



Estudios Sociológicos

ISSN: 0185-4186

revistaces@colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Salej Higgins, Silvio; Ardila Pinto, Ana Marcela; Bragato, Josiane  
Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un  
programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil  
Estudios Sociológicos, vol. XXXIV, núm. 101, mayo-agosto, 2016, pp. 353-381  
El Colegio de México, A.C.  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59845840005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil**

***Silvio Salej Higgins***

Universidade Federal de Minas Gerais  
sisahi@yahoo.com

***Ana Marcela Ardila Pinto***

Universidade Federal de Minas Gerais  
marardila@gmail.com

***Josiane Bragato***

Secretaria de Educação  
josybragato@hotmail.com

---

## ***Resumen***

Durante su proceso de redemocratización, Brasil fue el escenario de luchas sociales que promovían una reforma urbana y el derecho a una vivienda digna para los pobres. Entre las grandes capitales estatales, Belo Horizonte destaca por tener un programa específico para reubicar a familias en situación de riesgo geológico: el Programa Estructural para Áreas de Riesgo (PEAR, en inglés: Structural Program for Risk Areas). Llevamos a cabo un análisis sociológico de la acción flexible de las burocracias PEAR que trabajan en las comunidades de bajos ingresos. Armados con los conceptos de autonomía incorporada y burocracias de nivel de calle (*street-level bureaucracy*), identificamos los programas de comportamiento que surgen de la tensión en el ejercicio de las funciones de este cuerpo burocrático: los empleados del PEAR coordinan la acción colectiva y median en el conflicto, mientras que por otro lado administran los escasos recursos.

Palabras clave: aislamiento burocrático, inserción social, poder discrecional, burocracias a nivel de la calle, Belo Horizonte.

### *Abstract*

#### **Embedded autonomy and discretionary power of bureaucracies: evidences from an urban geological risk management program in Belo Horizonte, Brazil**

During its redemocratization process, Brazil was the stage for social struggles for urban reform and the right to decent housing for the poor. Among the large state capitals, Belo Horizonte stands out for having a specific program for resettling families in situations of geological risk: the Structural Program for Risk Areas (PEAR). We conduct a sociological analysis of the flexible action of the PEAR bureaucracies working in low income communities. Armed with the concepts of embedded autonomy and street-level bureaucracy, we identify the agendas of behavior that emerge from tension in the exercise of the functions of this bureaucratic corps: the PEAR employees coordinate collective action and mediate conflict, while they administer scarce resources.

Key words: bureaucratic insulation, social insertion, discretionary power, street level bureaucracy, Belo Horizonte.

---

Entre los fundadores de la sociología, Max Weber (1991) fue uno de los que colocó a la burocracia en el centro de la problemática de las sociedades modernas. Para Weber, la discusión acerca de este asunto estuvo asociada con el análisis de los tipos de autoridad. Él comprendió que las sociedades tradicionales establecían gobiernos con dos tipos de legitimidad: la carismática y la tradicional. Con el advenimiento de la sociedad industrial moderna, y el consecuente desarrollo de los sistemas de administración estatal, Weber indicó un nuevo tipo de autoridad ligado con la racionalidad y la ley. Esta autoridad se basaba en la obediencia a la legalidad de un sistema de reglas codificadas y en el consecuente mantenimiento de un cuerpo de empleados expropiado a los recursos de la administración estatal. Weber entendió a la burocratización como una consecuencia de la creciente racionalización del mundo moderno, donde hay sistemas económicos y políticos altamente complejos.

En el tipo puro construido por Weber, los burócratas ejecutan servicios sin pasiones ni juicios y aplican reglas y procedimientos fielmente, garantizando el cumplimiento con las jerarquías y sus atribuciones. Hasta el grado de que

le deben fidelidad a aquellos que dan órdenes, la relación entre los políticos y los burócratas se basa en la obediencia, y el abandono por parte de los burócratas de sus valores personales y su voluntad (Lotta, 2010). Desde el punto de vista de Weber, las pasiones y los valores son componentes inherentes a la acción política. El político es responsable de las acciones de la burocracia, es decir, el político asume la responsabilidad de las acciones ejecutadas por el cuerpo burocrático. Por lo tanto, en el modelo burocrático weberiano, los burócratas no tienen espacio para ejercer la discreción. Sin embargo, Weber mismo estaba consciente del grado de autonomía creciente que los burócratas estatales habían logrado en las sociedades modernas: “En un estado moderno, es la burocracia la que en realidad gobierna necesaria e inevitablemente, porque el poder no es ejercido por el discurso parlamentario ni tampoco por las proclamas monárquicas, sino a través de la rutina administrativa” (Weber, 1980: 16).

Si las burocracias gobiernan, podemos preguntar: ¿cómo gobiernan ellas? ¿Cuál es su relación con aquellos que toman decisiones a nivel político? ¿Cuál es el margen para la toma de decisiones de un burócrata en relación con aquellos que gobiernan? Así, surge una serie de preguntas que requieren que se amplíe la perspectiva sociológica clásica para permitir comprender la conducta concreta de los agentes del estado que están involucrados en el gobierno.

## 1. Las burocracias y la implementación de políticas públicas

A lo largo de los años, y con la modernización del papel y la acción del estado, los investigadores encontraron que la dicotomía entre los burócratas y los políticos ya no es lo suficientemente clara. En los estudios acerca de las burocracias, el modelo weberiano dio paso a las diferentes perspectivas acerca de los arreglos, funciones y divisiones del aparato de estado. Los nuevos modelos teóricos y los estudios empíricos apuntan hacia la dificultad de separar cuestiones de orden técnico y político. Los estudiosos han venido a observar que los burócratas, en las burocracias contemporáneas, no solamente administran, sino que participan con los políticos en los procesos de toma de decisiones, volviéndose así en hacedores de políticas.

La investigación sociológica ha destacado el papel que los burócratas tienen para lograr los objetivos y metas de las instituciones públicas. El énfasis analítico cambia la comprensión acerca del estado y sus relaciones con la sociedad (Bittner, 1974; Hassard y Pym, 1990; Simon, 1997; Wilson, 1989; Zimmerman, 1971; Oszlak, 2005). Nuevos enfoques en torno a la acción de

las políticas públicas comenzaron a desafiar la visión tradicional que se enfocaba en los procesos jerárquicos (Barret y Fudge, 1981). Éstos comenzaron a sugerir que la implementación de la política debía ser vista como parte continua e integral del proceso político, la cual involucra el regateo y la negociación entre aquellos que quieren implementar políticas y aquellos que son ejecutores. Así, existe una constante retroalimentación en los procesos de toma de decisión en lo concerniente a la formulación e implementación de políticas públicas hasta el grado de que todos aquellos involucrados buscan imponer sus valores y satisfacer sus intereses. Desde entonces, la atención analítica se desplazó de las jerarquías organizacionales y se comenzó a enfatizar en factores que podían dar forma al resultado de la implementación: la estructura de las oportunidades y los intereses en juego, las relaciones entre los actores participantes y las agencias y la naturaleza de las interacciones que se llevaron a cabo en el proceso (Barrett, 2004; Oszlak, 2005).

## 2. La inserción social de las burocracias públicas

En este estudio exploramos la integración teórica de dos perspectivas de investigación que han estudiado las relaciones entre las burocracias estatales y la sociedad. Aunque su alcance, unidades de análisis y campos de aplicación son diferentes, comprendemos que los trabajos de Peter Evans (2004; 2003) acerca del desarrollismo estatal, y aquellos de Michael Lipsky (1980), acerca de las burocracias de nivel de calle (*street-level burocracies*, o SLB), están anclados en un denominador sociológico común. Ambos trabajan con una perspectiva que desplaza el foco principal del *por qué* al *cómo* de los hechos sociales; de las *causas* a los *procesos* sociales (White, 2008). No afirmamos que la sociología ya no cuestione más las causas, en el sentido clásico de la ciencia positiva, sino que la sociología ya se preocupa por la emergencia de las formaciones sociales endógenas a los procesos de interacción. Desde esta perspectiva, los contextos de acción son esenciales para comprender la lógica de los agentes así como los resultados de la acción colectiva. La sociología del *cómo*, propuesta por White, reconsidera las afirmaciones básicas del interaccionismo simbólico al llamar la atención sobre el hecho de que el orden social se construye de manera procedimental y que los significados atribuidos por los agentes a su acción, así como las normas que apoyan sus interacciones, surgen en contextos que no están predeterminados por ninguno de los que están involucrados (Goffman, 1967; Garfinkel, 1967).

La presentación está hecha en los pasos siguientes. Primero, de manera sucinta presentamos las afirmaciones centrales de las dos perspectivas en

cuestión. Segundo, mostramos de qué manera las dos teorías convergen para la comprensión de la implementación de la política pública. En tercer lugar, aplicamos nuestra construcción analítica a un caso específico: el Programa Estructural para Áreas de Riesgo (PEAR) del gobierno municipal de Belo Horizonte, la capital del estado de Minas Gerais, Brasil.

### *2.1. Peter Evans: el aislamiento burocrático y la inserción social*

De acuerdo con Evans, después de la caída del muro de Berlín y el fracaso del neoliberalismo de Manchester, la cuestión clave acerca del estado, en relación con la esfera económica, cambió. Intervenir o no intervenir era la cuestión, que se volvió más bien en la pregunta de cómo intervenir. Cuando el estado asume su responsabilidad en la transformación económica, sus tres tareas en el mundo moderno se condensan en lo militar, la clase dominante y la transformación económica. “La ejecución económica, es, por sí misma, una fuente de legitimidad, además de ser un medio para cumplir con los objetivos clásicos de garantizar el orden interno y de supervivencia militar” (Evans, 2004: 30).

De acuerdo con Evans existen por lo menos tres tareas que el estado asume en el proceso de transformación económica: 1) la acumulación de capital; 2) un papel transformativo: para promover la capacidad de negocio y facilitar la creación de nuevas fuerzas productivas y; 3) la creación de oportunidades e inversión en las capacidades productivas de los ciudadanos.

La transformación económica, por ejemplo, requiere de un estado con cuerpos burocráticos autónomos y socios en el sector productivo. Si no, por un lado, un estado puramente autónomo sería centralista, y por otro lado, un estado que es rehén de las relaciones sociales no resolvería los problemas de la acción colectiva. Considerando esta polaridad, Evans construyó dos tipos puros de estado para capturar las relaciones con la esfera no-estatal (Cuadro 1).

Los tipos anteriores permiten establecer una condición general para comprender las relaciones virtuosas entre el estado y la sociedad. Solamente las burocracias eficientes que también son capaces de inserción en campos específicos de la vida social logran éxito en la implementación de las políticas estatales. Evans (2004) le llama a esto una autonomía integrada con doble rostro. Por un lado, los cuerpos burocráticos deberían combinar las características de una burocracia eficiente de tipo weberiano (selección meritocrática, capacitación técnica, un plan de carrera, salarios competitivos, controles de calidad, disciplina laboral, etc.), para que no sean presas fáciles

### Cuadro 1

#### Tipos puros de Estado (Evans, 2004)

<b>Estado desarrollista</b> Autónomo y socio	<b>Estado predador</b> Estado cautivo a intereses privados
Dirige la transformación industrial y es principalmente responsable del desarrollo.	Restringe el proceso de desarrollo, a costo de la sociedad, hasta la dimensión de acumulación de capital más estrecha.
“La organización interna es similar a la burocracia Weberiana. Reclutamiento por mérito, altamente selectivo, y compensaciones para las carreras a largo plazo crean una situación de compromiso y un sentido de coherencia corporativa.” (Evans, 2001, p. 37).	Falta de burocracia Estimula la <i>búsqueda de renta</i> o la caza de ingreso (exenciones fiscales, información privilegiada, ganancias a través de la valoración, etc.).
Presencia de burocracias eficientes y aisladas.	Ausencia de burocracias eficientes y aisladas.

Fuente: preparada a partir de Evans (2004).

de los intereses de sus clientes. Este es el rostro de la autonomía burocrática o aislamiento. Por otro lado, los burócratas eficientes deberán tener una capacidad suficiente de interlocución e inserción en el medio social de sus clientes para ser capaces de capturar sus demandas y establecer relaciones de cooperación. Este es el rostro de la inserción o colaboración. Esta visión abre un vasto campo de investigación acerca de las múltiples formas de autonomía integrada que podemos encontrar en el mundo social. En análisis más recientes, Evans (2003) hace resaltar que el énfasis de la acción desarrollista del estado sobre la acumulación del capital ha sido rebatida por prácticas que han superado lo que él llama “la monocultura institucional” promovida por las agencias multilaterales —como el Banco Mundial—. Las experiencias mundialmente conocidas como el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, contrarrestan el voluntariado institucional que los países en el Norte han impuesto sobre los países del Sur en intentos erráticos de acabar con la pobreza. Inspirado en el concepto de las capacidades, acuñado por el economista Amartya Sen (2002), Evans (2003) señala el hecho de que el diseño institucional es un factor clave en lo que él llama “desarrollo

deliberativo”, que se caracteriza por las sinergias entre los agentes públicos y los beneficiarios de las políticas estatales.

La crítica de Evans a la “monocultura institucional” se inserta en un vasto programa de investigación sociológica acerca del mundo de las instituciones públicas (Ostrom, 2005). En él, las instituciones son más que reglas del juego que reducen los costos de transacción y asignan de manera eficiente los recursos productivos; asimismo, su ascenso sería el resultado de un proceso de selección histórico en el que el más racional sobrevive. Las burocracias públicas, autónomas e insertadas resuelven dilemas de acción colectiva sin que necesariamente el resultado de un juego cooperativo sea óptimo: simplemente necesita ser efectivo (Fligstein, 2002). Pero la coordinación de los procesos cooperativos está anclada en los procesos normativos endógenos a los participantes, como en los mecanismos de control social que no obedecen a los propósitos predefinidos por los burócratas en sus oficinas. En este punto, los análisis de Evans requieren una revisión detallada que permita capturar los mecanismos sociales que expresen la doble cara de una burocracia autónoma y asociada o colaborativa.

## 2.2. *Michael Lipsky y los burócratas de nivel de calle (street-level bureaucrats)*

Michael Lipsky (1980) acuñó el concepto de “burócratas de nivel de calle” para aplicarlo a los agentes públicos cuya principal característica es su interacción directa con los ciudadanos (o compañías). Son los empleados que trabajan en contacto directo con los usuarios de los servicios públicos, e incluye a los maestros, oficiales de policía, trabajadores sociales, jueces, defensores públicos, funcionarios de tribunales, trabajadores de la salud y otros. Estos empleados están en el centro de la controversia acerca de la calidad de los servicios públicos y están constantemente presionados para aumentar su eficiencia y responsabilidad. Estos burócratas, en la línea de frente de las políticas gubernamentales, son el rostro visible de los programas de beneficio del gobierno.

La controversia política acerca de la acción de los burócratas de nivel de calle, por lo tanto, se basa en dos factores: el primero es que todo el debate acerca del énfasis de los servicios públicos directamente tiene que ver con la función realizada por parte de estos profesionales. La segunda razón es que los burócratas de nivel de calle tienen un fuerte impacto en las vidas de las personas, hasta el grado de que ellos socializan en el espacio de las comunidades locales y dan forma a las expectativas acerca de los servicios públicos. Ellos



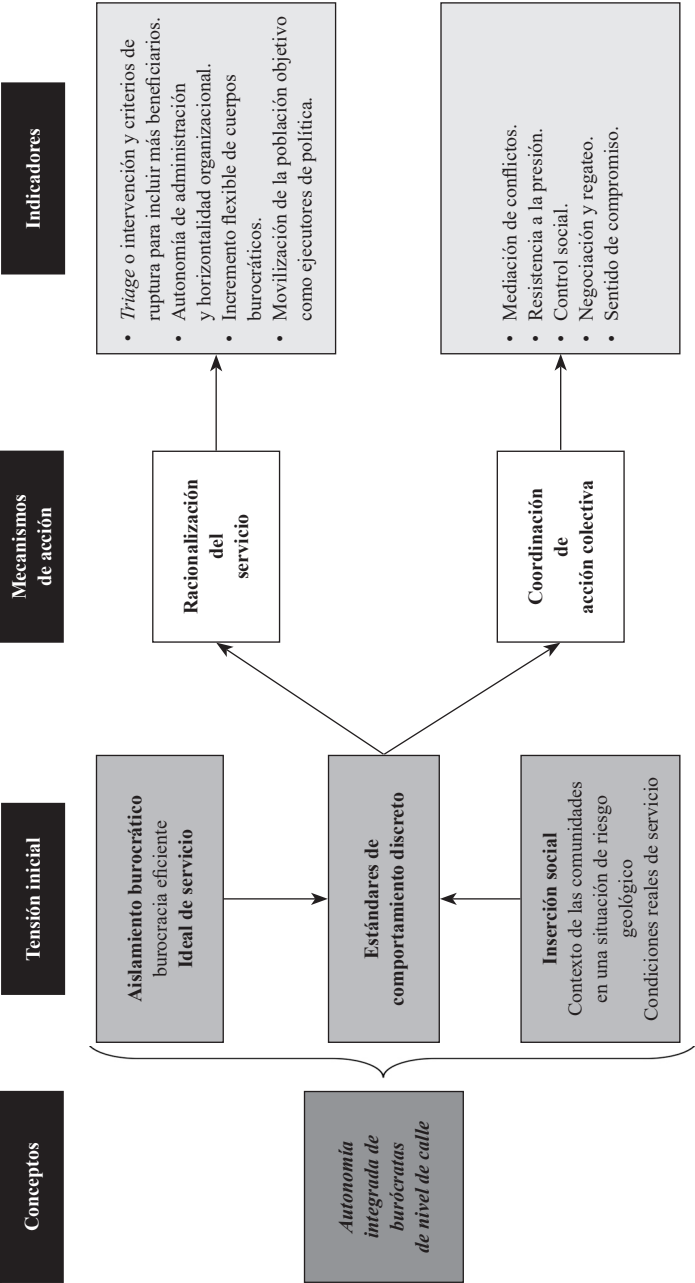
interpretan la elegibilidad de los ciudadanos para tener acceso a servicios o recibir sanciones, dominan la manera en que los ciudadanos son tratados y así establecen el punto de la acción pública, hasta el grado en que son responsables de la mediación de las relaciones diarias entre el gobierno y los ciudadanos (Lotta, 2010).

El campo de investigación acerca de la implementación de las políticas públicas pone el trabajo de Lipsky como un caso ejemplar de una perspectiva analítica integral (Sabatier, 1986; Oliveira, 2009). Por medio del análisis de la “planta productiva” de la acción estatal a través de la lente de los empleados que están en contacto directo con la población beneficiaria de las políticas estatales, el trabajo de Lipsky se enfoca en la escala local como el contexto privilegiado de interacción entre las burocracias públicas y la sociedad. Es aquí donde encontramos un puente heurístico que nos permite revelar mecanismos sociológicos subyacentes a la autonomía integrada por parte de las burocracias públicas. Para evitar hablar en abstracto, traemos a colación los resultados de un estudio reciente acerca del Programa Estructural de Áreas de Riesgo (PEAR) del gobierno municipal de Belo Horizonte en Brasil. Entendemos que este programa que involucra políticas de vivienda y administración de riesgo proporciona hallazgos valiosos que nos permite comprender elementos de interacción entre burócratas gubernamentales y sectores sociales de bajos ingresos. Cambiamos el objetivo general encontrado en la investigación de Evans (2004), que era la constitución, con ayuda del estado, de sectores productivos en Tecnologías de Información, hasta el campo de una política social específica. Cambiamos el asunto, pero no el foco. Así, desde una perspectiva teórica nuestro esfuerzo trae de nuevo a la teoría de Lipsky elementos que no habían sido previstos en su formulación original, mientras que por otro lado, también nos enfocamos en un caso empírico que es diferente de aquel estudiado por Evans.

En la gráfica 1 presentamos la estructura analítica que guía la organización de los datos empíricos reunidos en la experiencia PEAR. En la misma presentamos de qué manera la visión tanto de Evans como de Lipsky operan en interrelación.

El análisis se basa en una paradoja y en un conflicto. ¿Son capaces de insertarse por sí mismas en un ambiente social potencialmente peligroso a su criterio de acción, aquellas burocracias eficientes, en el sentido Weberiano de la palabra —seleccionadas por mérito, con capacitación profesional—, y con un plan de carrera, con incentivos de promoción y apoyadas por reglas para el servicio? Nos referimos a una paradoja, en términos que Evans mismo propone: la autonomía integrada. Las burocracias de nivel de calle, en el punto de servicio, están sujetas a una presión doble. Por un lado están dirigidas por

Gráfica 1  
*Autonomía integrada en el PEAR. Modelo analítico*



los objetivos de los programas que ellas ejecutan, pero al mismo tiempo experimentan todo tipo de limitaciones en términos de recursos. ¿Cómo son capaces de reconciliar esta tensión? Las burocracias lo logran con base en lo que Lipsky (1980) llama poder discrecional, que es la capacidad de adoptar programas de acción para reducir las tensiones y la complejidad de su acción. En el esquema, el último corresponde a una tensión inicial.

Esta tensión desencadena estándares de conducta que se revelan a sí mismos como una forma de poder discrecional. En relación con este punto, la amplia investigación de campo acerca de la implementación de las políticas sociales, reconoce que la burocracia de nivel de calle es un coejecutor de la política pública que está encargado de una constante retroalimentación con los centros de toma de decisión política. Es decir, no hay una visión lineal en la implementación de las acciones estatales. El poder discrecional se manifiesta en dos mecanismos de acción complementaria: la racionalización de servicio —prevista por Lipsky— y la coordinación de la acción colectiva, identificada por nosotros en la experiencia PEAR. La racionalización busca adecuar los escasos recursos a las crecientes demandas de los beneficiarios o clientes de una política social dada. En los casos analizados por Lipsky, los burócratas de la línea de frente crean mecanismos de *triage* o intervención de selección (evaluación de riesgo, llenado de formas, listas de espera, etc.) que asignan costos a los beneficiarios del servicio, pero permiten administrar el tiempo y los escasos recursos del servicio. En el caso de PEAR, identificamos que la naturaleza intrínseca del programa permite a los burócratas desarrollar también estrategias para la coordinación de la acción colectiva. En este sentido, los supuestos de las teorías de Lipsky, al mostrarnos que las organizaciones sociales son sistemas que reducen la complejidad en los ambientes cambiantes, no nos permiten reconocer que los burócratas de nivel de calle crean cohesión social y coordinan procesos de acción colectiva. En nuestros hallazgos, la racionalización y un énfasis en los objetivos que actúa en consonancia con las normas sociales, van juntos. La estructura se mantiene con la evidencia empírica que corresponde a cada uno de los mecanismos, que llamamos indicadores.

### 3. El problema de la investigación y la metodología utilizada

En este artículo los criterios analíticos anteriores se utilizan para estudiar el trabajo del día a día que es llevado a cabo por los técnicos en los campos social y físico, es decir, los burócratas que implementan el PEAR bajo la coordinación de la Compañía de Urbanización de Belo Horizonte (Companhia

Urbanizadora de Belo Horizonte, URBEL por sus siglas en portugués), cuerpo o agencia de la municipalidad de Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, Brasil. Las técnicas para recolectar y analizar información primaria y secundaria se combinan aquí. Durante un periodo de seis meses, de junio a diciembre de 2011, se realizó una observación participativa de técnicos y beneficiarios del mencionado programa. En el mismo periodo, las entrevistas y los grupos focales se llevaron a cabo utilizando guiones semiestructurados. La integración de estas técnicas permite que uno triángule (observación, declaración, otra información secundaria escrita), lo que requiere información para ser comparada y cotejada. Se realizaron en total doce entrevistas, cinco con técnicos físicos (ingenieros, topógrafos, arquitectos), tres con técnicos sociales (trabajadores sociales, psicólogos) y cuatro con directores del PEAR. El trabajo presenta situaciones problemáticas que fueron identificadas durante la observación y teniendo en cuenta las formas de representación de estos programas oficiales.

El cuerpo burocrático PEAR fue analizado en relación con su autonomía de respuesta, grado de administración, calificación, interacciones establecidas (agencia y población) y control social. La misión de los técnicos del PEAR de la línea de frente es dar servicio a la población cuyas condiciones de vivienda son vulnerables al riesgo y cuya situación puede resultar en la pérdida de vidas humanas. Asimismo, estos técnicos manejan la complejidad de los procedimientos burocráticos y los conflictos de intereses y llevan a cabo la mayoría de su trabajo de campo bajo la supervisión visual directa de la población. Por estas razones, los técnicos PEAR corresponden al burócrata integrado de nivel de calle típico en un medio popular; por lo tanto, se espera cierto grado de discreción de ellos cuando llevan a cabo su trabajo.

En este contexto, surgen las siguientes dos preguntas guía: 1) ¿Cómo llevan a cabo los burócratas de nivel de calle del PEAR su trabajo en el escenario de escasez de recursos, metas difusas, falta de control y circunstancias adversas? 2) ¿Cuáles son los márgenes de las maniobras SLB del PEAR o el poder discrecional?

#### **4. Los resultados: tensiones en la construcción de la autonomía integrada de los empleados de nivel de calle del PEAR**

Para comprender la implementación del PEAR es necesario hacer una distinción entre aquellos aspectos asociados al diseño institucional del programa, en términos de su posición en la política nacional y local, así como la configuración de su estructura burocrática interna y sus vínculos con la estructura social

circundante. Esto tiene que ver con el establecimiento de cómo los aspectos relacionados con su diseño e implementación, en particular en lo concerniente al reclutamiento y la organización de los procesos de trabajo, se encuentran articulados con la ejecución del programa, basados principalmente en la formación de las redes de conectividad con la población a la que sirve. Esta distinción formal no necesariamente implica que las determinantes internas y las relaciones con el exterior puedan ser comprendidas para ser separadas; al contrario, basados en los resultados de la investigación es posible prever las sinergias y los conflictos derivados de sus vínculos.

Los resultados serán presentados en tres partes. En la primera parte mostramos los aspectos del diseño y de la estructura organizacional que proporcionan un alto grado de autonomía a la burocracia del PEAR en particular en términos de las formas de reclutamiento, la organización de los procesos de trabajo y la construcción de expectativas que son compartidas por los empleados en la definición de las políticas de administración de riesgo. En la segunda, identificamos las formas de la articulación entre los empleados del PEAR con los beneficiarios y los agentes urbanos que participan en la implementación de la política. En particular nos referimos a las formas de coordinación de la acción colectiva creada a través de núcleos de participación ciudadana en los procesos de diagnóstico de riesgos y administración. Finalmente, analizamos las tensiones en el proceso de implementación relacionado con la racionalización del servicio, debido a la escasez de recursos y a los problemas de la coordinación de acción colectiva en las intervenciones en los vecindarios a los cuales les sirve el programa.

#### *4.1. Configuración de la burocracia autónoma del PEAR*

La creación del PEAR, en 1993, por parte del gobierno municipal de Belo Horizonte, es parte de un amplio proceso de transformación institucional que se ha estado llevando a cabo en las sociedades latinoamericanas desde la década de los años ochenta. Los cambios constitucionales incorporaron el énfasis en la descentralización política y administrativa como un criterio fundamental para garantizar la democratización del subcontinente, así como una estrategia para reducir el tamaño de los estados centrales (Stren, 2000).

La creación del PEAR se inserta en el contexto de redemocratización y reformas en los servicios públicos en Brasil como parte de un proceso para la construcción por parte del gobierno municipal de las capacidades para definir el uso de la tierra y la política de vivienda. La Ley para el uso de suelo, Ocupación y Subdivisión fue puesta en vigor dentro de este proceso (Ley

núm. 7166/1996), para administrar y planear el espacio urbano y reconocer las áreas de ocupación informal. El Sistema Municipal de Vivienda fue establecido y moldeado por la Secretaría de Vivienda, URBEL, el Consejo Municipal de Vivienda, el Fondo Municipal de Vivienda y el Presupuesto Participativo (Azevedo, Fernandes, 2005).

En su diseño institucional, el PEAR fue creado para proporcionar asistencia continua tanto física, como social y técnica a las familias que viven en áreas de riesgo geológico. Busca diagnosticar, prevenir y reducir situaciones inestables de riesgo geológico a través de la organización y revitalización de estos tipos de áreas. Actualmente sirve a 83% de las 208 ciudades, favelas, proyectos de vivienda y ocupaciones irregulares de tierra en “zonas de especial interés social” (conocidas como ZEIS) de Belo Horizonte. Estas áreas corresponden a 5% de los 335 km cuadrados del área de la ciudad y que son hogar para un 8% de los 2 412 937 residentes de la municipalidad (URBEL, 2009).

Los costos de actividad del PEAR se pagan con los recursos financieros de la municipalidad a través del Fondo Municipal de Vivienda (Fundo Municipal de Habitação, FMH). El Ayuntamiento hizo inversiones por aproximadamente 10.5 millones de reales (US\$4.56 millones de dólares al tipo de campo de diciembre 2013) para la puesta en práctica del PEAR en los últimos dos años, correspondiente a 1.5% del presupuesto municipal para este sector. Estos recursos son invertidos en la ejecución del contrato de trabajo, compra de material de construcción para trabajo tomado por la población misma y contratos para la movilización de los Núcleos de Defensa Civil —Núcleos de Defesa Civil, NUDEC (Prefeitura de Belo Horizonte, 2013).

De acuerdo con las evaluaciones técnicas llevadas a cabo por el gobierno municipal, el PEAR ha ayudado a disminuir el número de familias que son vulnerables al riesgo geológico. De 1994 a 2009 hubo una reducción significativa de estructuras que se considera que están en alto o muy alto riesgo. En 1994 había casi 15 000 construcciones de este tipo; en 2004, 10 650 y en 2009, 3 780. En el mismo periodo el programa llevó a cabo aproximadamente 48 650 inspecciones; 2 082 proyectos de construcción con trabajo proporcionado por residentes y 497 por los subcontratistas (URBEL, 2012b). Un total de 2 663 familias que vivían en áreas de muy alto riesgo fueron retiradas. De 2004 a 2010 no hubo fallecimientos atribuidos a deslizamientos de tierra en la ciudad (Prefeitura de Belo Horizonte, 2012). Esta estadística es bastante significativa, considerando que entre 2002 y 2003, 16 personas murieron en la ciudad a consecuencia de las lluvias (URBEL, 2009).

Estos resultados revelan un proceso de construcción de autonomía en la organización interna del programa. El PEAR puede ser considerado como una

burocracia eficiente dado que su estructura interna le permite responder a las demandas de la población beneficiaria o meta de una manera continua, creando soluciones adaptadas tanto a la dinámica de la administración del riesgo geológico, como al contexto social en el cual se encuentra insertado.

#### 4.1.1. Reclutamiento

Esta autonomía se asocia, en primer lugar, con las formas de reclutamiento de los empleados que implementan el programa. Treinta y cuatro empleados están dedicados al diagnóstico, planeación, formulación y ejecución de acciones. Ellos trabajan en las oficinas principales del PEAR en su División Operativa Este y en la División Operativa Oeste. Estas dos divisiones trabajan bajo la supervisión, coordinación, operación y monitoreo de las actividades diseñadas para la implementación del programa, y en coordinar y monitorear el trabajo llevado a cabo por los técnicos en las áreas física y social. Cada división regional tiene 13 empleados, que incluyen al director, el supervisor, los técnicos físico y social y el equipo secretarial. El PEAR tiene un equipo de 11 empleados en las funciones de administración, asistencia y trabajo técnico, tanto físico como social.

El reclutamiento de los técnicos y de otros empleados es realizado a través de exámenes de servicio público competitivo, de acuerdo con los reglamentos, garantizando un importante grado de meritocracia selectiva. La estabilidad laboral de los empleados contratados a través de los exámenes de servicio civil garantiza la continuidad del proceso de trabajo. La selección meritocrática y la estabilidad de carrera constituyen los factores clave de una burocracia mínimamente eficiente y al mismo tiempo una burocracia que esté preparada para la inserción en el medio social de las comunidades empobrecidas.

La carrera burocrática también permite la movilidad interna entre los empleados, dado que las posiciones de administración, dirección y supervisión del PEAR por lo general son ocupadas por los técnicos de los sectores físico y social, que son promovidos por los directores de URBEL. El programa también tiene internos, equipo secretarial, choferes, albañiles y otros, que ayudan a hacer llegar los beneficios del programa a la población en áreas de riesgo. Se observó una pequeña proporción de empleados contratados por indicación o por nombramiento político.

El número de empleados es bastante bajo en relación con la necesidad, si consideramos que la misión de los empleados técnicos del PEAR de la línea de frente es servir a una población de casi 500 000 habitantes (URBEL, 2009). Para garantizar la eficiencia del programa, en términos de servir a la población

y responder a las demandas, identificamos cinco estrategias usadas en este proceso para reclutar a ejecutores de la política.

La primera involucra la intensificación de los turnos laborales de los técnicos del equipo permanente, a quienes se le puede pedir que estén disponibles los fines de semana o en días cuando hay alertas de mayor riesgo. La segunda se relaciona con la contratación de empleados a través del proceso de selección para contratación temporal en periodos de emergencia. La tercera incorpora recursos humanos por medio de la contratación de contratistas privados para realizar grandes proyectos de construcción mediante procesos de licitación pública. Los empleados de carrera deben coordinar e inspeccionar las acciones de estos trabajos. La cuarta es uno de los pilares de este programa y tiene que ver con las comunidades beneficiarias en las acciones de diagnóstico y construcción de trabajo paliativo de baja complejidad. Los líderes comunitarios, capacitados por técnicos que son empleados públicos, tienen un papel activo en la identificación de situaciones de riesgo, en proporcionar información a las comunidades y a los técnicos que tienen que ver con la realización de acciones preventivas y educativas para la población, y en el monitoreo del uso de recursos materiales. La quinta estrategia se relaciona con el grado de especialización del equipo técnico. Los empleados en el programa se caracterizan por un alto grado de interdisciplinariedad, que es condición necesaria para la administración de riesgo.

Los empleados en el área técnica, los ingenieros y geólogos, concentran sus esfuerzos en la realización de evaluación técnica de los riesgos, tanto para las localidades como para las construcciones, y los procesos geodinámicos en la región por medio de la realización de inspecciones apoyados por herramientas de zonificación. Los empleados del área social, que pueden ser geógrafos, sociólogos o psicólogos, llevan a cabo actividades relacionadas con la orientación acerca del programa y las medidas para remoción preventiva, temporal o definitiva. Coordinan el NUDEC y las relaciones con otras instituciones involucradas en servir a los residentes, mandan a los beneficiarios a otros programas de gobierno, acompañan la remoción y procesos de reubicación y proporcionan educación acerca del medio ambiente y la prevención de riesgo. La inspección es la actividad que con más frecuencia realizan los técnicos del área física. De acuerdo con los cálculos basados en la información reportada por el URBEL, 6 571 inspecciones fueron realizadas por 15 técnicos en 2011, haciendo un promedio de 438 inspecciones por técnico. En el mismo periodo, 10 técnicos sociales realizaron 72 remociones temporales y 306 remociones finales. Bajo las condiciones normales, un técnico social lleva a cabo un promedio de dos remociones por día, pero este número se duplica en la temporada de lluvias (URBEL, 2010).



#### 4.1.2. La organización de los procesos de trabajo

La flexibilidad en las formas de reclutar empleados es también una de las características de procesos de trabajo orientados a hacer un uso óptimo de los recursos humanos, preparándolos para cambios en la dinámica de riesgo. Los empleados del PEAR, dado que son burócratas típicos de nivel de calle, como lo entendía Lipsky (1980), tienen altos grados de autonomía y discreción en el ejercicio de sus funciones. En el caso de los procesos de trabajo, aunque las agencias gubernamentales ejercían control sobre la discreción de los técnicos, un cierto grado de autonomía también era considerado aceptable. Su autonomía se manifiesta en la organización de sus horas de trabajo para la planeación de inspecciones y para el monitoreo de construcción de proyectos. Esta autonomía puede aumentar o disminuir dependiendo del ritmo de las actividades, las cuales están organizadas de acuerdo con el riesgo asociado con las lluvias estacionales y con las situaciones de emergencia. Los empleados y directores negocian, de acuerdo con el contexto, el nivel de planeación y el control de actividades.

Tu planeación es fundamental. Es parte de la organización del trabajo. Así que cada persona, dentro de su ritmo de trabajo, tiene que organizarse, él o ella, [...] Y nosotros tenemos esta libertad de organizar nuestra ruta del día a día. Excepto si estamos hablando de llamadas de emergencia en ese momento, orientados por supervisión. Somos libres de organizarnos en cualquier aspecto. (Técnico 7)

Esta autonomía se basa en una fuerte horizontalidad en la comunicación interna entre los técnicos y los directivos del programa. En relación con las situaciones de riesgo geológico los técnicos deben tomar decisiones rápidas en el campo para resolver emergencias. La investigación de campo y las entrevistas revelaron que el uso de esta estrategia en el intercambio de la información hace que el cuidado de las víctimas sea más ágil, incluyendo su remoción temporal o permanente, sin tener primero que esperar a los procedimientos o autorización de las más altas autoridades, dado que ellos pueden regularizar la situación *a posteriori*. De acuerdo con un técnico:

El técnico que está en la calle sabe que a veces debe tomar una decisión y que esta posición puede ser estrictamente regulada, que incluso puede requerir el llenado de una solicitud. Pero puede llamar a su jefe y pedirle que resuelva su situación, porque debe hacerse en ese momento. Puede decirle: “necesito saltarme pasos, porque necesito resolver esto ahora, más tarde podemos llenar los espacios que dejamos vacíos”. Esta autonomía es buscada por aquellos que están allá afuera. Esto es, para el profesional. La comunicación con el su-

perior es directa y constante. Mi jefe está de mi lado, él trabaja conmigo. (Entrevistado 6)

La autonomía burocrática del PEAR revela una doble cara. Por un lado se observa la construcción de formas de control de trabajo con base en los resultados de los empleados. Por otro, identificamos una gran flexibilidad en el ejercicio de rutinas de trabajo. Estas prácticas, observadas entre los empleados del PEAR, contrarrestan la idea de un estricto apego a las normas de servicio como es visto en el tipo puro de Weber.

#### 4.1.3. Expectativas compartidas en la implementación del PEAR

La participación de expectativas en relación con el proceso de implementación de una política pública constituye el elemento central en la eficiencia de la burocracia, de acuerdo con Evans (2003). En el caso del PEAR identificamos dos tipos de expectativas que tienen un papel estructurante en la definición de la situación construida por los técnicos en relación con el programa: el conocimiento acerca de los objetivos y el alcance del programa, y las expectativas acerca de su carrera y el valor social atribuido a la función del técnico.

Uno de los más importantes aspectos respecto de la implementación del PEAR es el claro conocimiento que los empleados tienen de los objetivos, así como los diferentes arreglos normativos que guían la administración del riesgo conforme a la política de vivienda de Belo Horizonte. Al contrario de lo que observó Lipsky (1980) para otros servicios sociales, los técnicos revelan que ellos conocen sus funciones a través del mejoramiento adaptativo de las mismas. Como resultado, los empleados transforman el diseño del programa mediante el proceso de implementación. Ejemplo de esto es la reevaluación bi anual del mapa de diagnóstico de riesgo, una actividad que permite evaluar los resultados y la determinación de áreas donde la intervención se lleva a cabo. Además, el formato de administración fue cambiado a lo largo del tiempo, aproximando a los técnicos con la administración e incluyendo a los ciudadanos en el área de riesgo en la operación diaria del PEAR.

Los empleados también comparten una visión pragmática del programa, que enfatiza la experiencia de campo. Los empleados entrevistados afirmaron que ellos solamente pueden aprender su papel a través del contacto directo con las áreas de riesgo, las comunidades y a partir de la experiencia compartida entre los colegas de trabajo. En este contexto, el programa no enfrenta un aspecto que Lipsky (1980) indica como un problema en la realización de servicios en las burocracias de nivel de calle: la falta de recursos

personales para el ejercicio de su trabajo, situación en la que los burócratas de nivel de calle pueden ser no capacitados, sin experiencia o no ser calificados para la función que realizan. De acuerdo con los empleados: “Yo he tenido capacitación. Algunas personas que han empezado recientemente... pienso que no tuvieron la misma oportunidad. Algunos aprenden de su propia experiencia [...] Ahora bien, a decir verdad, la capacitación por sí sola no es suficiente. La experiencia y el tiempo en el trabajo son una gran ayuda” (técnico 7).

El conocimiento acerca del programa también se expresa en el hecho de compartir un fuerte sentido de la función social de sus actividades. La mayoría de los entrevistados legitiman su trabajo basado en el reconocimiento de la población beneficiaria. Los empleados trabajan con la conciencia de que hay vidas que dependen de ellos y de que ellos son responsables del bienestar de los demás, especialmente porque trabajan con una población altamente vulnerable en términos económicos y sociales. Así, trabajar en el PEAR no significa solamente implementar el programa instituido por URBEL, también tiene que ver con el principio de satisfacer una necesidad que depende de su trabajo para minimizar un problema que pone en riesgo las vidas de los residentes:

Comencé a trabajar en el PEAR en 2007, en un área de riesgo, y encontré que el trabajo era muy interesante porque uno se preocupa por las familias que están en áreas de riesgo. Se trata de ser capaz de ayudar de una cierta manera, y encontrar una forma de mejora para estas familias, para proteger sus vidas [...] hace ya cuatro años que estoy aquí y estoy muy satisfecho en este trabajo. (Entrevistado 1)

El análisis del diseño interno del PEAR revela que su estructura burocrática es altamente eficiente y proporciona la autonomía necesaria para enfrentar los dilemas y la presión asociados con la implementación de administración de riesgo. Tanto las expectativas compartidas por los empleados acerca de su función, como la organización de los procesos de trabajo y las formas de reclutamiento les proporcionan criterios amplios para la acción, con una visión crítica de sus propias limitaciones y posibilidades, y del valor de su trabajo. Esta autonomía permite insertar a otros agentes urbanos, las comunidades y otras instituciones, en el proceso de trabajo.

#### *4.2. La creación de alianzas y la inserción social del PEAR*

La capacidad técnica de los empleados de nivel de calle del PEAR y su motivación para llevar a cabo las actividades relacionadas con la administra-

ción del riesgo tienen una influencia directa en la construcción de sinergias con los agentes públicos de otras instituciones y en la coordinación de procesos cooperativos y la acción colectiva de la población beneficiaria. Esta capacidad ha contribuido a la formación de las redes formales e informales que apoyan la implementación del programa. Los técnicos coordinan la acción con otras instituciones públicas, como los bomberos, los agentes de defensa civil, y los representantes de URBEL, quienes determinan la política de vivienda así como también la policía. Sobre todo, fundamentalmente ejercen la labor de coordinación de las comunidades beneficiarias, a través de la organización de los NUDEC.

Estos núcleos fueron propuestos inicialmente en 1993, pero tuvieron un descenso en su operación. Fueron revisados en 2003, debido a las emergencias causadas por las fuertes lluvias. Se componen de residentes, que pueden ser líderes comunitarios o no, que participan de manera efectiva en las políticas públicas en áreas de riesgo. Los líderes NUDEC trabajan en asociación con los empleados del PEAR en las Áreas de Riesgo en los Centros de Referencia (CREAR), que están localizados en áreas de monitoreo, con el fin de dar servicio a la población de manera más ágil y cercana.

Los objetivos de los NUDEC son reforzar los lazos con la comunidad, realizando una administración compartida de manera viable; informar a la sociedad acerca de la política para las áreas de riesgo; formalizar las asociaciones, y resolver la situación de riesgo de una manera integrada e interdisciplinaria. Existen 48 núcleos organizados, con más de 414 voluntarios, que abarcan 56 comunidades de todas las regiones de la ciudad (URBEL, 2012).

A través de los residentes voluntarios en los Núcleos de Defensa Civil (NUDEC, por sus siglas en portugués), los empleados reciben advertencias acerca de las situaciones de riesgo y así mejoran los tiempos de respuesta durante las emergencias. También actualizan información en los procesos de prevención y monitorean la ejecución del trabajo hecho por los contratistas y la organización del trabajo comunitario para las intervenciones más pequeñas de mitigación. También tienen un papel central en la mediación de los conflictos para mantener la comunicación con los beneficiarios y aumentar su legitimidad, en particular en casos como remociones obligatorias. Los técnicos sociales son los agentes especializados que guían y coordinan la acción colectiva. De acuerdo con uno de los técnicos sociales:

A lo largo del año, el [sector] social trabaja con estos voluntarios de NUDEC, quienes son nuestros... les llamaré, brazos derechos dentro de la ciudad y dentro de la favela. Esto es lo que necesitamos, que tengamos apoyo comunitario para nuestras acciones cuando sea necesario. Si tenemos una familia que se resiste,

podemos utilizar a estos miembros para apoyarnos, para ayudar a convencerlos, porque conocen la realidad de su ciudad muy bien, conocen el lugar donde viven y son nuestra ayuda allí. Pero si uno no trabaja de manera continua con ellos, uno no los puede tener, ellos pierden contacto, necesitamos mantenerlos motivados, aunque la situación de la ciudad es una motivación para ellos. (Entrevistado 9)

En general, la inserción de los burócratas a través de NUDEC contribuye a la contextualización y personalización del programa, ya sea por la proximidad y la interlocución con sus administradores, o por el uso de los elementos sociales, emocionales o contextuales de la vida del residente, o por el uso del lenguaje local, de manera especial por el involucramiento y aproximación y la creación de lazos con la comunidad. De acuerdo con los líderes locales:

Puedo decir que soy un socio. Vengo de una historia de un área de riesgo. Yo pienso que uno debe ayudar. Y no tiene que ser solamente el gobierno que lo haga [...] No. La colaboración es importante. Dicen que un doctor no puede tener ningún error. En un área de riesgo es casi lo mismo. Si el técnico comete un error, se pueden perder vidas. Así que pienso que la colaboración con el residente es muy importante. Yo pienso que funciona. Nos mantenemos en la cima. En parte porque somos colaboradores, estamos capacitados por los técnicos, vivimos allí y conocemos las áreas de riesgo. Nuestra asociación es fantástica. Tanto que nuestras juntas muestran que la comunidad está involucrada y que esta relación se incrementa conforme pasan los días. Tal vez no sea en número de voluntarios sino [en] la comprensión de que el trabajo del programa no es el enemigo. Hay personas que están trabajando para la gente y con la gente. (Entrevistado A)

La incidencia de esta estrategia refuerza el verdadero significado de administración participativa y de proximidad, lo cual es necesario para realizar los servicios con eficiencia y calidad, disminuye los costos de trabajo, ganan reconocimiento de parte de los residentes y dan una imagen positiva del programa y la compañía, pero sobre todo, para lograr que las comunidades se responsabilicen de la administración de riesgo.

#### *4.3. Estándares de conducta discrecional*

La propuesta analítica de Evans (2003, 2004) ayuda a entender de qué manera los diferentes cambios en los programas de diseño institucional de las burocracias pueden aumentar la eficiencia de las políticas y la capacidad estatal

para la inserción en los contextos locales. Sin embargo, sus dimensiones analíticas se dirigen a escalas mayores de observación. Al utilizar una perspectiva sociológica que trae a la vista los contextos diarios de interacción, podemos identificar varios conflictos que expresan la complejidad de la implementación de las políticas públicas. La perspectiva de Lipsky (1980) tiene un papel central aquí en la identificación de estos conflictos. La autonomía integrada de esta burocracia tiene efectos importantes en el desarrollo de mecanismos de acción para el ejercicio de las funciones en el proceso de implementación de la política de administración de riesgo. Para estos burócratas de nivel de calle, las tensiones, y por lo tanto los desafíos importantes que ellos pueden enfrentar, son aquellos que cumplen con un demanda alta con recursos escasos y coordinando las acciones colectivas en los contextos sociales con conflicto considerable. En la mayoría de los casos la autonomía que caracteriza el diseño institucional también es implementado en la práctica, a través del ejercicio del poder discrecional.

#### *4.3.1. La gestión de los recursos escasos y la racionalización del servicio*

La escasez de recursos y las condiciones de trabajo afectaron el grado de eficiencia, calidad y capacidad de respuesta que necesitaban tanto el programa como sus clientes y que los técnicos deseaban ofrecer en el desempeño de su trabajo. Como señaló Lipsky (1980), los técnicos experimentan conflictos debido a la brecha entre las disposiciones ideales y las reales de sus servicios. Para cumplir con los objetivos del PEAR, el personal técnico lleva a cabo las acciones y/o intervenciones para incluir a los muchos beneficiarios del programa. Los profesionales en el área técnica deben hacer coincidir a los clientes con los criterios de acuerdo con las directrices de la Política Municipal de Vivienda (Política Municipal de Habitação, PMH por sus siglas en portugués), incluyendo (en términos formales) lo siguiente (URBEL, 2012a; 2012b):

- La exposición al riesgo geológico.
- Vivir en zonas que están marcadas como Zonas de Especial Interés Social y tener un ingreso familiar que esté por debajo de cinco salarios mínimos.
- Régimen de propiedad (no debe estar en zonas públicas o áreas pertenecientes a particulares; debe ser hecha de albañilería en lugar de lona, madera prensada y similares; el beneficiario deberá ser dueño de la casa y haber vivido en ella durante al menos dos años).
- Se excluyen los beneficiarios de otros programas de vivienda.

Para estos agentes de primera línea, es imposible cubrir el universo de personas y todas las normas. Asimismo, independientemente de qué tanta transcripción y normatización estén integradas dentro de los procedimientos que deben adoptarse, no hay una manera única para poner estos procedimientos en práctica. Por lo tanto, estos agentes deben necesariamente: *a)* elegir áreas o casos de clientela en los que se enfocarán o sobre los que actuarán; *b)* seleccionar los problemas que merecen más atención y dar prioridad a ellos y; *c)* improvisar y desarrollar soluciones específicas y adecuadas para los problemas de cada zona y cada caso en particular. Como resultado de ello, los burócratas del PEAR enfrentan varios tipos de conflictos. Uno estaba relacionado con la creciente demanda de servicios, sobre todo en los periodos de lluvia. El número de personas que se ven afectadas o en riesgo, aumenta frente a situaciones de emergencia. Además, muchas de estas personas no cumplen con las condiciones ideales para calificar como beneficiarios de las acciones institucionales. Como parte de su acción discrecional, los funcionarios emplearon criterios de *triage* o intervención y de quiebre en la selección de los beneficiarios.

Este es especialmente el caso cuando los residentes no son dueños de sus casas, ya que ser propietarios de la vivienda es un requisito necesario para ser considerados como beneficiarios. Las prácticas informales relativas a los criterios y procedimientos del programa ayudaron a los técnicos a mantener sus valores morales en relación con los usuarios. De acuerdo con un técnico:

Hay casos en que la familia cumple con todos los requisitos estándar y va a ser reubicada; el tema se cierra. Sin embargo, hay casos que no encajan. Uno de los casos es la familia cuya casa fue derribada, otro es el caso del arrendamiento, después haces un contrato de cesión, lo cual quiere decir que al principio era rentado, pero después el propietario del lugar le da el lugar a la familia que le renta, todos los derechos sobre la propiedad [...] se trata de una violación de los criterios. Pero, una vez que rompemos esta regla, la familia está en el programa. Hay otras situaciones en las que esto sucede. No es la mayoría de los casos, pero sucede. Es una interrupción del criterio ... pero el programa no es 100% rígido, no. (Técnico 9)

Otro de los conflictos más frecuentes se relaciona con las restricciones para realizar los trabajos de construcción para resolver las situaciones de riesgo. Los problemas de coordinación o los trabajos que fueron suspendidos debido a la falta de recursos crearon conflictos en la interfaz con la comunidad en el modelo de gestión participativa. En estos casos, los técnicos mediaron entre las comunidades y los contratistas, los proveedores de material de construcción y los demás agentes que intervienen en el trabajo de

construcción. Al presionar a los empresarios y negociar con las comunidades, estos agentes intentaron evitar (aunque no siempre con éxito) retrasos en la construcción y asumiendo costos individuales debido a los plazos incumplidos. También proporcionaron explicaciones que justifican no tener responsabilidad como individuos.

A veces nos faltan recursos, incluso el mismo material. Esto no es responsabilidad del técnico. Estamos a cargo de las obras. Es responsabilidad de la compañía. Si el material no es entregado al residente en el debido tiempo, se interpretará que el técnico está involucrado en esto. Esto crea problemas para el técnico. (Técnico 7)

#### 4.3.2. Coordinación de la acción colectiva

Las entrevistas y el trabajo de campo nos permitieron observar que el trabajo del día a día de los funcionarios de nivel de calle del PEAR estuvo marcado por situaciones que hicieron la implementación del programa algo bastante complejo. Los funcionarios necesitaron responder al ciudadano, protegerse a sí mismos y al mismo tiempo mediar aspectos “extra oficiales” contra los “objetivos oficiales” para asegurar la implementación del programa. Debido a estas contradicciones, utilizaron discreción para hacer frente a situaciones tales como: la resistencia de los residentes a ser reubicados voluntariamente, la hostilidad y la naturaleza conflictiva de los contextos sociales, y la presión de los agentes políticos interesados en mantener sus redes de clientela. En estos casos, los empleados usan su poder discrecional para controlar a la clientela, para activar las formas de organización de la acción colectiva de las comunidades para reducir los tiempos de servicio, activar mecanismos de mediación de conflictos y evitar la intromisión de agentes que intentan evadir los criterios de priorización de riesgos.

Los empleados ejecutan procedimientos para controlar a los usuarios y reducir los costos en situación de riesgo grave. En lugar de aumentar el tamaño de la lista de espera, como ha subrayado Lipsky, los funcionarios tienden a optimizar los tiempos para la instrucción de los procesos de prevención o remoción de los residentes, especialmente cuando los residentes se resisten a las acciones de los agentes del programa. Con este fin, los agentes buscan la mediación del NUDEC, cuyos miembros son voluntarios de la comunidad residente. Cuando la intervención de voluntarios NUDEC y la explicación técnica de la situación fue insuficiente, los funcionarios simplificaron el lenguaje y utilizaron medidas obligatorias. Estos procedimientos tenían el objetivo práctico de reducir la complejidad del servicio y los costos asociados con la pér-



dida de vida en casos de alto riesgo. En estas situaciones, tanto la vida de los residentes como la legitimidad de los funcionarios y el programa, se pusieron al límite. El uso más frecuente de este tipo de procedimiento fue cuando los residentes insistieron en permanecer en sus casas y como consecuencia, las autoridades cambiaron su tono amable y emplearon mecanismos de remoción obligatoria:

El discurso para realmente convencer es diferente al discurso técnico que el programa utiliza para informar. La plática convincente informa también, pero habla a la persona y trata de involucrarla. Yo siempre hablo con mis beneficiarios: “Mira, conozco lugares donde venden refrigeradores, hornos, sábanas, pero no conozco lugares donde vendan vida”. Esto no está en las directrices del programa, pero es una manera en la que trato de convencer a la gente. [...] Algunas veces es incluso interesante, hablas en vano y luego hablas como profesional, pero luego cambias de tono, ya no es amable, sigue siendo educado, pero no más “Mire, si usted no se sale, voy a regresar así y así”. “El momento para convencer se termina y se lleva a cabo la remoción obligatoria.” (Técnico 9)

En cuanto a la hostilidad del contexto social, en las áreas de riesgo del SLB se enfrentan a enormes niveles de pobreza, la delincuencia y las redes de tráfico y consumo de drogas. Con frecuencia se enfrentan a problemas como el robo de material de construcción. En la práctica, estas dificultades se superan a través de las enseñanzas de los técnicos más experimentados en el trabajo de campo, la interacción permanente entre los técnicos de las áreas físicas y sociales y la ayuda de los mecanismos de las comunidades de control social. Los técnicos manifestaron que:

A veces, tres construcciones se llevan a cabo al mismo tiempo, el material para las tres está ahí, y sólo se termina una porque se roban mucho material. Llegamos con un camión cargado de piedra. Los trabajadores llevaron la carga por una larga escalera; tomó dos días para descargar el camión. Lo que les tomó dos días para descargar desapareció durante la noche. Así que, ¿qué hice? Convoqué a una reunión con los residentes y les informé que esta construcción era para mejorar su vida y que este robo se estaba llevando a cabo. Cuando la reunión terminó, fuimos a tocar a su casa (del ladrón) y hablamos con él. Es una manera de coaccionar al residente, involucrándolo en el proceso. (Técnico 9)

El último tipo de conflicto, que también se observó en el trabajo de campo, se relaciona con la presión ejercida por los agentes políticos especializados, en particular los representantes del Poder Legislativo local. El papel de consejero de la ciudad destaca al seleccionar a los beneficiarios del programa

a través de la presión ejercida sobre los administradores del programa para privilegiar a alguna comunidad o grupo social. Los funcionarios del programa no estaban satisfechos con esta situación, consideraron que era injusto y se resistieron a estas presiones retrasando el servicio que debe darse siguiendo las recomendaciones de estos agentes.

Está la demanda de un político que generalmente exige la respuesta con mayor intensidad. Entonces él crea una solicitud que debe ser cumplida dentro de fechas límite y todo eso. Sin embargo el trabajo se va a llevar a cabo con los procedimientos del PEAR reglamentarios. Algunas veces ni siquiera el residente entiende esto. El residente piensa que porque el político lo puso ahí le están dando un trato especial de alguna manera. Habrá una inspección y recibirá el servicio de acuerdo con los procedimientos del programa. (Técnico 7)

Estas rutinas son evidencia de las dificultades que enfrentan los funcionarios y el gran poder discrecional que tienen en los diferentes contextos en los que actúan. Este poder se manifiesta tanto en la acción práctica como en las clasificaciones y lenguajes que se construyen en los procesos a través de los cuales se selecciona a los beneficiarios, los recursos se asignan y las medidas obligatorias se llevan a cabo. Los funcionarios de nivel de calle del PEAR tienen un alto grado de idealización de sus funciones, la autonomía y la inserción en las comunidades, lo cual les permite racionalizar el servicio y organizar la acción colectiva para legitimar su acción y disminuir el riesgo de la pérdida de vidas.

## Conclusiones

De acuerdo con la hipótesis central de Evans y en el contexto de la redemocratización de la sociedad brasileña, la burocracia del PEAR tiene elementos claros que permiten identificarla como un cuerpo burocrático eficiente seleccionado por competencia meritocrática, con elevada capacitación técnica, un plan de carrera, pero por encima de todo organizado en equipos interdisciplinarios que están muy comprometidos con el ejercicio de sus funciones.

El equipo del PEAR también se caracteriza por la flexibilidad y horizontalidad de sus procesos de trabajo, que facilita su inserción entre la población beneficiaria. Estos aspectos garantizan un elevado nivel de autonomía en la definición de los tiempos y actividades de las agendas. Se encontró que son técnicos que son disciplinados por medio de mecanismos de autocontrol con poco control externo.

La inserción de los técnicos del PEAR en la organización de la comunidad de las áreas beneficiarias ha incrementado la capacidad de los líderes y residentes en el manejo de riesgo, mejorando la efectividad de los sistemas de prevención y disminuyendo los costos del servicio. El hecho de que PEAR opere con pocos funcionarios técnicos, en términos del número de empleados, es una condición para la acción flexible observada en el trabajo de campo.

La autonomía integrada de los empleados del PEAR, crea un margen para que ellos ejerzan su poder discrecional. Contrario a lo que afirmaba Lipsky, este poder no está orientado a limitar la demanda, sino a evitar reglas formales para la inclusión de beneficiarios en el programa. El hecho de que ellos tomen decisiones rápidas en situaciones de vida o muerte, aparte del hecho de que actúan en contextos hostiles, en áreas con elevados índices de vivienda y ocupación territorial irregular, genera programas de acción que no están previstos en la formulación original de la teoría de burocracias de nivel de calle.

Otro importante programa conductual no previsto en la teoría de las burocracias de nivel de calle, debido a su inserción en sectores populares, es la coordinación de acciones colectivas discutidas en el NUDEC. Los empleados del PEAR parecen estar en una situación ambigua. A la vez son representantes del gobierno local, a quien la gente presenta todo tipo de solicitudes de servicios públicos, y también parecen estar alentando los procesos de toma de decisiones y resistiendo la presión política. Esta ambigüedad los hace mediadores de intereses y no simples instrumentos para racional escasos recursos.

Este estudio permitió establecer que hay un diálogo entre las posiciones teóricas de Evans y Lipsky. La implementación de políticas sociales involucra mayor autonomía e inserción en contextos sociales diferenciados, pero por encima de todo, se observa un poder discrecional para tratar con la presión de los agentes internos y externos de las comunidades beneficiarias.

Recibido: agosto de 2014

Revisado: agosto de 2015

Correspondencia: Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas/Universidad Federal de Minas Gerais/Sala 4202/Avenida Antônio Carlos, 6627/Campus Pampulha/CEP 31270-901/Belo Horizonte-MG/Brasil/correo electrónico: SSH, sisahi@yahoo.com; AMAP, marardila@gmail.com; JB, josybragato@hotmail.com

## Bibliografia

- Bittner, E. (1974), "Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: a Theory of the Police", en H. Jacob (ed.), *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly-Hills, Sage.
- Evans, P. (2004), *Autonomia e parceria*, Rio de Janeiro, Editora da Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Evans, P. (2003), "Além da 'monocultura institucional': instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo", *Sociologias*, vol. 5, núm. 9, pp. 20-63.
- Evans, P. (1996), "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, Nueva York, vol. 24, núm. 6, pp. 1119-1132.
- Evans, P. y J. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5, pp. 748-765.
- Fligstein, N. (2002), *The Architecture of Markets: an Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Garfinkel, H. (1967), *Studies in Ethnomethodology*, New Jersey, Prentice-Hall y Englewood Cliffs.
- Goffman, E. (1967), *Behavior in Public Places. Notes on Social Organization of Gatherings*, Nueva York, Free Press.
- Hassard, J. y D. Pym (1990), *The Theory and Philosophy of Organizations: Critical Issues and New Perspectives*, Londres, Routledge.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2010), *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família [Public Policy Implementation: the Impact of Relational and Organizational Factors on the Activity of Street-Level Bureaucrats in the Family Health Program]*, São Paulo, São Paulo University, School of Philosophy, Languages and Humanities, tesis de doctorado, en URL <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/>, fecha de consulta octubre de 2013.
- Oliveira, B. (2009), *Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG) [Street Level Bureaucracy and Public Policy Implementation: a Literature Review Applied to the Family-Aid Program in Belo Horizonte (MG)]*, trabajo presentado en VI Brazilian Virtual Conference on Administration, en URL [http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144\\_0.pdf](http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf), fecha de consulta octubre de 2013.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Oszlak, O. (2005), "State Bureaucracy, Politics and Policies", en T. Janowski, R. Alford, A. Hicks y M. A. Schwartz (eds.), *The Handbook of Political Sociology*.

- States, Civil Societies and Globalization*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2013), *Evolução da despesa do Tesouro, período 2010 a 2013*, Consolidação Geral [*Treasury's Expenditure Evolution, period 2010 to 2013*, General Consolidation] Plano Plurianual de Ação Governamental 2010-2013, Belo Horizonte City Hall, en URL [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4\\_EvolucaoDaDespesaDoTesouro.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4_EvolucaoDaDespesaDoTesouro.pdf), fecha de consulta octubre de 2013.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian (1979), "The Conditions of Effective Implementation. Policy Analysis", *Policy Analysis*, vol. 5, núm. 4, pp. 481-504.
- Sen, A. (2002), *O desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Stren, R. (2000), *Nuevos enfoques para la gobernanza urbana en América Latina*, Montevideo, en URL [http://www.academia.edu/748991/Desarrollo\\_Local\\_y\\_Gobernanza\\_Investigacion\\_y\\_politicas\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_America\\_Latina](http://www.academia.edu/748991/Desarrollo_Local_y_Gobernanza_Investigacion_y_politicas_para_el_desarrollo_en_America_Latina), fecha de consulta octubre de 2013.
- URBEL (2012a), *Guia Technician Pear. Urbel elabora guia technician para ações preventivas nas áreas de risco* [*Pear Technical Guide. Urbel elaborates technical guide for preventive actions in risk areas*], en URL <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=85397&pIdPlc=&app=salanoticias>, fecha de consulta octubre de 2013.
- URBEL (2012b), *URBEL, 8 anos da gestão de risco geológico em BH: avanços e resultados*, Centros de Referência em Área de Risco (CREAR), en URL <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=54095&pIdPlc=&app=salanoticias>, fecha de consulta octubre de 2013.
- URBEL (2013b), *URBEL, Prefeitura e comunidade: gestão compartilhada em área de risco* [*City Hall and community: shared management in risk areas*], Núcleos de Defesa Civil (NUDEC), en URL [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&), fecha de consulta octubre de 2013.
- URBEL (2010), *Programa Estrutural em Áreas de Risco: vistorias de risco* [*Structural Program for Risk Areas: Risk Inspections*], Prefeitura de Belo Horizonte, 3.
- URBEL (2009), *Diagnóstico da situação de risco geológico das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte 2009*, Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte.
- Weber, M. (1991), *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, Brasília, UnB.
- Weber, M. (1980), *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, São Paulo, Abril Cultural.
- White, H. (2008), *Identity and Control*, Nueva York, Princeton University Press.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy: what Government Agencies Do and why They Do it*, Nueva York, Basic Books.
- Wilson, J. Q. (1978), *Varieties of Police Behavior: the Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge, Harvard University Press.

Zimmerman, D. (1971), "Recording-Keeping and the Intake Process in a Public Organization", en S. Wheeler (ed.), *On Record: Files and Dossiers in American Lives*, Nueva York, Russell Sage.

### Acerca de los autores

Silvio Salej Higgins es doctor en sociología por la Universidad de París (Dauphine) y la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil). Es profesor en el Departamento de Sociología en la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil). Sus áreas de interés son instituciones públicas, sociología económica y análisis de redes sociales. Dos publicaciones recientes son, con Emmanuel Lazega, *Redes sociais e estruturas relacionais*, Belo Horizonte, Editora Fino Traço, 2014; además de "A difícil construção do capital social: estruturas da ação coletiva numa organização camponesa colombiana", *Latin American Research Review*, vol. 47, núm. 3, 2012, pp. 83-108.

Ana Marcela Ardila Pinto es doctora en geografía por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Es profesora en el Departamento de Sociología en la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil). Sus áreas de investigación son sociología urbana, espacio público y política pública. Una de sus publicaciones recientes es "Visões cariocas e bogotanas sobre o espaço público: uma análise comparada da representação do espaço público dos prefeitos de Bogotá e do Rio de Janeiro na década de noventa", *Espaço Aberto*, vol. 1, 2012, pp. 143-156.

Josiane Bragato es maestro en sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais. Se desempeña como funcionario en la Secretaría de Educación (Gobierno de Minas Gerais). Sus áreas de interés son política pública y política educativa.

