

Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales

Professionals at street level. Tensions and challenges in the process of implementing social policies

Cristian Leyton Navarro*

Resumen

La implementación de políticas sociales depende de un gran número de actores y equipos profesionales tanto de instituciones públicas como privadas y de la sociedad civil. Particularmente relevante es el rol que juegan los denominados *burócratas a nivel de calle* quienes influyen fuertemente tanto el proceso de implementación como los resultados de las políticas, especialmente cuando se analizan desde un enfoque interpretativo. Este artículo, a partir de una revisión bibliográfica, se propone analizar los debates teóricos en torno al rol de los *burócratas a nivel de calle*, dar cuenta de su centralidad en la puesta en práctica de las políticas y de las tensiones que implican el ejercicio de su autonomía y discrecionalidad. Así también se identifican algunos desafíos para gestionar adecuadamente el quehacer de los burócratas a nivel de calle en la implementación de las políticas sociales.

Palabras clave: Implementación de políticas, burócratas a nivel de calle, políticas sociales, desigualdad.

37

Abstract

The implementation of social policies depends on a large number of actors and professional teams from public, private and civil society institutions. Particularly relevant is the role played by the so-called “street level bureaucrats” who strongly influence both the implementation process and the policy results, mainly when it is analysed from an interpretive approach. This article, based on a bibliographic review, aims to analyse the theoretical debates around the role of bureaucrats at the street level, account for their centrality in the implementation of policies and the tensions that implied the exercise of its autonomy and discretion. In this way, some challenges to adequately manage the work of street-level bureaucrats in the implementation of social policies were also identified.

Key words: policy implementation, Street level bureaucracy, social policies, inequality.

* Trabajador Social, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, PhD en Política Social. Académico Investigador Universidad Católica Silva Henríquez. Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto Fondecyt de Iniciación N°11190458 cleyton@ucsh.cl

Introducción

En América Latina han ocurrido cambios importantes en las últimas décadas en aspectos que determinan el sentido y la forma de implementar las políticas sociales. Por ello resulta relevante detenerse en el contexto histórico, político y social que redujo la acción pública estatal en materia de política social al grupo de la población en situación de pobreza (Leyton y Muñoz, 2020), tendencia que se puede observar en la mayoría de los países de la región durante este período. Esto ha implicado que en los países denominados “en desarrollo” las políticas sociales han tendido a disminuir o retirarse de la producción de bienes y servicios sociales dirigidos al conjunto de la población (criterio de universalidad del Estado de bienestar), focalizando sus acciones en aquellos sectores que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social.

Las transformaciones en el rol y en los mecanismos para implementar la política social implicaron un giro del rol del Estado definiendo su carácter subsidiario, ello se ha traducido en que el Estado actúa sólo cuando las necesidades de una parte de la población no pueden satisfacerse a través del mercado. En consistencia con ello, la oferta de programas sociales se orientó fundamentalmente a la población pobre y/o extremadamente pobre. Por otro lado, desde los '80 en adelante en casi todos los países latinoamericanos se han llevado a cabo reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de las políticas sociales al ámbito privado, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con fines de lucro, los que emergen como provisosores de los servicios sociales fruto del fuerte proceso de descentralización impulsado durante este período (Cunill-Grau, 2016; Cunill-Grau y Leyton, 2017). Como plantean Barba, Ordóñez y Valencia (2009), con la aplicación de las políticas neoconservadoras se ha tendido a reducir la nueva cuestión social al tema de la pobreza y su superación, dejando de lado las aspiraciones de las décadas anteriores tendientes a configurar un Estado de bienestar capaz de garantizar derechos ciudadanos. De este modo, la fragilidad de los sistemas de bienestar y las limitaciones para la garantía y ejercicio universal de derechos redundan en que los ciudadanos no gozan efectivamente de la titularidad de estos derechos (CEPAL, 2007; Cecchini y Martínez, 2011; Fleury, 2014; Leyton y Muñoz, 2016).

En este marco es que en la región el proceso de implementación de políticas sociales resulta aún más complejo dado el aumento y diversificación de actores involucrados, lo que además expresa niveles de jerarquía, poder y representación de intereses diversos. Ello ha generado una radicalmente distinta división del trabajo entre el Estado y la sociedad civil, dando lugar a un modelo de gobernanza mucho más híbrido (Bevir, 2012). En este contexto, pensar en los actores privados -con y sin fines de lucro- resulta relevante, puesto que han asumido un rol importante en la provisión de bienes y servicios generados por las políticas públicas, actuando también como burócratas a nivel de la calle (Smith 2003, Sager et al., 2014; Leyton, 2015). El término ‘burócrata’ en este contexto no refiere al empleo en la administración pública, sino que a la función de un actor como agente de implementación, es decir, participando en la tarea de entrega de productos o servicios públicos en la primera línea, independiente de si lo hace desde una institución del Estado o desde organizaciones de la sociedad civil o del sector privado con fines de lucro actuando como ejecutores de una política (Leyton, 2015).

En el transcurso de las últimas décadas, diversos autores han problematizado las diferencias o brechas que frecuentemente existen entre lo que se enuncia como política y la manera en que estos enunciados se implementan, promoviendo diversos enfoques y estrategias para profundizar el conocimiento en este ámbito, aspecto que será abordado en la siguiente sección de este trabajo. Posteriormente, se argumenta la relevancia de profundizar en el rol de los burócratas a nivel de calle, quienes en tanto *policy makers*, en sus prácticas cotidianas y el ejercicio de su autonomía y discrecionalidad ejercen una influencia central en los resultados de las políticas, en la calidad de vida de los ciudadanos y en la efectividad y legitimidad del Estado frente a los mismos. Posteriormente, se presentan algunas tensiones del rol de estos burócratas identificados en la literatura, como aquellas relacionadas con la ausencia de rendición de cuentas, la generación de mecanismos o estrategias para lidiar con su rol, el riesgo de intensificación de procesos de exclusión y desigualdad social, entre otros. En la última sección de este trabajo, se plantean algunos desafíos para gestionar adecuadamente el quehacer de los bucrócratas a nivel de calle en la implementación de las políticas sociales.

Recibido: 13 agosto 2020 Aceptado: 30 octubre 2020

Enfoque interpretativo en la implementación de políticas públicas sociales

Dependiendo del enfoque utilizado para comprender el proceso de políticas, la implementación es observada de manera diferenciada. Desde un enfoque interpretativo de análisis de política pública -a diferencia de los enfoques tradicionales que entienden la implementación como la lineal puesta en práctica de los diseños de política- se reconoce que los actores involucrados “traducen” las mismas, pues tienen capacidad para crear y recrear sentidos y significados en torno a ellas. Esto implica que, en este proceso, la política y los programas son modificados por estos agentes en los niveles centrales, subnacionales, locales, donde incluso el ciudadano (destinatario) es un actor que juega un rol activo. Es decir, los significados de las políticas cambian en cada momento del proceso y toman diversas formas dependiendo de los actores involucrados que las interpretan (Denzin y Lincoln, 1993; Yanow, 1996, 1997, 2000, 2007; Fischer, 2003; Lendvai y Stubbs, 2009; Bevir, 2011, Fisher y Gottweis, 2012; Hill y Hupe, 2003, 2011, 2015; Hupe, 2014, Clarke et al, 2015).

Este enfoque supone que este proceso se construye mediante las interpretaciones y reflexiones de los actores involucrados en estos procesos (Denzin y Lincoln, 1993; Fischer, 2003; Yanow, 2007; Bevir, 2011) y contribuye a superar los supuestos de puntos de vista racionalistas y realistas, como la estabilidad del significado en las ideas de políticas y la racionalidad de los agentes y la deliberación en el movimiento de ideas políticas (Fischer y Forester, 1993; Yanow, 1996, 2000, 2007; Shore y Wright, 1997; Shore, 2010; De Leon y Martell, 2006, Lendvai y Stubbs 2009; Benson y Jordan 2011). En este sentido, permite complejizar perspectivas que ponían el acento en las “fallas” de implementación entendidas como desviaciones respecto del diseño original de las políticas, reconociendo la capacidad de agencia de los diversos actores en este proceso, particularmente de los burócratas a nivel de calle (*street level bureaucracy*) (Lipsky, 1980, 1991, 2010; Hill y Hupe, 2003, 2007, 2011, 2015; Evans, 2011; Dubois, 2018). Los estudios sobre implementación de políticas sociales son escasos en Chile, y los existentes en general se orientan a identificar brechas de implementación, sus nudos críticos y problemas de gestión. En particular, el rol clave de los

burócratas a nivel de calle en la interpretación de las políticas públicas no ha sido suficientemente examinado, permaneciendo como una zona opaca, una “caja negra”, que puede encerrar riesgos y oportunidades para la implementación y que podrían afectar significativamente el resultado de las políticas sociales.

Centralidad de los profesionales a nivel de calle en las Políticas

Poner el foco en los implementadores de la política posibilita incorporar sus particulares interpretaciones, las que podrían diferir de aquellas elaboradas por los diseñadores. Esto adquiere especial relevancia cuando analizamos las políticas sociales, pues como Hupe plantea “muchas políticas públicas -por cierto, en el área de los servicios humanos, pero no solo allí- tienen más que un carácter técnico... la implementación de tales políticas significa hacer juicios de valor” (2014: 177)

En este marco, resulta fructífero re-visitarse y actualizar los planteamientos de Lipsky (1980, 1991) donde se destaca el rol de los equipos y burócratas de primera línea a cargo de la implementación de las políticas y programas sociales. La existencia y uso de los niveles de autonomía y discrecionalidad de los profesionales y técnicos encargados de la implementación de políticas y programas sociales, posibilita avanzar en la dirección de “traducir” las políticas a los contextos específicos en que se implementan y responder con ello a esa complejidad (Leyton, 2015; Dubois, 2018).

Lipsky (1980), quien evidenció a comienzos de la década del 70 la relevancia de los “burócratas a nivel de calle” (*street level bureaucracy*), fue parte esencial del enfoque conocido como *bottom up* (desde abajo) y reivindica la posición crucial de los burócratas al nivel de calle en el proceso de implementación, destacando que profesores, médicos, trabajadores sociales, abogados, policías, entre otros empleados públicos juegan un rol fundamental en el proceso de política. Esto, pues los burócratas a nivel de calle son el rostro del Estado frente a los ciudadanos, y lo que ellos hagan va a influenciar la percepción que se tenga del Estado, y por tanto su nivel de legitimidad, transformándose en *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo. En este nivel de la política, los equipos y profesionales realizan un papel central tanto en la toma de decisiones respecto de los modos de

implementación de políticas y programas como en las asignaciones de recursos públicos destinados a los ciudadanos. Lipsky argumenta que las "políticas públicas no son mejor comprendidas si se analizan desde las legislaturas o en las oficinas de los administradores de alto rango, pues aspectos importantes de éstas se hacen realidad en las hacinadas oficinas y encuentros diarios de los trabajadores a nivel de calle" (Lipsky 1980, p. xii). Más que las leyes formales y los estatutos de la política son "las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen, y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y las presiones del trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos llevan a cabo" (Lipsky 1980, p. xii).

Los roles de formulación de políticas que Lipsky (1980, 1991) les asigna a estos funcionarios se basan en dos características fundamentales de su trabajo: (1) relativamente altos grados de discrecionalidad; y (2) una relativa autonomía de la autoridad de la organización. Lipsky observa que los empleados públicos que interactúan con los ciudadanos se comportan de maneras que no son sancionadas, a veces incluso contradiciendo la política oficial, y las soluciones individuales a las presiones del trabajo 'adicional' efectivamente para formar la política pública (Hupe y Hill, 2007, 2011, 2015; Hill, 2009; Tummers y Bekkers, 2014, Lavee et al, 2018; Dubois, 2018).

El uso de la discreción constituye un aspecto central en la implementación de políticas sociales que no fue suficientemente considerado en los planteamientos de Lipsky (Hill, 2009; Evans, 2011; Oliveira, 2012; Tummers y Bekkers, 2014; Lotta, 2017; entre otros). Discreción, de acuerdo a Davis (1971), es el poder de decidir y actuar (u omitir acción) de acuerdo al propio discernimiento profesional durante los procesos de implementación de la política social. Del uso de esta discreción depende en buena medida los resultados de las políticas sociales, incluso de aquellas que podrían estar diseñadas adecuadamente.

El ejercicio de la discreción es inevitable y necesario, ya que las reglas formales no pueden explicar todos los casos individuales y, en general, los recursos de la agencia están por debajo de las que se requieren para cumplir con los ciudadanos, y debido a esto, el poder discrecional de los burócratas se convierte en imprescindible para que la organización se

adapte a la realidad, y para que el trabajo cumpla con los requerimientos de los ciudadanos (Oliveira, 2012). En la cotidianeidad de las intervenciones sociales existen una serie de factores que influyen en la discreción de los equipos, profesionales y técnicos del nivel de calle: las tareas a realizar; el contexto de la toma de decisiones; las presiones de la carga de trabajo; la cultura de la organización; las reglas y limitaciones; el entorno externo de la organización (Furlong, 1998; Balla, 2000 en Oliveira 2012).

En general, existen importantes “márgenes de maniobra” para los equipos y profesionales que implementan intervenciones sociales enmarcadas en políticas públicas. Esto, dado que el foco del control está puesto en los resultados cuantitativos de sus resultados y de las coberturas alcanzadas por tales intervenciones, pero mucho menos respecto de las decisiones metodológicas que orientan las actividades que llevan a cabo estos profesionales y técnicos en el nivel de calle. Es decir, en este nivel de implementación se toman decisiones respecto de las metodologías y técnicas a utilizar: visitas domiciliarias, consejerías, tutorías, realización de informes sociales, atención terapéutica, gestión de redes de apoyo, talleres, charlas, capacitaciones, actividades comunitarias, pueden ser realizadas de una manera que potencie ciertos elementos y deje fuera otros (Payne, 2005; Munro, 2011; Leyton, 2015; Lotta, 2017).

Incluso en aquellos casos en que se delega la ejecución en un tercero con o sin fines de lucro, se reconoce que la implementación de las políticas se enriquece fruto de los saberes derivados de la experiencia del equipo ejecutor que cuestionan los planteamientos metodológicos de estrategias y/o técnicas iniciales entregados desde el diseño y la planificación de la política. En este sentido se evidencia que el “conocimiento formal y el conocimiento experiencial dan lugar a percepciones diferentes de la realidad y de los espacios sociales, y por lo tanto, originan distintas construcciones metodológicas para abordar esta heterogeneidad, así cada agente agrega al proceso de implementación su propia impronta” (Urrutia, 2015:49)

De ahí la importancia de concebir el espacio de discrecional o el margen de maniobra como una posibilidad y oportunidad para “traducir” las políticas a las complejidades

particulares de cada contexto en el que se implementan (Lendvai y Stubbs, 2007; Balen y Leyton, 2015; Belabas y Gerrits, 2017), de modo de utilizar estos niveles de autonomía de los equipos y los niveles de discreción adecuadamente.

Tensiones y desafíos del quehacer de los profesionales a nivel de calle en la implementación

En América Latina, tanto la implementación de políticas como el quehacer de los profesionales a nivel de calle, son ámbitos de estudio que requieren ser desarrollados dada su influencia en los resultados de las políticas y en la relación que establece el Estado con los ciudadanos (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018; Isunza-Vera, 2019; Pires y Lotta, 2019). Al mismo tiempo, este análisis requiere ser adaptado al contexto y sus características, pues ciertamente dado que los planteamientos de Lipsky (1980) emergen en otros contextos sociales en donde el Estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios de bienestar, esta diversidad de actores involucrados en la implementación de la política social latinoamericana se encuentra ausente. No obstante, como fue planteado previamente, independiente de si se trata de bucrócratas vinculados a organizaciones de la sociedad civil o privadas, estos planteamientos siguen siendo válidos (Sager et al., 2014).

La literatura sobre el rol de los burócratas a nivel de calle en la implementación de políticas ha identificado una serie de tensiones asociadas a la naturaleza del trabajo que éstos realizan en los mas diversos contextos (Oliveira, 2012, Tummers et al., 2015; Peeters et al., 2018; Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, Isunza-Vera, 2019, Pires y Lotta, 2019; entre otros), las que se pueden sintetizar en: a) la ausencia de rendiciones de cuentas y responsabilización de los burócratas a nivel de calle; b) el desarrollo de diversos mecanismos o estrategias utilizadas para lidiar con las exigencias a las que se encuentran sometidos; c) el vínculo entre sus prácticas y la reproducción de la exclusión y la desigualdad tanto en los resultados como en el proceso de implementación. La constatación de estas tensiones asociadas a la naturaleza y al contexto de trabajo de los burócratas a nivel de calle ha implicado, al mismo tiempo, la identificación de una serie de desafíos planteados por la literatura para transformar el rol clave de los burócratas a nivel de calle en una ventaja para mejorar las políticas sociales, tanto su diseño como su implementación.

Ausencia de rendiciones de cuentas y responsabilización

Un tema recurrente en la administración y políticas públicas es el de la rendición de cuentas (*accountability*) y vinculado a ello el de la responsabilización (*responsiveness*). Habida cuenta del central rol y lugar de los burócratas a nivel de calle en los procesos de implementación de las políticas este tema tensiona su quehacer, dados sus niveles de discrecionalidad y las cuotas de poder que poseen y pueden ejercer sobre los ciudadanos objetos de una política o programa (Oliveira, 2012, Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, Isunza-Vera, 2019, entre otros).

Reconocer la relevancia del ejercicio de la autonomía y del uso de la discreción de los burócratas a nivel de calle “no niega los problemas que esto puede conllevar para los ciudadanos y para la democracia, porque en este sistema, los votantes eligen las autoridades que deben formular políticas. Sin embargo, los burócratas de nivel de calle normalmente se convierten en los responsables de la política, sin tener que responder ante los ciudadanos de la misma manera que los funcionarios electos. El amplio margen de maniobra pone signo de interrogación sobre sus posibilidades de control” (Oliveira, 2012: 1556). Esto evidencia un problema vinculado a la discrecionalidad de los burócratas que es una potencial amenaza para la *accountability* y la *responsiveness* (Evans, 2011, Lavee et al, 2018).

Diversos mecanismos o estrategias utilizadas para lidiar con su rol

Como plantea Peeters et al. (2018) los burócratas a nivel de calle desarrollan una serie de estrategias y mecanismos para lidiar con situaciones complejas (*coping mechanisms*) los miembros operativos de la administración pública desarrollan mecanismos para lidiar con las diversas situaciones que enfrentan, el presupuesto, recursos o personal limitado y, a veces, exceso de regulación con el que pueden operar. Así también, las barreras administrativas podrían ser impuestas debido a la sobredemanda de servicios y bienes públicos creando círculos viciosos de control y discrecionalidad como formas de regulación de estas situaciones. Por *coping* se entiende los mecanismos o estrategias que emplean los trabajadores para afrontar las incertidumbres, el estrés y las demandas psicológicas en el trabajo, además de permitir el dominio del flujo de actividades, mediante el racionamiento y

selección de servicios y priorización de los clientes. Introducir o generar listas de espera o filas para manejar la demanda, y apegarse a instrucciones y procedimientos formales de trabajo para evadir la interacción de funcionarios públicos con ciudadanos son algunos ejemplos de *coping* estudiados en el ámbito de la administración pública (Lipsky, 2010; Tummers et al., 2015; Peeters et al., 2018).

Otro mecanismo mencionado en la literatura es el *creaming*, un tipo especial de racionamiento de servicios que implica la selección de casos fáciles y bien definidos en vez de seleccionar casos más difíciles, de compleja atención y por tanto prolongados, como la selección de casos con mayor propensión al éxito y que implique la demora de la mayoría de los casos más complicados o indeseables (Lipsky, 2010; Pires y Lotta, 2019).

Otra estrategia identificada es la de *gatekeeping*, que se asocia con cambios, por parte de los burócratas a nivel de calle, en sus concepciones de los usuarios, que implican reinterpretaciones de los criterios de elegibilidad de los mismos y la incorporación de criterios informales, o la imposición de costos adicionales en el acceso a bienes y servicios públicos (Lipsky, 2010; Pires y Lotta, 2019).

Estos mecanismos desarrollados por los burócratas a nivel de calle como formas de enfrentar y gestionar la autonomía y discreción de su rol y las condiciones en las que se implementan las políticas, podría llevar a tomar decisiones que resulten en traducir y adaptar la política de modo de hacerla más pertinente y efectiva en un territorio en particular (Leyton, 2015, Isunza-Vera, 2019), incluso a través de acciones de resistencia a la misma (Muñoz-Arce y Pantazis, 2018); pero también podría derivar en la mantención y reproducción de mecanismos de exclusión y desigualdades sociales afectando a los destinatarios de esas mismas políticas y programas (Isunza-Vera, 2019).

Intensificación de la exclusión y la desigualdad

Otra de las tensiones del quehacer de los burócratas a nivel de calle dice relación con los efectos de su autonomía y discrecionalidad en la reproducción de las desigualdades sociales (Brodkin, 2012). Esto, dado que la evidencia existente en torno a las estrategias y mecanismos utilizados por los burócratas en su quehacer cotidiano muestran la variación y

vulneración del principio burocrático del tratamiento isonómico, ya que como mostró Lipsky (1980; 2010), ante las mismas políticas, criterios establecidos por ley o mandatos superiores en el proceso de implementación en manos de los burócratas, se incluía a unos y excluía a otros. Las prácticas cotidianas de los burócratas a nivel de calle producen nuevas lógicas y criterios diferenciales que guían la distribución de bienes y servicios dirigidos a la población objetivo. El trato desigual resultante podría entonces entenderse como un contribuyente potencial para reforzar las desigualdades sociales existentes, en lugar de colaborar para reducirlas o mitigarlas (Pires y Lotta, 2019).

De acuerdo a Pires y Lotta (2019), este vínculo entre el rol de los burócratas a nivel de calle y la reproducción de la desigualdad social es un tema que puede ser abordado desde tres perspectivas. La primera es la perspectiva predominante en la literatura sobre la burocracia a nivel de calle, donde se ha tratado este tema como un resultado potencial o un efecto distributivo fruto de la toma de decisiones discrecionales y el consiguiente trato desigual a los ciudadanos por parte de dichos burócratas, a menudo no intencionados. Este enfoque tradicional es limitado, pues no reconoce que esa desigualdad podría ser una condición previa o un elemento constitutivo del encuentro e interacciones entre los burócratas y los ciudadanos que deben atender, es decir, que se encuentra enraizado en el propio proceso de implementación.

La segunda es una perspectiva que pone el foco en comprender las decisiones discrecionales de los burócratas como resultado de juicios morales y reproducción de valores, normas y posiciones dominantes en una sociedad u organización particular, y cómo a partir de ello se generan y reproducen procesos de exclusión y desigualdad. Su atención se centra en la influencia que tienen las reglas informales, es decir, se plantea que mucho de lo que a menudo se considera el uso libre y flexible de la discreción por parte de los actores es, de hecho, un proceso guiado y limitado por reglas. Estas reglas, sin embargo, tienden a no ser legales [formales], sino de naturaleza social y organizacional (Hawkins, 1992, p. 12-13 en Pires y Lotta, 2019). Diversos estudios guiados por esta perspectiva argumentan que las categorías definidas por el Estado con base en los criterios de elegibilidad no solo son apropiadas por los policy makers como elementos técnicos y oficiales, sino que las redefinen

desde las propias cosmovisiones de estos mismos actores. Más allá de su rol burocrático, el funcionamiento de la discrecionalidad de estos actores está incrustado en elementos de las condiciones laborales y del mundo social. La desigualdad influye entonces en la toma de decisiones y en el comportamiento de los burócratas a nivel de calle, pues la cultura, los valores y las normas sociales actúan como elementos que predeterminan su comprensión del mundo y desde esta construyen sus concepciones de los usuarios (Pires y Lotta, 2019). En esta perspectiva, el uso de la discreción equivale a lo que comúnmente se conoce como discriminación. En este sentido, el proceso de implementación "se convierte en un espacio para la reproducción de las desigualdades sociales -a través de prejuicios y favoritismos raciales, de género u otras- que han cristalizado con el tiempo en las culturas locales, regionales o nacionales y son movilizados diariamente por agentes de primera línea en interacción con su público objetivo". (Pires y Lotta, 2019: 138)

Adicionalmente, se identifica un tercer enfoque que centra su análisis en las consecuencias simbólicas de las interacciones entre los burócratas y los ciudadanos y su influencia en la reproducción o generación de exclusión y desigualdad social. En este sentido, Møller (2009; 2016) y Møller y Stone (2013), por ejemplo, muestran evidencia respecto de cómo la historia y trayectoria social de trabajadores sociales influyen, como variable contextual, en la construcción de sus rutinas, sus prácticas y sus usos diarios de la discreción. Ello se suma a la comprensión de diversos estudios que ponen el foco de atención en la importancia de situar socialmente la acción de los burócratas a nivel de calle analizando como su uso de la discreción influye en la prestación de servicios, donde la implementación de políticas se entiende como un proceso esencialmente interaccional. En ello, la desigualdad puede influir en la constitución de relaciones asimétricas y desiguales en las interacciones diarias de estos burócratas con los usuarios (Pires y Lotta, 2019). En esta relación el burócrata suele tener control sobre la identidad e historia del usuario, ajustándolo a sus propias interpretaciones y juicios, tanto morales como normativos, mientras que el usuario podría interiorizar dichas interpretaciones de sí como propias, afectando su autovaloración generándose procesos de violencia simbólica. Esta perspectiva interaccionista concibe los encuentros entre burócratas a nivel de calle y usuarios como una relación de coproducción,

pero considerando que esta relación se genera “en medio de importantes asimetrías de poder entre los dos polos, los acuerdos de los usuarios sobre la traducción administrativa de su intimidad no son inmunes, sin embargo, a consecuencias simbólicas. Y tales consecuencias incluyen interferencias potencialmente negativas sobre cómo estos usuarios se identifican, perciben su lugar y su valor en la sociedad, contribuyendo al refuerzo y perpetuación de formas de exclusión social” (Pires y Lotta, 2019: 144).

Estas perspectivas descritas nos evidencian la diversidad de factores que inciden en el uso de la autonomía y discrecionalidad de los burócratas a nivel de calle y como en ello se expresa el riesgo de mantener y reproducir procesos de exclusión y desigualdad social, lo que requiere comprender su quehacer y decisiones como dependientes de otros múltiples elementos y actores sociales.

Desafíos para gestionar esta compleja posición en el proceso de política

Teniendo en consideración lo planteado previamente donde se evidencia que los burócratas a nivel de calle toman decisiones importantes (Lipsky, 2010) y, en consecuencia, las políticas públicas obtienen su sustancia y forma final solo en el encuentro burocrático (Hupe y Hill, 2014; Lotta, 2017) queda en evidencia la complejidad del rol y del quehacer de los burócratas a nivel de calle en el proceso de implementación de la política frente a los ciudadanos, sus tensiones y contradicciones. Sin embargo, algunos autores han señalado algunos desafíos o alternativas posibles para enfrentar de mejor forma esta tarea de gestionar la implementación de la política.

En este marco, diversos autores en reacción a las tensiones identificadas han reconocido el desafío en términos del control jerárquico y la rendición de cuentas, por ejemplo, Hupe y Hill (2007, 2014). En esta línea se han generado recomendaciones que apuntan en la dirección de entregar más herramientas de gestión a los burócratas a la vez que incrementar los sistemas de evaluación y control. Grindle (2009) por ejemplo, plantea que los burócratas que implementan la política deben actuar como solucionadores de problemas, como tomadores de decisiones en su localidad, lo que implica que tengan cierta flexibilidad y discrecionalidad, pero agrega que requeriría ser respaldada por sus superiores y su

institución. Así también, plantea la necesidad de simplificar los procesos operativos, sobre todo los de monitoreo y evaluación, de modo que efectivamente posibiliten entregar información de alerta si existe algún tipo de problema y necesidad de ajustes en la implementación, a la vez que controlar o regular la discrecionalidad de los burócratas de la calle (Silva, 2017).

Otros han apostado por el desarrollo de competencias y capacidades en los equipos y burócratas a nivel de calle, de modo que puedan potenciar y orientar el uso de su autonomía y discrecionalidad y mejorar los niveles de efectividad de la política. Esto, a partir de la capacidad de los equipos de adecuar y traducir los procesos de implementación diseñados por las políticas públicas y hacerlas pertinentes a las complejidades particulares de cada contexto (Leyton, 2015; Silva, 2017).

Una alternativa para enfrentar el potencial proceso de reproducción y generación de dinámicas de exclusión y desigualdad social por parte de los burócratas de nivel de calle, podemos encontrarla en los estudios realizados por la antropología del Estado. Algunas de estas investigaciones han planteado como desafío potenciar la capacidad de agencia de las poblaciones excluidas o que viven en los márgenes como una forma de enfrentar a una sociedad y Estado del que han sido tradicionalmente excluidos. Gupta (2006), un referente de estas perspectivas, quien ha realizado sus estudios principalmente en la India poscolonial, se refiere al rol de la burocracia a nivel de calle, denominándola *the village level workers*, y enfatiza en que en los Estados post coloniales se instalan discursos basados en la normalización y la abierta discriminación, los que se reproducen con mayor frecuencia en los niveles locales, porque hay menor control y porque estos trabajadores tienen mayor discrecionalidad para decidir qué hacer en nombre del Estado (Silva, 2017).

En este mismo sentido, otro desafío se podría reconocer en lo planteado por Isunza-Vera (2019) para el caso latinoamericano, en relación a comprender que los burócratas a nivel de calle ejercen cierta discrecionalidad y poder sobre los ciudadanos con los que interactúan, pero, al mismo tiempo, en general les corresponde llevar a cabo su labor en

contextos de marcadas carencias financieras, de capacidades y materiales para implementar las políticas. A la vez que plantea, parafraseando a Javier Auyero (2013), que “los actores que “padecen” al Estado, también son seres dotados de agencia quienes negocian, reclaman o, en última instancia, “salen” de la relación cara-a-cara. Las prácticas discriminatorias que reproducen estigmas sobre los pobres o las personas en situación de calle, por ejemplo, no suceden en el vacío: son roles que comparten comúnmente burócratas de nivel de calle y los actores sociales en la vida cotidiana” (Isunza-Vera, 2019: 169). En este contexto, la visión de los ciudadanos es potencialmente un insumo clave para la mejora de las prácticas de implementación de los burócratas a nivel de calle, y al mismo tiempo, su perspectiva de estos del proceso es una ventana privilegiada para un potencial control democrático de lo público.

En coherencia con lo anterior, se podría plantear el desafío de promover lo que Le Grand (2003) denomina el modelo del Estado Ciudadano, en el cual plantea como requisito básico para implementar adecuadamente una política el establecer una lógica moderna entre el burócrata y los ciudadanos. En este modelo de Estado ciudadano, el discurso de la exclusión y dominación no está presente, sino que el burócrata ve a los ciudadanos usuarios de la política social como sujeto de derecho y su igual. Esta forma de relación exige no solo que se establezca un buen trato entre el Estado y los ciudadanos, sino también que se desarrolle una relación empática entre ellos, y para eso, el Estado debe conocer y aceptar todas las características culturales de las poblaciones, especialmente de aquellas que viven en los márgenes del país (Silva, 2017). En lo que coincide con los estudios postcoloniales al plantear la necesidad de potenciar las capacidades de ejercer la capacidad de agencia por partes de los ciudadanos.

Conclusiones

En el escenario actual las políticas sociales en América Latina, y particularmente en Chile, se rigen la lógica de un estado subsidiario y se implementan de manera focalizada. En este contexto, además, diversas organizaciones de la sociedad civil, privadas y públicas de nivel local son las encargadas de la provisión de bienes y servicios y sus equipos y profesionales son la cara del Estado frente a los ciudadanos. De ahí la centralidad de

profundizar en las tensiones y desafíos en torno al rol de los burócratas a nivel de calle que implementan dichas políticas, dada su tercerización hacia un amplio número de actores no estatales encargados de ejecutarlas y donde las mismas se focalizan en sectores de la población en situación de pobreza, en quienes se manifiesta la desigualdad estructural de nuestras sociedades.

Este análisis evidencia, además, la relevancia de los enfoques interpretativos en el análisis de las políticas públicas, en tanto posibilitan comprensiones más complejas de los procesos de implementación de políticas al centrar su atención en aspectos poco observados por enfoques tradicionales racionalistas, tales como: las transformaciones y creaciones de significados asociados a la política; la interacción entre profesionales y ciudadanos y sus efectos; las relaciones de poder entre actores que en este proceso se expresan; la capacidad de agencia de los profesionales para traducir y ajustar la política (incluso de resistirla); entre otros.

El debate teórico y de la evidencia generada da cuenta de importantes desafíos para gestionar adecuadamente la autonomía y discrecionalidad de los burócratas a nivel de calle - evitando producir o reproducir procesos de exclusión y desigualdad social-, donde destaca la necesidad de avanzar en establecer relaciones modernas y centrada en el reconocimiento del otro como un sujeto de derecho y generar mecanismos que ayuden a reducir las asimetrías de poder existentes entre los ciudadanos y los burócratas a nivel de calle. Al mismo tiempo, hacerse cargo por parte del Estado de las desigualdades estructurales, se requiere avanzar en el fortalecimiento de los equipos y profesionales de modo que puedan hacer uso de su autonomía y discrecionalidad como una posibilidad y oportunidad para “traducir” las políticas a las complejidades particulares de cada contexto en el que se implementan.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: *Eudeba*, 2013.
- Balen M. y Leyton, C. (2016) Policy translation: an invitation to re-visit the work of Latour, Star and Marres. *Global Discourse*, 6(12), 101-115.

- Barba, C., Ordoñez, G., y Valencia, E. (Coord.) (2009) *Más allá de la pobreza Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Belabas, W. & Gerrits, L. (2017) Going the Extra Mile? How Street-Level Bureaucrats Deal with the Integration of Inmigrants. *Social Policy & Administration*, Vol.51, 1, 133-150.
- Benson, D. and Jordan, A. (2011). What have we learnt from policy transfer research? *Political Studies Review*, 9(3), 366-78.
- Bevir, M. (2011). Interpretive theory. In M. Bevir (Ed.). *The Sage handbook of governance*, (pp. 1-16). London: *Sage Publications*.
- Bevir, M. (2012) The New Governance and the Public Servant, cc. 1979–2010, *Paper Delivered at the ECPR Joint Sessions 2012*, Antwerp, 10–15 April 2012.
- Brodkin, E. (2012) Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 940-949.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, *CEPAL*.
- CEPAL. (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, *Naciones Unidas*.
- Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N. and Stubbs, P. (2015). Making Policy Move. Towards a politics of translation and assemblage. Bristol: *The Policy Press*
- Cunill-Grau, N. (2016) La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, Oct. 2016, 35-66.
- Cunill-Grau, N. y Leyton, C. (2017) La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social ¿Cómo y cuándo propiciarla? *Revista ESPACIOS*, Vol. 38, 59, 1-24.
- DeLeon, P. and Martell, C. (2006). The policy sciences: past, present, and future. In B. Guy Peters and J. Pierre (Eds.). *Handbook of public policy*, (pp. 31-47). London: Sage
- Denzin, N. and Lincoln, Y. (Eds.). (1993). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dubois, V. (2018) El burócrata y el pobre. Relación administrativa y tratamiento de la miseria. Valencia, España: Institució Alfons el Magnànim, Colección: *Estudis Universitaris*.
- Dussauge, M.; Cejudo, G.; Pardo, M. del C. (Ed.). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. México: *CIDE*, 2018.
- Evans, T. (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. London: Oxford University Press.
- Fleury, S. (2014). “¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática”. En M. Hopenhayn, C. Maldonado, R. Martínez, M. Rico y A. Sojo (eds.) *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación en Política pública y democracia en América Latina: *Del análisis a la implementación*. México. 2009.
- Gupta, A. (2006) Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the culture of Politics, and Imagined State. EN: *The Anthropology of the State*. USA. 2006
- Hill, M. (2009). The roles of street level bureaucrats in the implementation process. In: Narath, S. and Varone, F., eds. Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Pete Knoepfel. Presses Polytechniques et Universtaires, Switzerland, 143-158.
- Hill M and Hupe P (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471–490.
- Hupe, P. and Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-300
- Hill M and Hupe P (2011). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (2nd ed.). London, UK: Sage Publications.
- Hupe P (2014) What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration* 29(2), 164–182.
- Isunza-Vera, E. (2019). Una visión panorámica de los estudios sobre implementación de políticas públicas y reproducción de las desigualdades en la América Latina extra brasileña. En R. Rocha C. Pires. (Ed.), *implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 153-176). Río de Janeiro: IPEA.
- Lavee, E. Cohen, N. & Nouman, H. (2018) Reinforcing public responsibility’ Influences and practices in street-level bureaucrats’ engagement in policy design. *Public Administration*, 1-16.
- Le Grand, J. (2003). Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens. Nueva York. *Oxford University*.
- Leyton, C. (2015). “Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas”. En F. Cortez-Monroy and T. Matus (edits) *Innovación Social Efectiva. Una Propuesta de Evaluación de Programas Sociales*. Santiago, Chile, Libros de Mentira, 190–207.
- Leyton C. and Muñoz G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 65: 39–68.
- Leyton C. y Muñoz G. (2020). La pobreza es un problema de intervención social. En: Campana, M. (Coordinadora) *La pobreza es un problema*. PEGUES. Rosario, Argentina.
- Lendvai, N., and Stubbs. P. (2009). Assemblages, translation, and intermediaries in South East Europe. *European Societies*, 11(5), pp. 673-95.
- Lipsky M. (1991). “The paradox of managing discretionary workers in social welfare policy”, in M. Adler (ed.) *The sociology of Social Security*. Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Lipsky, M. (2010). Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.

- New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2017). Inclusão, Exclusão e (Re) Produção de Desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 13, 15-19.
- Moller, M. (2009). Solidarity and categorization: solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers. *Aarhus, Denmark: Política*.
- Moller, M. (2016) "She isn't someone I associate with pension": a vignette study of professional reasoning. *Professions and Professionalism*, v. 6, n. 1, 2016. *Disponível em:*
- Moller, M. y Stone, D. (2013) Disciplining disability under Danish active labour market policy. *Social Policy and Administration*, v. 47, n. 5, p. 586-604.
- Munro, E. (2011). *Munro review of child protection: final report - a child-centered system*. UK, The Stationery Office Limited.
- Muñoz-Arce, G., Pantazis, C. (2018). Social exclusion, neoliberalism and resistance: the role of social workers in implementing social policies in Chile. *Critical Social Policy*. Volume: 39 issue: 1, page (s): 127-146
- Oliveira, A (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista Administracao Pública*, 46(6), 1551-1573. doi: 10.1590/S0034-76122012000600007.
- Payne, M. (2005). *Modern Social Work Theory*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Peeters, R. et al. (2018). Burocracia de baja confianza: una exploración de los mecanismos y costos de cargas administrativas en México. México: *Centro de Investigación y Docencia Económicas*
- Pires, R. y Lotta, G. (2019). Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. En Roberto Rocha (Ed.), *Implementando Desigualdades. Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 127-152). Río de Janeiro: *IPEA*
- Sager, F. et al (2014). Street-level Bureaucrats and New Modes of Governance: How conflicting roles affect the implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products, *Public Management Review*, 16:4, 481-502
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21-49.
- Shore, C. and Wright. S. (Eds.) (1997). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London, UK: Routledge.
- Silva, A. (2017). La importancia del burócrata de la calle para la implementación de la política social: La relación Estado-ciudadano en los Programas Juntos en Ayacucho y Pensión 65 en Cajamarca. Documento presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo-Uruguay.
- Smith, S. R. (2003). 'Street-Level Bureaucracy and Public Policy' in B. G. Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*. London: *Sage*.
- Tummers L. & Bekkers V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review*, 16:4, 527-547.

- Tummers, L. et al. (2015) Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1099-1126.
- Urrutia, C. (2015). Análisis de la implementación de programas sociales desde el enfoque de interfaz: El caso del Programa Acción del Fondo de Solidaridad e inversión social. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile, Santiago.
- Yanow, D. (1996). *How does a Policy Mean?* Georgetown, Guyana: Georgetown University Press.
- Yanow, D. (1997). Passionate Humility in Interpretive Policy and Administrative Analysis. *Administrative Theory & Praxis*, 19(2), 171-177.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods. Vol. 47.* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, D. (2007). Interpretation in policy analysis: on methods and practice. *Critical Policy Studies*, 1(1), 110-22.