamos que, en un país como Colombia, estas frecuentemente ni son burocracias ni son estatales. Con la amplia participación privada y no gubernamental en la implementación de políticas públicas en sectores como salud, educación, bienestar, deportes, transporte y movilidad, entre otros, los operadores frecuentemente no son funcionarios permanentes sino contratistas temporales del Estado. En muchos casos son contratistas de empresas privadas, empresas muchas veces creadas solo para la operación temporal de un programa o política. Es decir, no solo no tienen relación

directa con el Estado, sino que su vínculo laboral, además de estar mediado por derecho privado, es débil y discontinuo. Ello hace aún más retador, no solo saber quiénes son esos operadores, sino más aun qué efecto juega esa singular forma de vinculación a lo público. En ese contexto de complejidad, la estructura de la administración pública colombiana se vuelve vacía (en el sentido del hollow state (Milward, 2014; Terry, 2005) para el ciudadano y deshumanizada por la misma rotación y baja sistematicidad de esas burocracias paraestatales.

La literatura disponible en Colombia, que habla sobre todo de la administración pública, analiza el rol de algunas BNC en fenómenos como el clientelismo y la corrupción. Dado que buena parte de la operación e implementación de las políticas públicas en el país se hace a través de contratos temporales (Sanabria Pulido et al., 2019), tanto desde organizaciones estatales como privadas, trabajos como los de Leal y Dávila han mostrado cómo eso favorece las redes clientelares y los patronazgos políticos. Por esas formas de contratación, las presiones políticas alteran esa relación funcionario-ciudadano al recordar precisamente el particular marco del clientelismo colombiano en el que los políticos, además de ser asignadores del empleo público, son brokers y asignadores de los servicios públicos hacia la ciudadanía (Leal y Davila, 2010).

Otra parte de la literatura se ha dedicado, de manera parcial, a analizar las formas de contratación de los funcionarios. Trabajos como el de Pablo Sanabria et al. (2019) han mostrado cómo la flexibilización del empleo público en el caso colombiano trajo consigo un reavivamiento de arraigadas prácticas de clientelismo y patronazgo político, ahora a través del contrato por prestación de servicios y la contratación privada, y un deterioro en la calidad del empleo y la continuidad de las políticas públicas (Sanabria Pulido et al., 2019). A pesar del marco constitucional para una carrera administrativa, y las restricciones a la contratación de personal para funciones misionales, el contrato temporal se ha convertido en la más frecuente forma de vínculo laboral y ha remplazado las burocracias basadas en el mérito, muy especialmente en el nivel de implementación. Hoy las BNC operan principalmente por contratos a término fijo, sin permanencia ni continuidad, sin la calidad de funcionarios públicos, y en un claro entorno de precarización laboral.

La producción más reciente en este tema desde la administración pública se encarga de conectar la precarización laboral en los vínculos públicos con el déficit de *accountability* en la gestión estatal. El trabajo de Leyva et

al. (2024) muestra cómo, en ese contexto de patronazgo político, las BNC, más que responder a sus entidades públicas o al Estado colombiano, para mantener su vínculo contractual, deben ser *accountable* ante actores políticos que definen formas de operación, alcances, y cobertura de las políticas públicas con base en criterios electorales y de clientela.

Dentro de esta línea, la ética del servicio público y el uso de la discrecionalidad entonces no solo se diluyen por su relación con actores privados, sino también con padrinos políticos y caciques regionales que reparten empleo público y bienes y servicios públicos. En ese entorno, nuestras BNC, por efecto de dichas prácticas, lejos de ser un cuerpo consistente, formado y bien compensado de servidores públicos, se atomizan en múltiples contratos, frecuentemente clientelizados, que operan en deterioro de la calidad de la implementación y de la relación e interacciones con la ciudadanía. El contrato temporal desburocratiza en un sentido clientelista, pero más allá diluye, aleja y debilita esa relación constitucional del funcionario con el ciudadano por la debilidad institucional y la politización (Leyva et al., 2024).

Así, es evidente en este, como en tantos otros temas claves de la implementación de las políticas públicas y los procesos de construcción de capacidad estatal, la ausencia de una mirada administrativa y de políticas públicas en el estudio de las BNC en Colombia, que de forma triangulada, de cuenta de las implicaciones de contar con un determinado cuerpo de burócratas, sus valores, sus características, su ethos, su idiosincrasia y sus efectos sobre la calidad de las políticas públicas, sobre el marco constitucional, sobre la relación y la construcción de confianza del ciudadano hacia el Estado en uno de los países con unos de los niveles más bajos de confianza ciudadana en el Estado y los funcionarios públicos (Sanabria-Pulido y Bello Gómez, 2022). Existe entonces toda una agenda de investigación que permita entender y teorizar a partir de esas particularidades y singularidades del caso colombiano en materia de BNC.

Burocracia y biopoder. Libertad y restricción en la burocracia callejera

Siguiendo las lecturas de Foucault, varios y varias autoras de la sociología y la antropología política intentan abandonar los estudios del Estado que lo observan como un monolito que irradia su poder mediante herramientas unificadas y coherentes. En su lugar, estas lecturas sugieren la comprensión del Estado como un proceso. Una dimensión de estatalidad que multipli-

ca relaciones de poder en distintas escalas, con implicaciones geográfica y temporalmente situadas (Nuijten, 2003; Migdal, 2011). Mayoritariamente, en Colombia, estas formas de análisis se concentran en la metodología etnográfica como método para documentar la cotidianidad de las burocracias públicas (Jaramillo, 2019).

En concreto, la coherencia de objetivos que les ha sido imputada a las burocracias se derrumba frente a la ausencia de consistencia y sistematicidad de sus prácticas y lo fragmentario y heterogéneo de las experiencias estatales. Esto es un cuestionamiento directo al canon weberiano, que sostiene que el objetivo de lo público se despliega por medio de cadenas jerárquicas de obediencia, autoridad, objetividad y jerarquía. Lejos de este ideal, las burocracias actúan en la plena contingencia: tienen acciones constantemente improvisadas, arbitrarias, impredecibles y descoordinadas (Gupta, 2021).

Buena parte de los estudios sobre BNC coinciden en sostener la dificultad de aplicación de las normas en los escenarios “callejeros”. La complejidad del texto de la ley, los problemas de interpretación y la falta de especificidad de los protocolos para enfrentar las situaciones particulares hacen que las BNC sean percibidas más como unas hacedoras de reglas que unas aplicadoras de las mismas. Las normas que aplican las BNC son, en su mayoría, completamente informales. A ellas no las determinan ni los estatutos ni las normas del oficio, sino las situaciones cotidianas a las que se enfrentan. Por esto se dice que su actuar es altamente contingente (Sandvik, 2011). En este sentido, trabajos como el de Blundo (2014) se aproximan a analizar la ilegalidad de muchas de las acciones de las BNC y ponen de presente la importancia de hablar de pluralidades normativas o reglas no estatales a la hora de analizar sus campos de trabajo.

En el sentido anterior, algunas investigaciones han tomado distancia de categorías como la corrupción o el clientelismo a la hora de hablar de las prácticas de las burocracias callejeras. Antes de ser una disfunción de los comportamientos estatales, la llamada corrupción puede ser entendida como una parte constitutiva de la cotidianidad burocrática y de los contextos sociales en los que estas se insertan (Gupta, 2021).²²

²² Las etnografías burocráticas africanas hablan de “obligaciones morales” de los y las burócratas que explican, por ejemplo, el deber de apelar a las redes de patronazgo para favorecer a sus allegados (Blundo, 2014).

En este vector de análisis, el análisis de las burocracias judiciales en Colombia ha tenido un especial protagonismo. Algunos trabajos concentrados en las élites judiciales, sobre todo en las primeras instancias o juzgados promiscuos, se dedican construir perfiles sociodemográficos de los y las funcionarias judiciales para explicar, por ejemplo, el éxito de la acción de tutela en la defensa, sobre todo, de derechos sociales como la salud y la educación. Para Abello y Solano, por ejemplo, los perfiles de los y las funcionarias judiciales en Colombia explican en mucho su apertura a reivindicaciones sociales canalizadas a través del derecho (Solano, 2019; Abello, 2019), hablando directamente de una abierta discrecionalidad promovida por el cambio constitucional de 1991.

La creación de reglas informales para controlar los campos de acción también es otro campo analizado por algunos/as autores en el campo jurídico, usando metodologías antropológicas. Sergio Latorre (2015) se encarga de mostrar, a través de un análisis de jurídico acompañado de una etnografía burocrática, cómo abogados, notarios y campesinos crean reglas informales para los procesos de formalización de los títulos de propiedad en Montes de María. Marcela Abadía y Gabriela Recalde (2019) hacen lo propio para explicar la cotidianidad de una casa de justicia en Bogotá, donde las BNC crean protocolos de priorización de la atención espontáneos, derivados de la experiencia y el conocimiento sobre el campo en particular. Y del mismo modo, Solano (2019) relata cómo las BNC judiciales crean términos e inclusive requisitos para imponer demandas en una denominada jurisprudencia de baranda.

Pero paralelo a ello, existen trabajos que relatan cómo artefactos burocráticos como el papel o el archivo son instrumentalizados por burócratas de calle para ganar tiempo y negar accesos. En contextos hiperlegalizados como el colombiano, Abello (2019) nos habla de cómo el papel sintetiza relaciones sociales y al mismo tiempo protege a los burócratas colombianos, quienes se rodean de papel para generar la imagen de saturación y desorden que disuade a las personas de reclamar. En un sentido similar, Gómez-Rey (2022) habla del modelo de un “derecho regateado” justamente para referirse a las sesiones que los funcionarios públicos del acueducto de Bogotá hacen frente a la movilización campesina del acueducto comunitario de Sumapaz. En este trabajo, al igual que en otros que hablan sobre temas prestacionales, sobre todo el trabajo de cuidado y educación, la literatura colombiana sobre BNC narra una íntima y directa relación de estas con movilizaciones sociales de base que “empujan” al Estado. Es decir, son más cercanas a los líderes y lideresas sociales de barrios

y comunas que a sus superiores jerárquicos, por lo que son ellas y ellos sus redes de trabajo (Navarro, 2006; Alonso, 2022). En este sentido, la BNC es una forma de llevar el Estado a la calle.

Yo, burócrata. Emocionalidad y afectos en el campo burocrático

Una de las principales caricaturas sobre la BNC narra la vida de autómatas. Seres desprovistos de criterio e incapaces de cualquier relación de empatía, impenetrables, verdaderas máquinas humanas como la metáfora de la jaula de hierro solía contar. Ya hablamos arriba de la impersonalidad como un eje central del hábito de pensamiento que construye la burocracia weberiana. Pues uno de los hallazgos más consistentes de las etnografías sobre las BNC en Colombia derrumba ese mito.

Esta tendencia no es exclusiva de nuestro país, aunque aquí se ha delineado bien en las burocracias transicionales. Para este tipo de análisis, el estudio del afecto y las percepciones de los y las burócratas sobre las personas a quienes atienden resulta central para entender sus prácticas y la manera en la que distribuyen recursos centrales para la ciudadanía, interpretando problemas humanos, tomando decisiones favorables o desfavorables frente a alguna persona o apurando o retrasando solicitudes particulares (Handelman y Leyton, 1978). En esa línea, varias investigaciones en Estados Unidos y Suecia, por ejemplo, destacan la centralidad de la emoción y la percepción en la burocracia migratoria, que narra su rol como una acción fundamentalmente humanitaria encaminada a ayudar a personas vulnerables, impredecibles y en muchos momentos “peligrosas”, como una dimensión sustantiva de la práctica burocrática en el nivel callejero (Hoag, 2010).

En el contexto latinoamericano, el trabajo de Perelmiter habla de una nueva relación afectiva entre funcionarios/as de la asistencia social y las personas atendidas después de la crisis económica de 2001 en Argentina. Para la autora, es la conexión con el sufrimiento de las personas lo que pasó a ocupar un lugar central dentro de la operación burocrática, con funcionarios/as que padecían en su cuerpo lo mismo que sus atendidos/as y que estaban dispuestos a boicotear el Estado para resistir. Perelmiter denomina a esto las “burocracias plebeyas”.

En Colombia, este análisis de la subjetividad burocrática empezó primero por la antípoda conceptual de las BNC: las élites tecnocráticas. Varios textos han reflexionado sobre la brutal endogamia de la tecnocracia nacional,

compuesta sobre todo por hombres, blancos, bogotanos o bogotanzados, y economistas de dos o tres universidades privadas de Bogotá, que además estudiaron posgrados en el exterior (Salas et al., 2022; Pearce y Velasco, 2022; Caballero, 2016), lo que explica para los mismos autores el vínculo entre la tecnocracia Colombia y la ortodoxia en el manejo de temas macroeconómicos, por un lado, y los partidos de centro y derecha que mantienen el *statu quo*, por otro, además de la distancia y la displicencia frente a los problemas “de las regiones” o “la Colombia profunda”, fuera del Distrito Capital de Bogotá.

Pero esos mismos trabajos destacan cómo el Estado se “democratiza” a través de procesos de privatización que terminan vinculando a personas empobrecidas a las acciones públicas. Las BNC en Colombia, en este sentido, son funcionarios nativos: no están lejos de la gente, son la gente y deciden como la gente. De una manera muy importante, a través de estas burocracias, los problemas de las personas vulnerables son legibles para el Estado (Eslava, 2012). En este vínculo de trabajo es la conexión emocional, antes que los protocolos legales o del oficio, lo que termina gobernando la acción de lo público, en cabeza de las BNC.

La emocionalidad juega un rol central en el análisis reciente de las BNC en Colombia. El vínculo con el sufrimiento humano resultó estructurante para un puñado de trabajos que establecen una suerte de burocracia empática en el caso de la atención al desplazamiento forzado en Colombia. Para estas y estos autores, el trabajo en la implementación de la política social para el *desplazamiento interno* implicó desarrollar un sentido de *activismo burocrático* o una acción más allá del rol burocrático en el papel (Jaramillo y Buchely Ibarra, 2019). Toda esta literatura escudadosa en señalar que ese factor emocional y subjetivo es una prestación central en la acción pública frente al humanitarismo social (Aparicio, 2005; Recalde, 2016, 2019; Mora Gámez, 2016). Impresiones similares tienen los trabajos sobre las BNC vinculadas con las transferencias monetarias condicionadas y el programa Familias en Acción (Jaramillo, 2019; Alonso, 2022).

Es decir, la BNC no solo “evade” la atención de personas creando procesos legalmente inexistentes. También entrega reconocimiento, escucha y afecto como prestaciones constitutivas de la acción del Estado frente a personas vulnerables (Recalde, 2016). Y esa acción simbólica, ese ser capaces de hacer lo que no se debe para “ayudar a alguien” es el corazón de la literatura reciente sobre las BNC en Colombia. De manera sorprendente, por ejemplo, varios trabajos mencionan que una suerte de *sentimentalismo burocrático*

es la verdadera (y única) política social del país (Vera Lugo, 2022). Burócratas sin pago, con contratos precarios y obligaciones ambiguas son la cara del Estado para la mayoría de la población colombiana. Y en su decisión diaria de “hacer algo”, hacer algo por la paz, hacer algo por la pobreza, está la acción del Estado.

A modo de conclusión

Este trabajo, se ha enfocado en revisar y analizar de forma panorámica la literatura existente sobre BNC en Colombia. El balance inicial deja ver un crecimiento en los estudios sobre este grupo de funcionarios en las últimas dos décadas, particularmente alrededor del conflicto, la violencia, los procesos de paz y la relación del Estado con las comunidades a través de sus burocracias de calle. La mayor parte de dichos estudios, si no la totalidad, provienen de miradas desde las humanidades y las ciencias sociales, principalmente del derecho, la antropología y la sociología, frecuentemente desde perspectivas críticas del Estado. Hay otra serie de estudios sectoriales que no se enfocan específicamente en aspectos claves de las BNC como actores estatales, sino más desde una mirada de formulación, y menos desde implementación, de las políticas públicas locales.

Y lo más evidente de nuestra revisión es la ausencia de un acervo de estudios BNC desde la administración pública y las políticas públicas. Particularmente, estudios que hayan creado conocimiento y permitan teorizar los roles, perfiles, características, sesgos, visiones de la población, aspectos de la ética y la motivación al servicio público, desde la representatividad burocrática o desde la creación de valor público o los choques de valores públicos. Esa ausencia abre toda una agenda de investigación y creación de conocimiento local para los expertos y académicos de la administración pública en Colombia.

Caben preguntas clave que se hacen desde la literatura de administración pública y que es necesario responder. Por ejemplo, ¿qué entrenamiento tienen esos BNC, contratistas públicos y privados, en materia de derechos y garantías de la administración pública? ¿en términos de ética del servicio público? ¿tienen conciencia de su rol en la creación de valor público, muchas veces en oposición al valor económico y a la rentabilidad esperada por su empleador privado? ¿Fueron entrenados en los valores públicos y constitucionales requeridos para participar en el servicio público y en la implementación de políticas públicas? ¿Tienen la motivación de servicio público para operar de forma efectiva en contextos de política pública?

Es necesario avanzar esta agenda amplia para entender mejor las implicancias de sus roles en la implementación y en la gobernanza de lo público, en un marco de contratación pública temporal y fuertemente tercerizada.

Más aun, la agenda requiere profundizar las particularidades del caso colombiano, que han generado más que BNC estatales, una serie de paraburocracias desconocidas, con inminentes tensiones éticas y de valores públicos por la intersectorialidad, por los choques de valores públicos y por las inherentes fricciones que genera la amplia terciarización en la implementación de políticas públicas en un Estado colombiano ausente, heterogéneo en capacidad y con ingentes deudas en la implementación y la creación de valor público a nivel local.

Bibliografía

Aguirre Rivillas et al. (2023). *Patrullaje militar: debates y evidencia para Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Los Andes.

Alonso Rico, Margarita Inés. (2022). Quitarse las cenizas: políticas, discursos y prácticas localizadas desde la estrategia de transferencias monetarias condicionadas en Colombia (2000-2020) [Tesis Doctoral]. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/3eb23e2b-9e9d-494a-9d09-f505d752550f>

Aparicio, Juan Ricardo (2005). Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación. *Revista Colombiana de Antropología*, 41, 135-169.

Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Cuadernos Argentinos Manantial.

Auyero, Javier (2021). *Los pacientes del Estado*. Buenos Aires: Edeba.

Bermúdez-Peña, Claudia (2015). La construcción subjetiva que sobre el trabajo realizan profesionales del trabajo social: aproximaciones a un estado de la cuestión. *Revista Eleuthera*, 13, 127-143. DOI: 10.17151/eleu.2015.13.8.

Blundo, Giorgio (2014). *Seeing like a state agent: the ethnography of reform in senegal's forestry services*. <https://www.researchgate.net/profile/Cecilia-Blundo>

Bianchi, Carmín, y Salazar Rúa, Robinson (2022). A feedback view of behavioural distortions from perceived public service gaps at 'street-level' policy implementation: The case of unintended outcomes in public schools. *Systems Research and Behavioral Science*, 39(1), 63–84.

Bonilla-Mejía, Leonardo et al. (2018). ¿Quiénes son los docentes en Colombia? Características generales y brechas regionales. Características generales y brechas regionales. Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana No. 276.

Buchely Ibarra, Lina (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del Estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137–159.

Buchely Ibarra, Lina (2014). Indicadores como forma de resistencia. Las madres comunitarias en Colombia como ejemplo del uso de indicadores en el sur global como una técnica de dominación contrahegemónica. *International Law*, (25), 267-310.

Cáceres Rivera, Diana; Torres, Claudia y López Romero, Luis (2021). Fatiga por compasión y factores relacionados en enfermeras de cuidados intensivos: un estudio multicéntrico. *Revista de la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo*, 30(2), 142-150.

Careaga, Maite (2015). El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal. *Gestión estratégica del talento humano en el sector público*, 95, 12-24.

Chang, Ahrum y Brewer, Gene (2023). Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191-2211.

Elías, María Verónica (2022). Practice as Lived Experience: The Missing Link in Public Administration Research. *Public Administration Quarterly*, 46(1), 67-88. <https://doi.org/10.37808/paq.46.1.4>

Eslava, Luis (2012). *Espacio global, vida local*. Bogotá: Editorial Externado.

Fernández, Felipe (2022). Construir y reparar frente al desabastecimiento: Estado, provisión de agua e infraestructura en Buenaventura, Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, (58) 2, 105-129.

García Jerez, Francisco y Martínez Basallo, Sandra (2021). *Intimidad burocrática: precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

González-Vázquez, Alejandro; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2024). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation". *Governance*, 37, 41-60.

Jaramillo Sierra, Isabel y Buchely Ibarra, Lina (2019). *Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Leal, Francisco y Dávila, Andrés (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Leyva, Santiago y Sanabria, Pablo (2024). *¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho? Un análisis transversal a las narrativas de las reformas a la administración pública nacional*. Ediciones Uniandes – Editorial EAFIT.

Leyva, Santiago; Sanabria-Pulido, Pablo y Bello-Gómez, Ricardo (2024). Unbalanced multilevel governance in Colombia: fiscal federalism and political bargaining with weak administrative decentralization. En C. Avellaneda y R.A. Bello Gómez (eds.), *Handbook on Subnational Governments and Governance* (pp. 123-156). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

López-Díaz, Lucero et al. (2022). Prácticas de la compasión para enfermeras administrativas en Colombia. *Aquichan*, 22(2), e2223-e2223.

Martínez Basallo, Sandra Patricia. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, (75), 157-187.

Migdal, Joel (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Milward, Brinton (2014). The increasingly hollow state: Challenges and dilemmas for public administration. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 36(1), 70-79.

Molina, Gloria y Ramírez, Andrés (2013). Conflicto de valores en el sistema de salud de Colombia: entre la economía de mercado y la normativa constitucional, 2007-2009. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 33, 287-293.

Montero-Yaya, Karol, Cortés-Olarte, Gonzalo y Hernández-González, Ángel (2020). Síndrome del burnout en policías de Colombia y su relación con el sistema de beneficios e incentivos. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 12(2), 32–43.

Navarro, Juan Carlos (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas* (PREAL No. 36). Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe Partnership for Educational Revitalization in the Americas. Adaptado del Capítulo 10 de La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina (IPES). Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ospina, Sonia y Hofmann-Pinilla, Wagner (2015). Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro de las organizaciones públicas colombianas. *Gestión Estratégica del Talento Humano en el Sector Público*, 119, 12-24.

Pearce, Jenny y Velasco, Juan (2022). Élités, poder y principios de dominación en Colombia (1991-2022). Orígenes, perfiles y recuento histórico. LSE- CAPAZ. https://www.researchgate.net/publication/367546182_Elites_poder_y_principios_de_dominacion_en_Colombia_1991-2022_Origenes_perfiles_y_recuento_historico#fullTextFileContent

Ramírez, María Fernanda e Isaza, Carolina (2020). Policy analysis, bureaucratic capacity and public administration reforms in Colombia. En P. Sanabria y N. Rubaii (eds.), *Policy Analysis in Colombia* (pp. 47-62). Bristol: Bristol University Press.

Ripoll-Núñez, Karen y Arrieta-Caycedo, Camilo (2022). ¿Qué es un docente de calidad? Perspectivas de docentes y estudiantes de una institución de educación superior en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, 85, 9-29.

Salas, Ricardo et al. (2022). *Mérito, representatividad y asimetrías en nombramientos de altos funcionarios públicos en Colombia 1991-2021*. Documentos de Trabajo 91. Escuela de Gobierno. Universidad de los Andes Colombia.

Sanabria, Pablo (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy*, 7(1), 4-8.

Sanabria-Pulido, Pablo (Comp.) (2015). *Gestión del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Sanabria-Pulido, Pablo (Comp.) (2016). *De la recomendación a la acción: cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Sanabria-Pulido, Pablo y Bello-Gómez, Ricardo (2020). Public Sector Reform and Perceptions of Public Servants: An International Longitudinal Review. En: Helen Sullivan, Helen Dickinson y Hayley Henderson (eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp.123-144). Londres: Palgrave Macmillan.

Sanabria-Pulido, Pablo y Leyva, Santiago (2023). A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10), 1926-1937.

Sanabria-Pulido, Pablo y Pliscoff, Cristian (2022). A crowding-out of public values? Managerial vs. Weberian values in public sector reform in Latin America. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 44(4), 291-314.

Suárez Araméndiz, Miguel y Monsalvo, Edwin (2013). La higiene y el progreso. La institucionalización de la burocracia sanitaria en Manizales. 1920-1940. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18(1), 99-125.

Terry, Larry (2005). The thinning of administrative institutions in the hollow state. *Administration & Society*, 37(4), 426-444.

Vera Lugo, Juan Pablo (2022). Burocracias humanitarias en Colombia: conocimiento técnico y disputas políticas en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *Revista De Estudios Sociales*, 1(81), 21-37.