

**Implementación de políticas públicas.
Perspectiva de los *Street Level
Bureaucrats*. Una (re)visión**

**Inés Mercedes Rouquaud,
María Jesús Rodríguez García
y María Rosa Herrera Gutiérrez**

Inés Mercedes Rouquaud

Doctora Internacional en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), España. Magíster en Sociedad e Instituciones, especialista en Administración Pública y licenciada en Administración de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), Argentina. Es profesora titular en el Departamento de Ciencias Económicas de la UNSL. Es docente de grado en Administración Pública y Políticas Públicas y de posgrado en Políticas Sociales. Investigadora y directora del Proyecto Análisis de Políticas Públicas (UNSL) desde 2008. Su línea de investigación es implementación de políticas públicas y, actualmente, burocracias a nivel de la calle. Ha publicado libros, capítulos de libros y resultados de investigación en revistas especializadas en América Latina, ha realizado presentaciones en congresos internacionales y ha participado en otros proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha realizado estancias de investigación en la UPO, la Universidad de Aguascalientes y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en México. Posee experiencia en gestión y ha participado en asesoramientos y capacitación en diversas entidades públicas.

María Jesús Rodríguez García

Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide (UPO), España. Es investigadora y vicedirectora del Centro de Sociología y Políticas Locales de esa universidad. Sus intereses de investigación giran en torno al efecto de la acción pública sobre procesos y cambios sociales relacionados con las desigualdades desde una perspectiva local y, en especial, las de género. Ha publicado resultados de investigaciones en artículos en revistas científicas de impacto, así como libros y capítulos de libro. Ha participado en la Red "International Metropolitan Observatory", y es miembro del *Committe Board* del RC03 (Community Research) en la International Sociological Association. Actualmente es investigadora principal del Proyecto "La des-familización en el ámbito local. Políticas públicas y efectos sobre las estrategias de cuidados de los hogares", financiado por la Junta de Andalucía en la Convocatoria de Proyectos de Excelencia-Retos de la Sociedad (2020), y miembro

del equipo de la Jean Monnet Chair on European Urban Policies (European Commission) que se desarrolla en el Centro de Sociología y Políticas Locales de la UPO.

María Rosa Herrera Gutiérrez

Es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), España y licenciada en Trabajo Social de la Universidad de San Luis (UNSL), Argentina. Actualmente es directora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UPO. Su investigación se centra en el análisis de la participación, la acción colectiva y los movimientos sociales. Recientemente ha estudiado los efectos de las intervenciones públicas en barrios sobre el desarrollo cívico comunitario y la resiliencia colectiva. Es la investigadora principal de dos proyectos competitivos. Además, ha participado en numerosos proyectos I+D+I, que abordan el problema de movilización social y el desarrollo cívico y las políticas públicas. Ha sido investigadora visitante en The Center for the Study of Democracy at University of California, en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, el Laboratorio de Movimientos Sociales y Condiciones de Vida de la Universidad Nacional de La Plata, la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional del Altiplano, entre otras universidades.

Las comunicaciones con las autoras pueden dirigirse a:

E-mails: ines.mercedes.rou@gmail.com

irou@email.unsl.edu.ar

mjrodgar@upo.es

mrherrer@upo.es

Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los *Street Level Bureaucrats*. Una (re)visión*

Los problemas de la implementación de políticas públicas, que surgieron en la escuela norteamericana, han sido y son un tema de preocupación de académicos y estudiosos, dando lugar a varios enfoques de análisis. El denominador común es la brecha entre los objetivos de las políticas y sus logros. Surgen así los estudios denominados de primera generación, que se originan en la visión jerárquica o de "arriba hacia abajo" (top-down), con base en la dicotomía política-administración. La segunda generación de estudios invierte el foco del análisis anterior y lo coloca en la base de la pirámide organizacional dando lugar a la perspectiva de "abajo hacia arriba" (bottom-up). Allí se orienta el interés de este estudio, específicamente a partir de la propuesta de Lipsky (1971 y 1980), quien caracteriza y define al personal de la administración pública del nivel base como burócratas del nivel de calle o Street Level Bureaucrats (SLB), definiendo el espacio de encuentro entre burócratas y ciudadanos (Estado y sociedad) donde se considera que se ejecutan las políticas públicas. A partir de allí se generaron múltiples estudios, principalmente en Estados Unidos y el norte de Europa. Sin embargo, en América Latina las investigaciones empíricas sobre el tema son más escasas. La importancia del enfoque radica en la posibilidad de dar visibilidad a la problemática de distribución de servicios sociales en un contexto regional con necesidad de superar la pobreza creciente y por las problemáticas de gestión pública de la mayoría de los países en contextos de bajos recursos. Este trabajo se propone realizar una revisión del enfoque de la Street Level Bureaucracy y de los trabajos empíricos más destacados en relación con la implementación de políticas sociales, tanto en países de mayor aplicación como Estados Unidos, Reino Unido y el norte de Europa, como en países latinoamericanos. El interés principal se enfoca en los diferentes contextos institucionales de aplicación de la teoría y sus divergencias. Las conclusiones evidencian las distintas trayectorias, la evolución y ampliación en el tiempo que ha tenido la versión original del enfoque. También la necesidad de ampliar la investigación en Latinoamérica, con adaptaciones al contexto, sin que ello signifique resignar aspectos institucionales.

Palabras clave: Política Pública; Implementación de Políticas; Burocracia; Relaciones Estado y Sociedad; Estados Unidos; Reino Unido; Europa; América Latina

Recibido: 08-02-2022 y 22-08-2022 (segunda versión). Aceptado: 24-08-2022.

(*) Este artículo se ha originado en la tesis doctoral titulada "Análisis de Implementación de Políticas Públicas. Perspectiva de los *Street Level Bureaucrats*" (Rouquaud, 2019).

Implementation of Public Policies. Perspective of the Street Level Bureaucrats. A Re(view)

The problems of public policy implementation, which arose in the North American school, have been and are a topic of concern for academics and scholars, giving rise to several approaches of analysis. The common denominator is the gap between policy objectives and their achievements. This gave rise to the so-called first-generation studies, which originate in the hierarchical or "top-down" view, based on the policy-administration dichotomy. The second generation of studies inverts the focus of the previous analysis and places it at the base of the organizational pyramid, giving rise to the "bottom-up" perspective. This is where the interest of this study is oriented, specifically from the proposal of Lipsky (1971 and 1980), who characterizes and defines public administration personnel at the base level as Street Level Bureaucrats (SLBs), defining the meeting space between bureaucrats and citizens (State and society), where public policies are considered to be executed. From there, multiple studies were generated, mainly in the United States and Northern Europe. However, in Latin America, empirical research on the subject is scarcer. The importance of the approach lies in the possibility of giving visibility to the problem of distribution of social services in a regional context with the need to overcome growing poverty and the problems of public management of most countries in low-income contexts. The paper proposes to review the Street Level Bureaucracy approach and of the most outstanding empirical works in relation to the implementation of social policies, both in the most widely applied countries such as the United States, the United Kingdom and Northern Europe, as well as in Latin American countries. The main interest is focused on the different institutional contexts of application of the theory and its divergences. The conclusions show the different trajectories, the evolution and expansion over time of the original version of the approach. Also, the need to expand research in Latin America, with adaptations to the context, without resigning institutional aspects.

Key words: Public Policy; Policies Implementation; Bureaucracy; State-Society Relationship; United States; United Kingdom; Europe; Latin America

Introducción

La problemática de la implementación de las Políticas Públicas (PP), surgida en la escuela norteamericana (1960-1970), es un tema de preocupación de académicos y estudiosos que ha dado lugar a varios enfoques de análisis. Estos surgen a partir de detectar la brecha entre los objetivos de las políticas y sus logros. Entre los diferentes enfoques, se destacan aquí, por una parte, los denominados de *primera generación* que se originan en la visión jerárquica o de "arriba hacia

abajo" (*top-down*), con base en la dicotomía política-administración. Esta perspectiva deja a la burocracia fuera del *policymaking*, considerando que los objetivos de la política pública se definen en los órganos institucionales correspondientes y las burocracias son el medio ("neutral") para lograrlos. La *segunda generación* de estudios invierte la perspectiva del análisis anterior, al colocar el foco en la base de la pirámide organizacional, dando lugar a la perspectiva de "abajo hacia arriba" (*bottom-up*). Es allí donde interesa orientar el análisis, pues de esta manera se "ilumina" ese espacio de encuentro entre burócratas y ciudadanos, que es donde, se considera, se ejecutan las PP. En esta línea aportan varios autores, entre ellos se destaca Lipsky (1971 y 2010), quien caracteriza y define al personal de la administración pública del nivel base, a quienes denominó burócratas del nivel de calle o *Street Level Bureaucrats* (SLB). En términos de Evans y Harris (2004: 872), las ideas de Lipsky son "novedosas" y una "rareza que muestran algo sobre un aspecto del mundo real" y han estimulado el análisis sobre la práctica profesional en la administración pública, dando lugar a toda una corriente de estudio conocida como *Street Level Bureaucracy*.

Así, se generan abundantes estudios empíricos que dieron continuidad a las investigaciones, principalmente en EE. UU. y países del norte de Europa. Sin embargo, en América Latina se conocen menos estudios empíricos desde esta perspectiva (Dussauge ...[et al], 2018), que se consideran importantes por varios aspectos. En primer lugar, porque posibilita el acceso a un campo de conocimiento poco explorado donde los cambios de políticas, específicamente las sociales, son una constante. El reto de la región está dado por la necesidad de superar la pobreza creciente y por las problemáticas de gestión pública de la mayoría de los países, en contextos de bajos recursos. Además, en este "nuevo" espacio de análisis, se incorporan actores de las PP que permanecen ausentes en el enfoque tradicional o clásico, que hace ya tiempo ha mostrado sus debilidades.

El objetivo de este trabajo es realizar una revisión del enfoque de la *Street Level Bureaucracy* (SLB) y de los trabajos empíricos más destacados en relación con la implementación de políticas sociales, en países de mayor aplicación como Estados Unidos, Reino Unido y norte de Europa, y en países latinoamericanos.

Por otra parte, interesa enfatizar que las organizaciones públicas están contenidas en un contexto institucional que les otorga características propias en relación con el régimen político imperante

(Oszlak, 1980) y que afectan de distinta forma a las organizaciones y los comportamientos de los empleados públicos. En este sentido, tal como expresan Hupe y Buffat (2018) se considera necesario remarcar las diferencias culturales, institucionales, político-administrativas de los países o regiones, siendo este aspecto central para la elaboración de esta revisión.

El trabajo consta de cinco apartados: la introducción, la metodología, el estudio de la *Street Level Bureaucracy*, los estudios empíricos en países del hemisferio norte y los estudios realizados en América Latina.

1. Metodología

Para este trabajo se ha realizado la recopilación de información en dos etapas: la primera en ocasión de la elaboración de la tesis doctoral (2016-2017) (Rouquaud, 2019), la segunda fue de actualización (2020-2021). Cabe aclarar que se han excluido los trabajos realizados sobre la pandemia de COVID-19, al afectarse el contexto internacional por las políticas públicas de emergencia aplicadas, cuyos cambios han empezado a estudiarse. En la primera etapa la localización de trabajos y bibliografía estuvo orientada a los SLB y la discrecionalidad. De 58 artículos hallados se seleccionaron los de mayor referencia al tema y los más citados. Se incluyen aquí los considerados clásicos y los que se focalizan en los contextos institucionales. La segunda, abarcó los años 2018 y 2019, se encontraron 207 y 91 artículos, respectivamente.

Las estrategias de búsqueda bibliográfica se realizaron a través de los medios tecnológicos en bases de datos de revistas especializadas en Administración Pública, páginas web, etc., tanto en idioma inglés -en su mayoría- como español y varios en portugués.

Debido al extenso desarrollo del tema en países del hemisferio norte, los trabajos se seleccionan por medio de dos criterios: los más citados, privilegiando aquellos que se enfocan a la implementación de políticas sociales y aspectos institucionales, además de los que contienen aportes novedosos al tema. A su vez, se complementa la reseña con literatura clásica y actual sobre el tema.

2. El estudio de la *Street Level Bureaucracy*

Este enfoque surge en la década de 1970 con base en la crítica a los trabajos de "primera generación", fundados en la visión "de arriba hacia abajo" e instala la discusión académica sobre las cuestiones organizacionales, la toma de decisiones, la estructura jerárquica, el

Las burocracias pueden tener cierta incapacidad de responder a las demandas de algunos clientes y los burócratas, respondiendo a las presiones del trabajo, pueden tener efectos desagradables en los ciudadanos y condicionar la percepción de estos sobre la política, lo cual llevaría a analizar el entorno laboral de los burócratas para modificarlo.

conflicto y los recursos en sentido amplio. Ello implica dar relevancia a la problemática de la implementación de las PP, “descubierta” por los estudios anteriores. Se contribuye así a un mayor conocimiento de las burocracias públicas y de las modalidades de percibir los problemas sociales por parte de los gobiernos.

En su conocida investigación, Weatherley y Lipsky (1977) sostienen que, al ejecutar una nueva política, el control jerárquico no es adecuado para lograr una implementación efectiva, y sugieren partir desde los problemas hacia la política, lo que implicaría “definir el éxito de las políticas en términos humanos o de comportamiento, no como la comprobación de una “hipótesis” (Parsons, 2007: 488). En ese sentido Elmore (1996), denomina diseño retrospectivo a la posibilidad de desarrollar mecanismos informales de delegación de autoridad y la discreción para desestructurar el control, siendo el fundamento de la primera la experiencia, la habilidad y la proximidad a los problemas, en tanto que la segunda, la discrecionalidad, sería la posibilidad de capitalizar la relación recíproca entre los niveles inferiores -los que saben de los problemas- y que los niveles superiores asuman responsabilidades más generales (Elmore, 1996).

Por su parte, Berman (1996) enfatiza el entorno institucional y lo explica en dos niveles de análisis: macro y microimplementación; entendiendo por el primero “el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias” para la puesta en práctica de una política federal en una localidad determinada. El segundo refiere al proceso concreto de prestación de servicios, donde las organizaciones y agentes actúan aplicando sus patrones particulares de gestión, para una población determinada. De allí su importancia, porque el éxito dependería de la adaptación mutua entre las condiciones de la agencia local y el programa diseñado en la cúspide del sistema.

En esta línea, Lipsky (1971, 1980 y 2010) propuso dirigir la mirada hacia el lugar donde el gobierno se encuentra con los ciudadanos, allí donde los burócratas interactúan con la gente. El autor sugiere que existen patrones en esa interacción, que hay continuidades que trascienden las burocracias individuales y que hay condiciones en el entorno laboral de esas burocracias que parecen influir en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano. Es así que las burocracias pueden tener cierta incapacidad de responder a las demandas de algunos clientes y los burócratas, respondiendo a las presiones del trabajo, pueden tener efectos desagradables en los ciudadanos y condicionar la percepción de estos sobre la política,

Las personas encargadas de implementar las políticas en forma directa al público poseen una gran discrecionalidad. Así, quien atiende la “ventanilla”, incluyendo profesionales, juegan un papel clave. Deben enfrentar presiones que provienen tanto de la organización como del público que atienden, en contextos donde generalmente los recursos son inadecuados o escasos, existen amenazas y desafíos a la autoridad.

lo cual llevaría a analizar el entorno laboral de los burócratas para modificarlo. Da origen así a quienes denominó *Street Level Bureaucrats* (Lipsky, 1971), o burócratas del nivel de la calle.

Este enfoque se centra en el hecho que las personas encargadas de implementar las políticas en forma directa al público poseen una gran discrecionalidad. Así, quien atiende la “ventanilla”, incluyendo profesionales (del ámbito de la medicina, el trabajo social, la educación, etc.) juegan un papel clave (Lipsky, 1971 y 1980).

Según Lipsky (1971: 393-394), los SLB “deben enfrentar presiones que provienen tanto de la organización como del público que atienden, en contextos donde generalmente los recursos son inadecuados o escasos, existencia de amenazas y desafíos a la autoridad, contradictorias o ambiguas expectativas de trabajo”. Como reacción a estas condiciones, adoptan comportamientos, estrategias, realizan “simplificaciones” o construyen estereotipos para enfrentar los cambios en las políticas, la falta de recursos, las presiones de sus pares, del contexto, de los ciudadanos-clientes. En consecuencia, esto implica analizar cómo en su accionar los empleados van generando “patrones de conducta” que pueden asociarse a la rutinización de procedimientos, modificación de objetivos, racionalización de servicios, determinación de prioridades, limitación o control de clientelas, etc., que podrían a su vez definir la percepción de los ciudadanos sobre la política (Rouquaud, 2019).

Para Lipsky (1996), los empleados de base o SLB participan en la elaboración de políticas públicas por su posición en la primera línea en la organización, donde su rol se basa en dos características asociadas a ese lugar de trabajo: a) altos niveles de discrecionalidad y b) autonomía relativa respecto de la autoridad de la organización. En relación con la primera, el autor plantea que, si la discrecionalidad pudiera ser eliminada, los problemas desaparecerían, pero se pregunta ¿por qué subsiste? Responde que es difícil, si no imposible, reducirla drásticamente, porque su trabajo “implica tareas complejas” y que la elaboración de reglas, guías e instrucciones no pueden suponer una limitación de sus alternativas. Además, el ejercicio profesional requiere grados de libertad que pueden traducirse en una mayor discrecionalidad decisoria (Tummers ...[et al], 2015). Esta aparente ambigüedad generó una brecha en los estudios posteriores. Respecto a la autonomía, el autor afirma que “los trabajadores aceptan la legitimidad de la estructura formal de autoridad, porque no están en condiciones para disentir” y se pregunta: “¿qué ocurre

si los trabajadores no comparten los objetivos de sus superiores?” (Lipsky, 1996: 285). Queda planteado así el conflicto inherente a toda organización y a su vez de los empleados de base, fundamentando una de las características principales de estos.

De acuerdo a estos desarrollos teóricos se podrían sintetizar -de forma genérica- las características más importantes de SLB, en relación con criterios de funcionamiento de las organizaciones, en el siguiente cuadro:

Tabla 1
Funcionamiento de las Organizaciones y características de los *Street Level Bureaucrats*

Organización formal		Características de los SLB
Criterios de Funcionamiento	Reglamentación	Alta discrecionalidad
	Modalidad de trabajo	Interacción directa con los ciudadanos
	Asignación de tareas (Leyes y programas gubernamentales)	Cambios constantes en las condiciones de trabajo, ajustes en habilidades y conductas. Sobrecarga de trabajo
	Información, objetivos, metas, prioridades	No reciben o son poco claras
	Reconocimiento de la organización	En general, no reciben
	Remuneraciones directas	Generalmente bajas, no acordes a la carga de trabajo
	Recursos materiales, organizativos y personales	Escasos en relación con la tarea a desempeñar
	Capacitación para el trabajo	Limitada o inexistente
	Características del trabajo: Atención al ciudadano	Acomodan las demandas a la realidad de los recursos con que cuentan y a sus propios criterios

Fuente: Rouquaud (2019).

La tabla anterior presenta un “mapa” operativo inicial de las principales dimensiones y variables a investigar, de los factores que influyen en los comportamientos de los SLB definidos por Lipsky, los cuales estarían condicionados por la estructura organizacional, reglas y las relaciones que se producen a partir de dicha estructura, a lo que

se agrega, la influencia que pueden tener los diferentes contextos institucionales. Tal y como afirma Hall (1996: 7): “las organizaciones son el contexto en el que trabaja la gente” y el “desempeño de los individuos se ve configurado por ese contexto”. A su vez, las organizaciones anidan -en términos sistémicos- en contextos políticos que las influyen (Hupe y Buffat, 2018; Oszlak, 1980).

2.1 Los diferentes niveles de análisis de la Street Level Bureaucracy

Tal como se ha expresado en Rouquaud (2019), Hill y Hupe (2014) y Hupe, Hill y Buffat (2015) construyen una matriz basada en el Marco de Gobernanza Múltiple¹ adaptada por ellos para identificar qué factores y qué escalas de acción, han tenido mayor relevancia en el estudio de la burocracia a nivel de la calle:

Tabla 2
Grupos de factores que explican el gobierno en acción

Escala de Acción	Dimensión de la acción		
	Estructura	Contenido	Procesos
Sistema	Contexto	Orientación	Control
Organización	Contexto organizacional	Tareas	Administración
Individual	Antecedentes	<i>Habitus</i>	Comportamiento

Fuente: Hill y Hupe (2014) y Hupe, Hill y Buffat (2015).

Así, afirman que la mayoría de los estudios abordan la escala de acción del individuo (SLB), que opera como variable dependiente. Los resultados de estos estudios pueden variar desde “discreción” (comportamiento) hasta “variación en resultados de políticas”. Los estudios focalizan en la interacción directa entre los funcionarios públicos y clientes individuales, utilizan técnicas cualitativas (con un *n* pequeño), pero también se usan técnicas de encuestas para preguntar sobre el comportamiento a los SLB. En este caso las respuestas funcionan como un *proxi* para medir la acción individual. Otros estudios bajo el título de “burocracia representativa”, colocan la atención en las características de las personas del servicio público, tales como: género, origen étnico y edad.

Otra línea de estudios se concentra en la gestión pública, en el *management*, aunque menos desarrollada la escala de organizaciones en la investigación sobre la burocracia a nivel de calle que en los actores individuales, se destaca aquí el trabajo de Riccucci (2005).

En relación con las redes de trabajo, algunos abordan explícitamente las redes que tejen los SLB en su trabajo (*setting*). Por otra parte, existe un enfoque en tareas (*task*) en investigaciones sobre las percepciones de la burocracia, diseño de trabajo, automatización y el papel de las rutinas, los grupos de trabajo y aprendizaje de equipos.

Asimismo, son abundantes los estudios sobre administración de trayectorias políticas, pero en ellos, la atención a los SLB es menos importante (Hill y Hupe, 2014). Los análisis sobre mandatos y delegación también reciben atención, pero tampoco apuntan a los SLB. También son escasos los estudios de SLB que estén conectados con el nivel del sistema (contexto), aunque está claro que el mismo ejerce una "influencia sustancial" en el gobierno en acción (Rouquaud, 2019).

Desde la perspectiva sistémica Rice (2012) propone un análisis de la relación Trabajadores/as Sociales-cliente desde la teoría microinstitucionalista y posteriormente, Hupe y Buffat (2018) avanzan en la cuestión contextual y el nivel de la calle. Analizan cómo y en qué medida esas variaciones se deben a los individuos o a los distintos entornos institucionales. Para ello proponen una herramienta heurística para abordar y desagregar factores contextuales en los distintos niveles (contextual, organizacional e individual), capturando así la influencia macro y meso-contextual, lo que posibilitaría realizar estudios comparados sobre SLB en distintos países.

En relación con América Latina, expresa Aguilar Villanueva (2015), que la recepción de la teoría de las PP, comparte con la norteamericana el concepto de eficacia, pero le agrega el énfasis en la institucionalidad, debido a que cuando arriba esta teoría a la región -fines de los ochenta y comienzo de los noventa- aún no estaban totalmente consolidados los regímenes democráticos. Por ello se enfatiza en la necesidad de aportar a su construcción y a la vez resaltar su naturaleza pública², a los efectos de preservar las políticas (*policies*) de las prácticas (clientelares) usuales en América Latina, que en general han impedido el desarrollo de democracias plenas. Es así que la predominancia de regímenes deficitarios en términos democráticos logra -como producto de ese contexto político- influir en el proceso de implementar políticas públicas a través de modificar las burocracias estatales, otorgándoles características particulares (Oszlak, 1980; Oszlak y O'Donnell, 1976; O'Donnell, 1996; CLAD, 1998, entre otros).

3. Los estudios de *Street Level Bureaucracy* en EE. UU. y norte de Europa

3.1 Eje de discusión: la discrecionalidad

En estos países existe una abundante cantidad de estudios empíricos y la mayoría enfocados en las modalidades de toma de decisiones de los SLB, en torno al concepto de discrecionalidad. Tal como lo enunciara Lipsky (1971, 1980 y 2010) refiere a las estrategias que adoptan los SLB para “lidiar” o afrontar los casos particulares que se presentan al aplicar las políticas.

El contexto en el cual Lipsky desarrolla sus conceptos (años sesenta y setenta), fue de expansión de la política social urbana en los EE. UU., guiado por “La Guerra a la pobreza”, la diversidad social y el conflicto político” también conocida como *New Welfare*, cuya implementación y resultados no fueron los esperados. Así, surgieron los estudios pioneros de Pressman y Wildavsky (1973), Derthick (1972), Bardach (1977) y Lipsky (1971). Actualmente, los analistas reconocen los cambios producidos en los contextos políticos y organizacionales en ese país, a partir de la década del 90. Según sugiere Brodtkin (2007), el desmantelamiento de los Estados de bienestar produjo cambios en la relación SLB-ciudadanos, como se verá más adelante. Por su parte, Maynard-Moody y Portillo (2018: 66-67), afirman que la SLB “se ha convertido en una confluencia y en influencia académica generativa (...) en el cruce de la administración pública, la asistencia social, la justicia penal, los estudios sociojurídicos y la política pública”, con lo cual se ha ampliado el espectro de análisis en esta temática.

En el norte de Europa, donde se ha desarrollado este enfoque, los cambios profundos se reconocen a partir de las reformas neoliberales que condujeron a ajustes estructurales y reducción del gasto público social, que a su vez generaron las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP). De manera general, Brodtkin (2015) sintetiza las etapas por las que ha transcurrido (y transcurre) la investigación en este tema en tres grandes líneas: a) centrada en las políticas y su preocupación por la implementación, es la visión originaria (relación formalidad política-realidad práctica); b) analizan las consecuencias a nivel de calle de las reformas de gestión, específicamente la NGP y gobernanza, y conceptualiza las organizaciones de nivel de calle (ONC) como adaptativas (relación discreción-cambios en la gestión); y c) investiga las “funciones políticas” de las ONC “como mediadores del

La discusión de la discrecionalidad se origina en la preocupación del enfoque de arriba hacia abajo por controlar la toma de decisiones de los niveles inferiores en función de la voluntad democrática de las leyes y normas.

estatus socio-legal y las políticas del Estado de bienestar” (*Ibid.*: 26). Esta línea emergente amplía la visión para “explorar ‘qué más’ hacen estas organizaciones más allá de su función instrumental en la distribución de políticas” (*Ibid.*: 36-37).

El concepto de discreción, ya provisto por Weber, ha sido analizado en la teoría de las organizaciones, específicamente como teoría de las decisiones. Así, March y Simon (1987: 163) la definieron como una función de la “medida en que el programa especifica actividades (medios) y especifica el producto o producción (fines)”. Sintéticamente, a mayor especificación de la tarea menor discrecionalidad y a la inversa, a menor detalle mayor discrecionalidad. En general refiere a la posibilidad que tienen los empleados públicos de elegir entre posibles cursos de acción o inacción (March y Simon, 1987; Ellis, 2011). Específicamente, tomar decisiones en la brecha entre normas y criterios o juicios propios, para otorgar o no beneficios públicos.

La discusión de la discrecionalidad se origina en la preocupación del enfoque de arriba hacia abajo por controlar la toma de decisiones de los niveles inferiores en función de la voluntad democrática de las leyes y normas (Lipsky, 1980 y 2010; Hill y Hupe, 2014; Ellis, 2011, entre otros).

Cabe señalar que en el contexto de surgimiento del análisis de la implementación no se problematizaba el aspecto institucional, por lo que la implementación estaba asegurada, pues el régimen democrático era “equivalente a eficacia directiva y administrativa” (Aguilar Villanueva, 2015: 181). En este sentido, Matland (1995) se pregunta qué se considera éxito en una implementación de política, resaltando las diferentes bases de poder de los diseñadores de política y de los implementadores, dado que la fuente del poder surge de los mandatos sustentados en las elecciones de los ciudadanos, en tanto que en los burócratas no. Aunque los reclamos de los SLB sean atendibles, no tienen la “misma cualidad moral que los conferidos por los ciudadanos soberanos” (Matland, 1995: 154-155).

Otro aspecto a considerar es que la redacción final de las leyes y normativas suelen expresar en forma genérica los objetivos a alcanzar, esto lleva a otra dimensión de la problemática de los SLB: los diferentes niveles de ambigüedad que requieren de especificación e interpretación. Así, se generan conflictos entre las jerarquías administrativas (Matland, 1995), lo que requiere explicación para que pueda ser interpretado de manera similar. Conceptos como necesidad, elección, empoderamiento (Ellis, 2011) al no contener

Los estudios apuntan a que la discrecionalidad se mantiene como resultado de la práctica, que se produce lejos del control directo de los gerentes, quienes a su vez pueden también ignorar la existencia o los detalles de las políticas y reglamentos, que suelen ser interpretadas por profesionales locales y que al hacerlo se encargan de formular política.

suficiente explicitación, contribuyen a generar las condiciones descritas por Lipsky (1971 y 1980), en el punto de ejecución de las políticas. Según Matland (1995) a mayor nivel de ambigüedad, más se ve afectada la implementación por factores de abajo hacia arriba. Aunque reconoce que esto es inevitable en el proceso de la política.

Esos aspectos llevan actualmente, a dirigir la mirada a las coaliciones políticas que producen las normativas y que, en el afán de lograr una política exitosa, negocian y van haciendo concesiones “cuyas incoherencias, ambigüedades y omisiones representan un costo necesario en su aprobación” (Brodkin, 2018: 420), generando así los problemas de implementación. A ello se suma, por un lado, que estas ambigüedades pueden tener intencionalidad política y también reflejar las contradicciones de la sociedad capitalista (Oszlak, 1980) y por otro, puede intentar mostrar las buenas intenciones de la política y sus hacedores, frente a una burocracia ineficiente (tema instalado en las sociedades latinoamericanas) lo que posibilita la creación de chivos expiatorios (Oszlak, 1980), cuando las políticas fracasan (Evans y Harris, 2004; Brodkin, 2018).

3.2 La discrecionalidad en el estudio de la Street Level Bureaucracy

Una revisión acotada de los análisis y estudios de la SLB muestran análisis empíricos que utilizan la discrecionalidad como la dimensión más importante de observación en los trabajadores, técnicos, profesionales de primera línea, frente a los ciudadanos o beneficiarios de las políticas públicas.

Así, los estudios apuntan a que la discrecionalidad se mantiene como resultado de la práctica, que se produce lejos del control directo de los gerentes, quienes a su vez pueden también ignorar la existencia o los detalles de las políticas y reglamentos, que suelen ser interpretados por profesionales locales y que al hacerlo se encargan de formular política (Lipsky, 1971 y 1980). Esto implica que la política es influenciada tanto por las agendas locales de gestión como por las culturas profesionales, individuales y de grupo.

En ese aspecto, como se ha expresado en Rouquaud (2019), el conocido trabajo de Maynard-Moody y Musheno (2000), enfoca el estudio de la discrecionalidad decisoria como inevitable en los SLB. Realizan su estudio con metodología cualitativa, en dos estados y cinco agencias, relevando 162 historias de SLB, donde examinan normas y creencias, no eventos. Los autores concluyen que los

SLB, quienes actúan en función de reglas, procedimientos y leyes, se describen a sí mismos más que como agentes del Estado como "agentes ciudadanos" que responden a los individuos y las circunstancias, basando sus decisiones en sus propios juicios de valor sobre los ciudadanos-clientes.

El también conocido trabajo de Riccucci (2005) aborda el estudio de los SLB y la variación intraestatal en la implementación de una política altamente centralizada. Aplica una encuesta a SLB relacionados estrictamente con los beneficiarios-clientes de tres condados en el estado de Michigan (EE. UU.), analizando el potencial impacto de los burócratas en un programa de asistencia social. Se destaca su énfasis en la estructura organizacional, respecto a las relaciones de los SLB con sus superiores, formas de coordinación, capacitación recibida y medición de los grados de discrecionalidad (acatamiento a las normas vs. juicios propios). Además de datos demográficos de los encuestados. Sus resultados muestran que existe variación en la implementación entre los condados, no así dentro de los mismos, a pesar de ser una política altamente centralizada³. Sugiere que los SLB pueden no estar implementando los objetivos previstos por los funcionarios y que el poder discrecional de los burócratas de nivel de la calle es un determinante importante en la aplicación de las políticas públicas. También indica que los funcionarios de la agencia pueden tener muy poca influencia sobre la discreción del trabajador y que el punto de referencia para el juicio discrecional de los trabajadores puede ser el cliente (Riccucci, 2005).

Por su parte, Tummers y Bekkers (2014), sostienen que los estudiosos del tema no han desarrollado marcos teóricos respecto a los efectos de la discreción utilizando grandes muestras. La investigación aborda dos principales efectos de la discreción: significatividad para la clientela y la voluntad de poner en práctica la política. Para ello utilizan metodología cuantitativa, encuesta a un universo de 5.199 profesionales, logrando un 25% de respuestas, que consideran representativas por su distribución en edad, género y profesión del universo. Sus resultados muestran que la discreción de los SLB influye en la significatividad del cliente, porque ellos son más capaces de adaptar sus decisiones y los procedimientos que tienen que seguir a las situaciones y necesidades específicas de estos. Afirman que sus resultados refuerzan los reclamos de varios estudiosos y que la discreción podría tener efectos positivos para los clientes. En consecuencia, esto posibilita una mayor disposición para implementar

la política. El hallazgo principal revela que cuando los burócratas a nivel de calle perciben que su trabajo es significativo para sus clientes, esto influye fuertemente en su voluntad de ponerla en práctica.

En relación con los cambios tecnológicos en la administración pública, afirma Buffat (2018: 340-341) que se han introducido profundas modificaciones en las relaciones entre estos organismos y los ciudadanos, específicamente en el nivel de la calle. Se ha avanzado en algunos casos hasta reemplazar el contacto persona a persona (trámites por la web, digitalización total) y se dirigen hacia el "autogobierno" y "gobierno a libro abierto"⁴. Afirmo el autor que esta perspectiva ha recibido poca atención desde los efectos y usos de las TIC (tecnologías de la información) en los puntos de interacción a nivel de la calle-ciudadanos, principalmente en los aspectos de restricción y habilitación (del acceso), y específicamente en la rendición de cuentas. Para ello analiza trabajos que vinculan gobierno electrónico-burocracia de nivel de calle-discrecionalidad, a la vez que propone una agenda de investigación en este tema.

En tal sentido, Keiser (2010), aborda el vínculo SLB-ciudadanos, sin relación cara a cara, examina la discrecionalidad, aplicando la teoría de la racionalidad limitada. Explica la variación en la discreción cuando no hay interacciones físicas con los clientes, usando tecnología de la información. La metodología consiste en tres entrevistas a directores del Programa Servicios de Determinación de Discapacidad de tres estados y encuestas por correo a los SLB (examinadores, médicos y psicólogos consultores y supervisores del Programa). Los resultados apuntan a que el conocimiento de las preferencias y comportamientos de los otros actores de la organización, las actitudes hacia diferentes objetivos burocráticos, y la rapidez con que los trabajadores de primera línea toman decisiones, explican parte de la variación en la forma de la implementación en entornos sin interacción física. Estos hallazgos tienen implicaciones para los profesionales y sugieren formas en que los gestores de los programas del gobierno pueden alterar la determinación de elegibilidad (Keiser, 2010).

Por otra parte, Nielsen (2006) analiza los SLB en Dinamarca. Afirmo y demuestra empíricamente que parte de ese comportamiento está positivamente motivado como una forma de maximizar la satisfacción laboral. El trabajo analiza una política regulatoria en cuatro áreas públicas diferentes en 174 empresas danesas. Utiliza metodología cuali-cuantitativa, realizando análisis de documentación de las empresas,

cuestionarios a los inspectores sobre las 174 empresas con 100% de respuestas y encuestas telefónicas con un 71% de respuestas.

Los resultados muestran que las empresas públicas tienen una inspección más indulgente que las empresas privadas, y que las grandes empresas privadas tienen una inspección más indulgente que las pequeñas empresas privadas, controlando la gravedad de las infracciones. Concluye que los SLB interactúan con un grupo heterogéneo de clientes donde algunos de ellos pueden ser relativamente fuertes en comparación con el burócrata. En este caso, al no interactuar con demandas infinitas (como los clientes sociales), no puede afirmar que exista un conflicto “omnipresente” entre burócrata y cliente. Explica el trato diferencial y prueba empíricamente que los recursos de poder diferentes (sean convergentes o divergentes con los intereses del inspector) influyen en el comportamiento de los SLB. Así, el burócrata de la calle puede verse obligado o atraído a afrontar, la cuestión es saber “cuándo y por qué se ven obligados y cuándo y por qué se sienten atraídos” (Nielsen, 2006: 882).

Buffat (2015) distingue discreción otorgada y discreción usada, con énfasis en el contexto como factor que influencia el grado de uso de la discreción. Su trabajo se enfoca en Agentes fiscales suizos de un Fondo Público de Desempleo (UIF), en un cantón de habla francesa de Suiza. Aplica metodología etnográfica, con trabajo de campo extensivo, a través de dos instrumentos: observación directa y 19 entrevistas semiestructuradas a oficiales fiscales. Los resultados muestran dos aspectos: a) en general existe un nivel bajo de discreción, en la “evaluación de elegibilidad del cliente” (Buffat, 2015: 82), lo cual desafía los análisis donde la predominancia de este concepto es alta; y b) en la misma política se prevé la posibilidad de sanciones en casos de incumplimientos de los beneficiarios, aquí, la discrecionalidad es alta. Esto lleva al autor a identificar la alta dependencia de la discreción respecto de las tareas que desempeñan los SLB, donde varios factores influyen para explicar por qué algunas tareas implican alta o baja discreción.

3.3 Discrecionalidad versus gerencialismo

Otra secuencia de estudios ha mostrado el impacto del gerencialismo, como límite a la discrecionalidad, específicamente en profesionales de trabajo social británico. Afirman que existe una disminución de la discrecionalidad, esto es, que el poder de la administración ha

atravesado la práctica profesional y ha logrado instituir mecanismos de control en la práctica de estos profesionales.

En este sentido, estudios como los de Evans (2011) y Ellis (2011) han criticado la visión de la omnipotencia de la gestión como movilizadora de cambios en las organizaciones. Consideran que en el tiempo en que Lipsky formuló su teoría, aún no se había desarrollado ni aplicado la NGP⁵. Para los autores esto ha “fisurado” cada vez más la relación entre gerentes y profesionales del trabajo social, por considerar incapaces a los directivos para eliminar la discreción de los trabajadores sociales, lo que ha llevado a afirmar la postura de Lipsky (1980 y 2010) sobre la discreción.

Evans (2011) realiza un análisis crítico sobre la discrecionalidad a nivel de calle y el trabajo social profesional. Sostiene que Lipsky si bien desafía los análisis tradicionales, “no es un apologista del análisis de abajo hacia arriba” (*Ibid.*: 370). Su preocupación refiere a cómo se utiliza la discreción en contextos de conflicto entre los gerentes y los SLB donde se aplican las políticas. Diseña su trabajo “como un estudio de caso único” aplicado al trabajo social para adultos mayores, en una autoridad local. Se centra en dos unidades de análisis integradas: un equipo para personas adultas y un Equipo de Salud Mental. Aplica métodos cualitativos, realiza entrevistas (a profesionales y gerentes), además de investigación observacional y documental. Se focaliza en la eficacia de las técnicas de control de gestión (procedimientos y recursos); la naturaleza de la relación entre los gestores locales y los profesionales; y el uso de la discreción a pie de calle. Sugiere que el estatus profesional de los trabajadores sociales influye en su discreción, como en la forma que se gestiona. Afirma que Lipsky “adopta una perspectiva de arriba hacia abajo” al entender la política como la “medida de discreción adecuada” (*Idem*). Además, coincide con el autor en la crítica al control gerencial, aunque argumenta que el mismo no diferencia el papel del profesionalismo en su análisis. Sugiere que comprender las diferencias entre el criterio profesional y el aprendizaje de la experiencia -o rutinización de tareas- implicaría distinguir la toma de decisiones de los profesionales, más como juicio que discreción. Concluye que el trabajo de Lipsky debe mejorarse para comprender el rol (SLB) desde otras perspectivas como: el profesionalismo, las diversas relaciones entre el gerente, el trabajador y la discreción en estas burocracias donde ejercen los trabajadores sociales.

Por su parte, Ellis (2011) realiza un análisis sobre la práctica de evaluación en programas de adultos mayores que abarca 15

años en Inglaterra. Recopila cuatro estudios de su autoría, en distintos momentos de tiempo, coloca un nuevo énfasis en la rendición de cuentas de arriba hacia abajo en la distribución del bienestar británico. Focaliza a su vez en nuevos debates sobre la naturaleza y el alcance de la discreción de la primera línea, en contextos políticos cambiantes. Los dos primeros se realizaron entre 1990-1991 y 1995-1997, en un marco de mecanismos de mercado y nuevas prácticas de nueva gerencia que desplazaron los modos tradicionales de administración del bienestar. Según la autora la NGP prometía medidas de desempeño y evaluación al estilo del sector privado, así como flexibilidad, cambio cultural y sensibilidad respecto de la “demanda” en la distribución del servicio. Sin embargo, argumenta que estas prácticas sólo buscan mayor eficiencia y control fiscal en un contexto de predominio de la “Nueva Derecha Conservadora” en su país. Analiza la relación “ambigüedad-conflicto” en las organizaciones de bienestar estudiadas y a través de un dispositivo heurístico identifica cuatro tipos de discreción en la primera línea: Profesional, *Street Level Bureaucrat*, Profesional de Oficina y Paternalista Profesional. La autora reconoce que las diferencias entre los macro y microambientes influyen en cada tipología. En cuanto a los hallazgos, respecto a la discrecionalidad definida por Lipsky, constata que se daría en algunos casos, pero esta se diversifica en relación con los contextos. También desmitifica la relación estrictamente conflictiva entre gerentes y SLB, específicamente en la etapa de la aplicación de la NGP, donde una mayor formalización no desagradó a los profesionales. Si bien en este contexto hubo desempoderamiento de los profesionales de nivel de calle, a la vez que cierto desconocimiento de los valores profesionales (no contemplado por Lipsky), no fue obstáculo para el ejercicio de la discreción en el sentido original, como tampoco el uso de medios tecnológicos en el acceso a la política ni la restricción de recursos. La autora demuestra así la influencia de los distintos contextos y las variaciones en los tipos de discrecionalidad en diferentes microculturas de las prácticas de primera línea, no siempre concordante con los postulados originales. Por otra parte, afirma que si bien los estudios dieron datos sobre la relación política-administración, “carecen de un marco analítico para analizar e interpretar los hallazgos” (Ellis, 2011: 240). A la vez resalta la crítica -de varios autores- en cuanto a que el estudio de la discreción no contempla el concepto de

La ambigüedad (que da origen a la discrecionalidad) puede ser funcional a los responsables de política y gestores, así como también al interés de los burócratas para ejercer autoridad sobre sus clientes.

poder y que la ambigüedad (que da origen a la discrecionalidad) puede ser funcional a los responsables de política y gestores, así como también al interés de los burócratas para ejercer autoridad sobre sus clientes.

En esta línea, el trabajo de Evans y Harris (2004) enfatiza que, si bien la política supone un espacio de discrecionalidad para llevarla a cabo, su negación puede ser en sí misma una forma de discrecionalidad que puede usarse para subvertir la política (Evans y Harris, 2004). Así también, la excesiva normatividad puede producir paradójicamente mayor discrecionalidad, por la necesidad de ajustar la práctica a esas normas.

Asimismo, los autores sostienen que el logro de estatus profesional y la discrecionalidad que va con ella es un proceso político, destacando la influencia de las fuerzas sociales que operan en torno a un grupo profesional, lo cual los convierte en un actor político (Evans y Harris, 2004). En similar sentido, argumentan Brodtkin (2015), Hill y Hupe (2014). Sin embargo, así como puede verse el profesionalismo como la garantía de un servicio adecuado de forma individual, también para otros puede ser considerado un “buffer” para protegerse de la responsabilidad de difíciles decisiones de racionamiento. Demuestran así, que las cuestiones políticoideológicas de la discrecionalidad son complejas y multidimensionales, dejando varios interrogantes al respecto (Evans y Harris, 2004).

En Estados Unidos se han desarrollado abundantes trabajos empíricos que abordan las reformas impulsadas antes y después de la NGP. Así, Brodtkin (2007) plantea y analiza críticamente las reformas realizadas en la gestión de la provisión de bienestar público. Argumenta que las mismas han pasado de las estrategias de gestión y estandarización de la “vieja gestión pública”, a estrategias de regulación, descentralización y privatización de la “nueva gestión pública” (*Ibid.*: 1). La autora analiza a través de un caso, las reformas tanto desde la perspectiva administrativa como política. Diferencia tres “olas” de estudios: la primera (los 60 y 70), refiere al incremento del control jerárquico para reducir la discrecionalidad y los errores burocráticos. En términos administrativos se tradujo en la creación de procedimientos y formularios que restringieron las prestaciones, pero a su vez fortaleció la discrecionalidad para bloquear el acceso a los beneficios sociales. La segunda ola (los 80), el cambio de política redirigió la asistencia social, pasó de la ayuda en efectivo hacia la promoción del trabajo remunerado. Con la NGP resurge la

Con la Nueva Gestión Pública aumentó la importancia de la discreción en el trabajo de las SLB, debido a las deficiencias estructurales creadas por aquellas y las reformas de las políticas sociales, las cuales han dado forma a las nuevas interacciones de la SLB con los clientes.

discrecionalidad, que se contrapone al anterior bajo la crítica de lo que llamaron sistemas de “elegibilidad y cumplimiento”⁶. La tercera ola o nueva ola, según Brodtkin (2007) no consideró los resultados anteriores, por el contrario, se profundizaron las reformas de NGP. La descentralización provocó que los Estados diseñasen sus propias políticas y programas, generando gran dispersión y dificultad en el seguimiento. Se utilizaron dos estrategias: estándares para medición del desempeño (en lugar de estandarizar la práctica) y contratación (de agencias privadas) quitando el control de las grandes burocracias públicas (culpables de los fracasos anteriores) y lo trasladaron a organizaciones privadas. Se logró disminuir el número de casos, pero “se sesgó la práctica informal hacia el logro de las medidas de desempeño” (*Ibid.*: 9), con lo cual la discrecionalidad aumentó, con consecuencias perversas para la ciudadanía (Brodtkin, 2007).

3.4 Los nuevos enfoques

Además de los avances tendientes a considerar los contextos institucionales y entender el carácter político-administrativo de la SLB, han surgido otros aspectos en el estudio sobre el servicio público en este nivel. Tal es el caso de Lavee y Strier (2019) en Israel, donde afirman que con la ola de la NGP aumentó la importancia de la discreción en el trabajo de las SLB, debido a las deficiencias estructurales creadas por aquellas y las reformas de las políticas sociales, las cuales han dado forma a las nuevas interacciones de la SLB con los clientes. Así, el objetivo de su trabajo es “ampliar la comprensión de la discrecionalidad de las SLB” en un contexto de respuestas políticas insuficientes y las necesidades de los clientes donde dicha discrecionalidad aparece como necesaria, y la denominan “discreción forzada” (*Ibid.*: 911). Para ello estudian las emociones en el nivel de la calle en trabajadores sociales, cuyo análisis y medición en las organizaciones públicas fuera desarrollado por Perry (1996). Examinan la transferencia de recursos emocionales a los clientes en ese contexto. La investigación aplica metodología cualitativa (primera etapa) entrevistas en profundidad mediante muestreo teórico, y complementada (segunda etapa) con grupos focales. Los resultados revelaron tres (3), tipos de deficiencias estructurales: aumento de la pobreza, falta de políticas hacia esta y reducción de recursos organizacionales. En este contexto los SLB se ven “obligados a usar la discreción” a través “de transferir recursos personales informales en forma de capital emocional” (*Ibid.*: 921). Sin embargo, ellos son críticos en su capacidad de transformar ese

capital en capital económico y dudan de su capacidad para alcanzar los objetivos de la política (Lavee y Strier, 2019).

A este respecto, aunque no en el servicio social, sino en la fuerza policial, Homberg, Vogel y Weiler (2019) estudian la motivación y el cambio organizacional en la policía germana, donde examinan las conductas adaptativas individuales a los cambios organizacionales.

Los avances en los análisis de los SLB y su contexto continúan. Así, Harrits (2019), analiza en el estado danés, los estereotipos como uno de los mecanismos ligados a la conducta y toma de decisiones de los SLB. Entiende que su uso no ha sido bien estudiado y que implican un sesgo en la relación entre burocracia-ciudadanos.

Por otro lado, y en similar sentido, Alkhatib y Bernstein (2019) analizan el uso de algoritmos⁷ a nivel de la calle. Presentan una nueva teoría sobre la brecha que produce el uso de sistemas computarizados en la toma de decisiones en este nivel y los errores (e injusticias) que producen, que sólo se pueden corregir después de la toma de decisiones. Proponen nuevos diseños de los mismos, mecanismos de autocontrol y recurso en caso de error.

4. Los estudios sobre *Street Level Bureaucracy* en países latinoamericanos

En América Latina en general, como se ha expresado, se conocen pocos estudios sobre este tema. En este sentido cabe preguntarse el porqué de tan exiguo desarrollo. Un posible acercamiento a la respuesta sería que las teorías de las PP, específicamente sobre implementación, se expandieron más tardíamente en América Latina, configurando marcos de análisis relativamente nuevos. Otra posible respuesta es que las burocracias latinoamericanas no se han desempeñado de manera similar a las de países desarrollados, ya que en general, son deficitarias en términos del modelo weberiano, por su informalidad y reclutamiento clientelar (O'Donnell, 1996; CLAD, 1998; Zuvanic e Iacoviello, 2010), entre otros rasgos, lo que ha contribuido a delinear culturas burocrático-organizativas particularistas (Oszlak, 1999; Ramió Matas, 2001; Rouquaud, 2012).

Entre los trabajos empíricos de la Región se encuentra Salej, Ardila y Bragato (2016), donde analizan el Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil). Se interrogan sobre cómo se comportaría el enfoque lipskiano en contextos diferentes a los cuales se ha originado. La investigación estudia el trabajo cotidiano de trabajadores sociales, psicólogos, geógrafos y

empleados municipales del Programa. Es un estudio de caso, utilizan metodología cualitativa como observación, declaraciones orales y datos secundarios escritos. Los resultados verifican la existencia de amplia discrecionalidad, pero afirman que ésta no es utilizada para limitar o reducir la demanda de los clientes, sino al contrario, para ampliarla, por lo que cuestionan este argumento. Sostienen que el “poder discrecional es ejercido de manera situacional con el fin de incluir, promover la participación comunitaria, mediar los conflictos (de los beneficiarios) o controlar los recursos disponibles” (*Ibid.*: 132).

Además, los SLB, se autoperceben como un grupo de “salvadores” legítimos, con obligaciones personales basadas en gratificaciones morales y afectivas. Esto se entiende como consecuencia del tipo de programa. Por lo tanto, se han podido verificar -en este caso y en este contexto- sólo parcialmente, las descripciones originales de los SLB (Rouquaud, 2019).

En línea con los argumentos de interacción entre la SLB y su contexto, Lima y D’Ascenzi (2017), analizan la implementación de la Política Nacional de Humanización en las unidades básicas de salud de Porto Alegre (Brasil). Aplican el enfoque de Lipsky a partir de entender que la política resulta de la mutua influencia entre “estructura normativa formal y los contextos de implementación” (*Ibid.*: 47). Utilizan metodología cualitativa aplicando entrevistas semiestructuradas a 42 coordinadores de Unidades Básicas de Salud y análisis de contenido de la documentación de la política. Los resultados apuntan a que los burócratas construyeron un conjunto de ideas particulares sobre la política, adaptando sus actividades a lo que entendían como acciones de humanización, redefiniendo la política a un entendimiento local. A ello contribuyeron “las organizaciones y sus gerentes guiados por los límites y posibilidades de las mismas” (*Ibid.*: 61). No obstante, concluyen, que se aplicó algún tipo de política de humanización.

Por su parte, Mendes y Aguiar (2017), también en Brasil, analizan un aspecto de la política de salud pública, la implementación de la Política de Regulación de Camas de Cuidados Intensivos (UCI), en los municipios del estado de Bahía. Sostienen que, en su país, este tema de investigación “es un campo en construcción”, que existe poca traducción de la literatura y escaso análisis académico. Asimismo, que los estudios internacionales analizan políticas públicas y descentralización de servicios de salud, pero al tener marcos regulatorios y contextos institucionales diferentes tienen poca contribución

Más allá de la existencia de marcos regulatorios, objetivos, metas declaradas, interfieren factores como la deficitaria capacidad institucional que se evidencia en la “falta de indicadores de control y evaluación de su implementación” y “prevalencia de intereses particulares por encima de criterios técnicos basados en las necesidades de los usuarios”.

empírica. En relación con la NGP se preguntan si es posible que coexistan con los patrimonialismos y den respuestas efectivas. A la vez, observan que el gerencialismo no ha sido aplicado en Brasil, lo cual “ha perpetuado las viejas prácticas patrimonialistas y clientelares” (*Ibid.*: 1106). Realizan su análisis desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, discutiendo el enfoque de la elección racional con un abordaje complejo. Su objetivo es analizar la implementación, enfocando las condiciones institucionales de operación y las estrategias utilizadas por los actores. Elaboraron categorías de análisis para ambas dimensiones aplicando metodología de caso exploratorio y cualitativo. Se delimitaron 19 municipios bahianos y se realizaron 55 entrevistas (20 gerentes públicos, 27 directores y técnicos de hospitales y 4 del Centro de Regulación del Estado). Los hallazgos fueron que la política se efectiviza de abajo hacia arriba, que los burócratas utilizan la “aplicación WhatsApp” para “agilizar el acceso a las propias camas de la UCI creando mecanismos informales y paralelos para la regulación de la cama” (*Ibid.*: 1117), debilitando así las estrategias formales. Concluyen que más allá de la existencia de marcos regulatorios, objetivos, metas declaradas, interfieren factores a los que refiere la literatura consultada, tal como deficitaria capacidad institucional que se evidencian en la “falta de indicadores de control y evaluación de su implementación” (*Ibid.*: 1117) y “prevalencia de intereses particulares por encima de criterios técnicos basados en las necesidades de los usuarios” (*Ibid.*: 1118).

Por otra parte, en Chile, González y Farah (2017), en un trabajo historiográfico analizan la política sanitaria del Servicio Nacional de Salud (SNS) entre los años 1952 y 1973. Su estudio enfoca el Estado Benefactor de Chile y el trabajo de las asistentes sociales. Describe la amplitud de las acciones realizadas por estas asistentes en esa etapa histórica, a quienes caracteriza como actores estratégicos del nivel de la calle, que implementaron la política de salud, pero no aplican el enfoque de Lipsky.

El trabajo de Vigna (2016) analiza la implementación en las cárceles de Uruguay. Sus objetivos son analizar la burocracia carcelaria, a partir de los operadores carcelarios (SLB), que ejercen alta discrecionalidad con la población de las cárceles. La metodología consistió en reuniones de un equipo de investigadores de la Universidad de la República con 16 operadores penitenciarios. Sus resultados fueron que, al no existir normativas y procedimientos claros, existe alta discrecionalidad de los carceleros lo que se convierte tanto en una amenaza como en un rasgo esencial de los agentes penitenciarios.

En Colombia, Buchely Ibarra (2015), analiza el Programa Comunitario de Bienestar. Afirma que el Estado se apropió de la iniciativa del cuidado de niños por mujeres de sectores populares, llamadas “madres comunitarias”. Se contrató a las mismas (formas tercerizadas), pero sin considerarlas funcionarias públicas, aunque investidas de “un principio de legalidad como expresión central de lo público estatal” (*Ibid.*: 139). Desde allí, la autora analiza el rol de las mujeres y las asimila al de la burocracia a nivel de la calle de Lipsky, a partir de este “entramado de lo público y lo privado, y de lo público y el Estado” (*Ibid.*: 140). En la investigación se combinaron cuatro técnicas cualitativas: observación etnográfica, entrevistas semiestructuradas (funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), grupos focales e información documental. Concluye que la amplia ambigüedad que genera ser o no ser parte del Estado, les otorga gran flexibilidad en su accionar y con ello una alta discrecionalidad a estas madres (Buchely Ibarra, 2015).

México, con amplio desarrollo en administración pública, también adolece⁸ de trabajos empíricos sobre el tema. Se han encontrado dos tesis de maestría, una de Brunet Bayon (2019), que analiza la confianza interorganizacional en el nivel de la calle, donde los SLB son vistos como “un tipo de expansores de fronteras organizacionales del sector público” (*Ibid.*: 16), pero no se enfoca en Lipsky. El otro estudio, de Lozano Juárez (2018), también soslaya el enfoque lipskiano, analizando la existencia de *Groupthing* en la toma de decisiones de la burocracia mexicana. Se destaca en el mismo, la descripción de las organizaciones públicas en su país, cuyas características se comparten en casi toda América Latina, como son el clientelismo político, el patronazgo o el patrimonialismo.

Asimismo, en Perú, la tesis de Montes Mostajo (2017), realiza un análisis de una política social de transferencia condicionada, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos. Estudia la discrecionalidad (desde Lipsky) de los “gestores locales” en Lima y Cajamarca. La investigación fue de tipo exploratorio, aplicó metodología cualitativo-descriptiva, a través de entrevistas semiestructuradas. Los resultados muestran alta discrecionalidad, que se explica por los factores organizacionales clásicos, específicamente la presión “por el cumplimiento de las metas” sin considerar a los “usuarios” (*Ibid.*: 95).

Finalmente, como en el conjunto de la región, en Argentina la investigación empírica en el tema también es escasa. Se han encontrado investigaciones que toman como punto de partida aspectos del

concepto de discrecionalidad de Lipsky, *aggiornados* (o adaptados) a este contexto político-institucional.

En ese aspecto Perelmiter (2016), presenta un denso y exhaustivo trabajo de reconceptualización⁹, en el que analiza las “burocracias callejeras” del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, en Argentina desde 2003. Si bien esta investigación no aplica los preceptos teóricos de Lipsky, parte de ellos, para crear categorías propias que explican las modalidades de una política social nacional -de aplicación territorial- sin que medien los estados subnacionales¹⁰. La denominada “burocracia plebeya” se caracteriza por generar vínculos de apego (proximidad¹¹), para ello debe subvertir las “jerarquías de estatus”, pero paradójicamente a la vez, produce un “efecto distancia”. Esto se logra con “el ingreso de dirigentes y militantes de base a la estructura ministerial” siendo “reconocidos como autoridades estatales legítimas” (*Ibid.*: 32), específicamente de trabajadores sociales afines a esos objetivos.

Igualmente, el trabajo de Hornes y Salerno (2019) analiza las áreas de Desarrollo Social de CABA¹² y de la Municipalidad de Avellaneda (Buenos Aires) en el período 2007-2015. Su objetivo es observar desde una perspectiva compleja, cómo los distintos actores intervinientes interpretan la idea de “proximidad” (Perelmiter, 2016) del Estado, sean ministros, funcionarios, actores locales estatales y sectores asistidos, en la atención social. Se aplica una combinación de técnicas cualitativas, como uso de fuentes de información, entrevista en profundidad, observación participante, reconstrucción etnográfica y entrevista antropológica. Sus resultados en los dos casos analizados destacan que la proximidad es parte integrante de una “forma de agenciamiento particular” (*Ibid.*: 84), señalando que los perfiles de los profesionales intentan “complementar lo técnico y lo territorial, en detrimento de lo político partidario” (*Idem*).

A modo de conclusión

De acuerdo a los objetivos de este trabajo, se ha realizado en primer lugar un breve recorrido teórico sobre los aspectos principales del fundador de este enfoque de análisis de implementación de políticas públicas, Lipsky (1971, 1980 y 2010) y de las categorías que denominara *Street Level Bureaucracy* y *Street Level Bureaucrats*. Asimismo, se abordaron los principales desarrollos y profundización que realizaron sus seguidores y críticos.

Tal como se ha expuesto, la mayoría de los trabajos empíricos se han realizado en Estados Unidos, Reino Unido y en el norte de Europa.

La evolución se ha desarrollado en tres áreas importantes: a) la relación entre las estructuras organizativas y el comportamiento de los SLB; b) la influencia de la NGP y la gobernanza en la administración pública; y c) el rol que juegan, lo que se denomina "las organizaciones a nivel de la calle" y la política (*politics*) en los Estados de bienestar actuales.

Puede observarse que la evolución de las investigaciones sobre el tema ha ampliado de manera importante el campo original y ha animado a continuar la investigación en implementación de políticas públicas. Siguiendo a Brodtkin (2015), la evolución se ha desarrollado en tres áreas importantes: a) la relación entre las estructuras organizativas y el comportamiento de los SLB; b) la influencia de la NGP y la gobernanza en la administración pública; y c) el rol que juegan, lo que se denomina "las organizaciones a nivel de la calle" y la política (*politics*) en los Estados de bienestar actuales.

Asimismo, puede observarse el incremento en las investigaciones de aspectos relativos a los contextos (Hupe y Buffat, 2018) en que se desarrollan las políticas públicas y las organizaciones públicas, las cuales se ven atravesadas y modificadas por aquellos.

Por otra parte, se han recopilado investigaciones sobre el tema en América Latina, pudiéndose constatar su escaso desarrollo en la región. Sin embargo, puede verificarse en casi todos los casos expuestos la consideración del contexto, donde se constata que los cambios del mismo pueden afectar algunos argumentos del enfoque de los SLB. Tal y como afirma Sætren es necesario un enfoque regional de la implementación, y subraya que el "contexto sí importa", por ello hay que "ampliar el enfoque de investigación regional" (Cejudo Ramírez, May, Sætren, Hupe y Winter (2018: 271).

En este sentido, Latinoamérica presenta profundas diferencias en aspectos institucionales, tales como democracias deficientes en razón de las prácticas políticas clientelares y patrimonialistas y, en consecuencia, burocracias deficitarias en términos weberianos, encarnadas culturalmente. No obstante, interesa destacar que las nuevas democracias no cumplieron con las expectativas de igualdad tan deseadas en la región.

Lo anterior lleva a interrogar si habrá que aceptar que los aspectos informales e institucionales serán inmodificables, de tal manera que ha llevado a reconceptualizar las burocracias del nivel de la calle (Perelmiter, 2016). A la vez, considerar si se pueden revertir las prácticas político-administrativas que configuraron organizaciones públicas particularistas, tema largamente planteado y estudiado por O'Donnell (1996), Oszlak (1999) y tantos otros.

Todo ello pone de relieve el contexto social latinoamericano, donde predominan la pobreza extrema, la baja calidad de los servicios públicos, en general, educación, salud, infraestructura social y a su vez, baja calidad institucional. Si bien es difícil proponer cambios

institucionales en el corto plazo, puede pensarse que serán las propias sociedades las que lo buscarán, aunque graduales, que puedan mejorar la distribución de recursos públicos y aquellas prácticas, tan instaladas en las culturas burocráticas de América Latina.

En síntesis, el logro de un enfoque contextual de la *Street Level Bureaucracy* en la región, implica que se requiere continuar con estudios de estas características para poder acrecentar el conocimiento sobre la relación Estado-Administración Pública-Ciudadanía, en esta parte del mundo.

Notas

(1) El Marco de Gobernanza Múltiple refiere a los distintos actores o instituciones que intervienen, en la ejecución de una política. Asume al menos dos formas: territorial, cuando intervienen distintos niveles de gobierno (federal o nacional, provincial y municipal), también llamada Relaciones Intergubernamentales. Y la Funcional, cuando intervienen organismos relacionados jerárquicamente o no, los actores pueden ser públicos y privados. Este tipo termina generalmente en una estructura de gobernanza territorial (Diccionario de Ciencia Política y Administración).

(2) Aclara el autor que el énfasis en los valores públicos, ya sea en la toma de decisiones y/o su implementación, incluye: observancia de las leyes, compromiso con el interés público, cuidado de los recursos públicos y participación de la ciudadanía en los procesos de PP.

(3) Los diseñadores de la política intentaron limitar la variabilidad en la implementación (en los condados en que se aplicó) a través de una alta centralización de la misma (ver Riccucci, 2005).

(4) Definida por el autor como: “acceso de los ciudadanos a sus archivos administrativos y posibilidades electrónicas para intervenir en procesos”.

(5) Las nuevas teorías de la gestión pública traen consigo la posibilidad de autonomía, rendición de cuentas y responsabilización por parte de quienes administran los programas, lo que se contrapone a los decálogos weberianos de organización, que regían (y rigen) las organizaciones públicas.

(6) Entendidos de forma negativa.

(7) Refiere a sistemas informáticos con respuestas preelaboradas a determinados problemas.

(8) No obstante, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México edita libros y revistas muy importantes sobre el tema y se encuentran en la bibliografía.

(9) Para ello la autora se basa en dos momentos: la historia del peronismo (“evitismo”) y en el modelo gerencial de los años noventa.

(10) Para un análisis sobre este tema, ver Rouquaud y Páez (2013).

(11) La idea de proximidad surge como forma de superar la distancia tradicional de la burocracia y de tratar como iguales a los beneficiarios de políticas de asistencia social.

(12) La sigla refiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015), *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alkhatib, A. y Bernstein, M. (2019), "Street-Level Algorithms: a Theory at the Gaps between Policy and Decisions", paper presented at the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems Proceedings, Glasgow, Scotland, United Kingdom, May 4-9, <https://doi.org/10.1145/3290605.3300760>.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press.
- Berman, P. (1996), "El estudio de la macro y micro- implementación", en *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Brodkin, E. Z. (2007), "Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17 N° 1, January, pp. 1-17.
- _____ (2015), "The Inside Story: Street-Level Research in the US and beyond", en *Understanding Street-Level Bureaucracy*, P. Hupe, M. Hill y A. Buffat (eds.), Bristol, Policy Press.
- Hupe, M. Hill y A. Buffat (eds.), Bristol, Policy Press.
- _____ (2018), "La rendición de cuentas en las organizaciones de nivel de calle", en *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Gobierno y Políticas Públicas).
- Brunet Bayon, J. T. (2019), "Confianza interorganizacional en el nivel de calle", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, <http://hdl.handle.net/11651/4009>.
- Buchely Ibarra, L. F. (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'", en *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 51 N° 1, pp. 137-159.
- Buffat, A. (2015), "When and Why Discretion is Weak or Strong: the Case of Taxing Officers in a Public Unemployment Fund", en *Understanding Street-Level Bureaucracy*, P. Hupe, M. Hill y A. Buffat (eds.), Bristol, Policy Press.

- _____ (2018), "La burocracia al nivel de la calle y el gobierno electrónico", en *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Gobierno y Políticas Públicas).
- Cejudo Ramírez, G. M.; May, P. J.; Sætren, H.; Hupe, P. L.; y Winter, S. (2018), "Investigación sobre implementación y gobernanza: direcciones y retos para el futuro", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 27 N° 1, enero-junio, pp. 269-283.
- Consejo Científico del CLAD (1998), "Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD", Caracas, CLAD.
- Derthick, M. (1972), *New Towns in-Town*, Washington, The Urban Institute.
- Dussauge, M.; Cejudo, G.; y Pardo, M. (2018), "Estudio introductorio", en *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Gobierno y Políticas Públicas).
- Ellis, K. (2011), "Street-Level Bureaucracy' Revisited: the Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England", en *Social Policy Administration*, Vol. 45 N° 3, June, pp. 221-244, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00766.x>.
- Elmore, R. F. (1996), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Evans, T. (2011), "Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy", en *The British Journal of Social Work*, Vol. 41 N° 2, pp. 368-386, <http://0-dx.doi.org.athenea.upo.es/10.1093/bjsw/bcq074>.
- Evans, T. y Harris, J. (2004), "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", en *British Journal of Social Work*, Vol. 34 N° 6, pp. 871-895.
- González, M. y Farah, J. (2017), "Asistentes sociales en el SNS. Burocracia, Estado y políticas sociales en Chile, 1952-1973", en *História Unisinos*, Vol. 21 N° 1, pp. 122-135.
- Hall, Richard H. (1996), *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice Hall Hispanoamericana.
- Harrits, G. S. (2009), "Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes?", en *Public Administration Review*, Vol. 79 N° 1, pp. 93-103.
- Hill, M. y Hupe, P. (2014), *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, London, Sage.

- Homberg, F.; Vogel, R.; y Weiherl, J. (2019), "Public Service Motivation and Continuous Organizational Change: Taking Charge Behaviour at Police Services", en *Public Administration*, Vol. 97 N° 1 (Special Issue: Public Sector Employees in a Challenging Work Environment), March, pp. 28-47, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12354>.
- Hornes, M. y Salerno, A. (2019), "Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos", en *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 5 N° 10, pp. 60-91.
- Hupe, P. y Buffat, A. (2018), "Una brecha de servicio público: cómo incorporar los contextos en un enfoque comparativo sobre la burocracia de nivel de calle", en *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Gobierno y Políticas Públicas).
- Hupe, P. y Hill, M. (2007), "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability", en *Public Administration*, Vol. 85 N° 2, pp. 279-299.
- Hupe, P.; Hill, M.; y Buffat, A. (2015), "Introduction", en *Understanding Street-Level Bureaucracy*, P. Hupe, M. Hill y A. Buffat (eds.), Bristol, Policy Press.
- Keiser, L. R. (2010), "Understanding Street Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program", en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° 2, pp. 247-257.
- Lavee, E. y Strier, R. (2019), "Transferring Emotional Capital as Coerced Discretion: Street-Level Bureaucrats Reconciling Structural Deficiencies", en *Public Administration*, Vol. 97 N° 4 (Special Issue: Symposium: Throughput Legitimacy in the European Union), December, pp. 910-925, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12598>.
- Lima, L. L. y D'Ascenzi, L. (2017), "O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS)", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 51 N° 1, pp. 46-63.
- Lipsky, M. (1971), "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", en *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 6 N° 4, June, pp. 391-409.
- _____ (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

- _____ (1996), "Los empleados de base en la elaboración de políticas", en *Lecturas de gestión pública*, Joaquim Brugé y Joan Subirats (coords.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública; Boletín Oficial del Estado.
- _____ (2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation. 30th Anniversary Expanded Edition.
- Lozano Juárez, L. (2018), "El *Groupthink* en el contexto de la burocracia mexicana", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, <http://hdl.handle.net/11651/2410>.
- March, J. y Simon, H. (1987), *Teoría de la organización*, Madrid, Editorial Ariel.
- Matland, R. E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 2, April, pp. 145-174, <http://www.jstor.org/stable/1181674>.
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2000), "State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 2, pp. 329-358.
- Maynard-Moody, S. y Portillo, S. (2018), "Teoría de la burocracia de nivel de calle", en *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Gobierno y Políticas Públicas).
- Montes Mostajo, S. (2017), "La burocracia de la calle en la política social: un estudio de los gestores locales del Programa Juntos en Cajamarca", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales. Tesina de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9842>.
- Nielsen, V. L. (2006), "Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope?", en *Public Administration*, Vol. 84 N° 4, pp. 861-889, <http://doi.10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>.
- O'Donnell, G. (1996), "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, Vol. 3 N° 2, julio-diciembre, pp. 219-244.
- Oszlak, O. (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Documento de Estudios CEDES*, Vol. 3 N° 2, pp. 1-58.
- _____ (1999), "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6 N° 14, pp. 1-28.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una

- estrategia de investigación", en *Documentos de Estudio CEDES*, N° 4, pp. 1-44, <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Mendes, Vera Lúcia Peixoto Santos y Aguiar, Fábio Campos (2017), "Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 51 N° 6, pp. 1104-1121, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241054257012>, 07-06-2021.
- Perelmiter, L. (2016), *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Perry, J. L. (1996), "Measuring Public Service Motivation: an Assessment of Construct Reliability and Validity", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 N° 1, pp. 5-22, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Ramió Matas, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, octubre, pp. 75-116.
- Riccucci, N. (2005), *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*, Washington, Georgetown University Press.
- Rice, D. (2012), "Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: toward a Micro-institutionalist Theory of Policy Implementation", en *Administration and Society*, Vol. 45 N° 9, pp. 1038-1062, <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>.
- Rouquaud, I. (2012), *Políticas públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*, Madrid, Editorial Académica Española.
- _____ (2017), "Implementación de políticas públicas y su rol en la profundización de la democracia: análisis desde la perspectiva de abajo hacia arriba", documento presentado en el XXXI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo, Uruguay, 3 al 8 de diciembre, http://alas2017.com/memorias/Memorias%20del%20XXXI%20Congreso%20ALAS%202017%20final_julio_2.pdf.

- _____ (2019), "Análisis de implementación de políticas públicas. Perspectiva de los *Street Level Bureaucrats*", Sevilla, Universidad Pablo de Olavide. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales.
- Rouquaud, I. y Páez, M. (coords.) (2013), *Políticas públicas: algunas experiencias en Iberoamérica*, Buenos Aires, CLACSO, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20131217124114/PoliticPublicas.pdf>.
- Salej, S.; Ardila, A.; y Bragato, J. (2016), "De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 154, abril-junio, pp. 119-136, <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>.
- Tummers, L. G. y Bekkers, V. J. J. M. (2014), "Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and the Importance of Discretion", en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 4, pp. 527-547.
- Tummers, L. G.; Bekkers, V. J. J. M.; Vink, E.; y Musheno, M. (2015), "Coping During Public Service Delivery: a Conceptualization and Systematic Review of the Literature", en *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 25 N° 4, October, pp. 1099-1126.
- Vigna, A. (2016), "Burocracia tras las rejas", en *Revista Euroamericana de Antropología*, N° 2, pp. 7-14.
- Weatherley, R. y Lipsky, M. (1977), *Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform in Massachusetts*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. Joint Center for Urban Studies; Harvard University.
- Zuñanic, L. e Iacoviello, M. (2010), "La burocracia en América Latina", en *ICAP: Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nos. 58-59, pp. 9-41, http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuñanic.pdf.