

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Estado, políticas públicas y ciudadanía

BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE Y DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA

Gianinna Muñoz Arce
Gabriela Lotta
Rik Peeters
(Eds.)

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

Este libro fue sometido a sistema de referato externo, ciego y por pares.

Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina /
Valentina Abufhele Milad ... [et al.] ; Editado por Gianinna
Muñoz Arce ; Gabriela Lotta ; Rik Peeters. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2026.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-230-8

1. Desigualdad . 2. América Latina. I. Abufhele Milad, Valentina II.
Muñoz Arce, Gianinna, ed. III. Lotta, Gabriela, ed. IV. Peeters, Rik, ed.
.CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Burocracias/ Comunidad/ Sur Global / Dependencia / Desigualdades/
Pensamiento Crítico/ América Latina

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

**Gianinna Muñoz Arce
Gabriela Lotta
Rik Peeters
(Editores)**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

Rodolfo Gómez - Coordinador

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

María Fernanda Pampin - Directora de Publicaciones

Gloria Amézquita - Directora de Investigación

Equipo Editorial CLACSO

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial

Valeria Carrizo y Darío García - Biblioteca Virtual

Área de investigación

Magdalena Rauch - Coordinadora de Investigación

Marta Paredes, Rodolfo Gómez Luna González y Teresa Arteaga

Equipo de Gestión Académica



Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina Marzo, 2026) 978-631-308-230-8

CC BY-NC-ND 4.0



© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais Estados

Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org

ÍNDICE

PRESENTACIÓN		11
Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters Burocracias a Nivel de Calle y Desigualdades en América Latina: notas para delinear un campo de estudio		13
PARTE I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LAS BNC EN AMÉRICA LATINA		
Flávio Eiró y Gabriela Lotta En la primera línea de las desigualdades globales: un enfoque decolonial para el estudio de las burocracias de nivel de calle		41
Gianinna Muñoz Arce Teorías críticas para el análisis de las burocracias a nivel de calle en América Latina		59
Sergio A. Campos La agencia de los ciudadanos en la implementación de políticas a nivel de calle y la prestación de servicios públicos. Un intento de clasificación		81
Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter Hacia una sociología del trámite. Intermediarios más allá y más acá de las burocracias de calle		103
Cristian Leyton Navarro La traducción de programas sociales por burócratas de calle a nivel local en América Latina		125
PARTE II. ESTUDIAR LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS		
Fernando Nieto Morales y Juan Cruz Olmeda Claves metodológicas para el estudio de las burocracias a nivel de calle en América Latina		147

Taly Reininger y Francisca Irarrázabal	167
Análisis longitudinal para estudiar los encuentros públicos. Potencialidades y limitaciones para América Latina	
Natália Guimarães y Michelle Fernandez	189
El uso de la etnografía en los estudios de las burocracias a nivel de calle	
María Belén Ortega-Senet y Verónica Gómez Fernández	209
Investigar temas sensibles en las burocracias a nivel de calle: metodologías reflexivas para indagar en la implementación de políticas públicas contra la explotación sexual de niños y niñas	
Roberto Pires	229
Riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas: un marco analítico	
PARTE III. CONTRIBUCIONES DESDE AMÉRICA LATINA: HALLAZGOS DE INVESTIGACIÓN	
Ximena Baráibar	253
Programa Accesos en Uruguay: tensiones desde la mirada de las y los profesionales a nivel de calle	
Agustina Favero Avico y Paula Danel	275
Registros, acompañamientos y traducciones en las burocracias a nivel de calle	
Cristóbal Villalobos y Mitzi Duboy Luengo	293
Burocracia a nivel de calle en el entramado ciencia, tecnología y sociedad: validación científica y subjetivación profesional de un programa de salud mental escolar en Chile	
Diego Cerna-Aragon y Luis García	315
Los burócratas y sus artefactos: analizando la labor de la burocracia a nivel de calle en Perú desde los estudios sociales de ciencia y tecnología	
Lina Buchely Ibarra y Pablo Sanabria Pulido	337
Burocracias a nivel de calle en Colombia: paraburocracias, subrepresentación y desafíos de implementación de políticas públicas en un contexto de institucionalidad débil, terciarización y clientelismo	

Elizabeth Pérez-Chiqués		357
Administración de los recursos humanos a nivel municipal en México: prácticas y sus implicaciones para la burocracia a nivel de calle		
Valentina Abufhele		379
Burocracias a nivel de calle y la co-producción de la informalidad en la erradicación de asentamientos informales		
Michelle Fernandez		401
Coping en contextos adversos: un análisis de la actuación de los burócratas a nivel de calle en la crisis de COVID-19 en Brasil		
CONCLUSIÓN		
Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters		423
Lecciones sobre y para el estudio de las burocracias a nivel de calle en América Latina		
SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES		431

PRESENTACIÓN

Este libro es resultado del esfuerzo colectivo del Grupo de Trabajo Burocracias a Nivel de Calle y Desigualdades en América Latina, creado en 2023 gracias a la convocatoria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Previamente, un grupo de investigadoras e investigadores veníamos conectando nuestros trabajos y dialogando informalmente sobre las brechas de conocimiento que veíamos en el campo de estudios de las burocracias a nivel de calle en América Latina. Teorías y conceptos, propuestas metodológicas y análisis en general provenían principalmente de investigaciones desarrolladas en el así llamado ‘Norte Global’. Si bien se trataba de un cuerpo de conocimientos fundamental y sumamente nutritivo para nuestras agendas de investigación, identificamos algunas ausencias en dichos análisis al observarlos desde América Latina. La precariedad de los sistemas de protección social, la desconfianza frente al Estado, las prácticas de patronazgo y clientelismo político, la violencia institucional material y simbólica que afecta de manera desigual a los territorios, las exigencias administrativas que reproducen estigmas hacia los usuarios, las dificultades para acceder a la información, los déficits de recursos materiales y profesionales, así como también las prácticas de solidaridad y resistencia entre implementadores y usuarios de las políticas, son factores que identificamos como expresiones y condicionantes del ejercicio de quienes trabajan en la primera línea de implementación de las políticas públicas en América Latina.

Este libro reúne el trabajo de 27 autoras y autores de México, Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia y Chile, quienes contribuyen a la discusión sobre burocracias a nivel de calle desde diversos enfoques y campos disciplinares — administración pública, ciencia política, trabajo social, sociología y antropología. Algunas de estas personas son académicas en universidades y centros de investigación, otras son estudiantes de posgrado, y otras tienen un perfil que combina la experiencia profesional como burócrata a nivel de calle y la experiencia académica y de investigación en la materia. Este colectivo ha plasmado sus contribuciones en los capítulos que conforman este libro, que se propone enriquecer la teoría de las burocracias a nivel de calle incorporando perspectivas latinoamericanas y aportando marcos analíticos interdisciplinarios para entender mejor las dinámicas burocráticas y la reproducción de desigualdades sociales en la región.

Este libro fue sometido al sistema de referato externo, ciego y por pares. Agradecimientos al programa de Grupos de Trabajo de CLACSO y a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo – ANID, FONDECYT Regular N° 1240100, Gobierno de Chile.

BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE Y DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA: NOTAS PARA DELINEAR UN CAMPO DE ESTUDIO

Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters

Introducción

En las últimas décadas, el estudio de las burocracias a nivel de calle (en adelante, BNC)¹ y de los trabajadores de primera línea ha proporcionado una amplia visión de las condiciones de trabajo cotidianas y de los procesos de toma de decisiones de los funcionarios públicos con los que, como ciudadanos, interactuamos directamente: los policías que hacen cumplir las normas, los servidores de ventanilla que reciben nuestros trámites, el personal médico que trata nuestras enfermedades y los trabajadores sociales que son nuestro punto de acceso a los beneficios sociales. Lo que las leyes garantizan formalmente, lo que los políticos prometen y las políticas públicas pretenden lograr debe materializarse en las interacciones con esos y otros funcionarios públicos de primera línea. Esto

¹ Por razones de legibilidad del texto utilizaremos el masculino, pero nos referimos a todos los burócratas de la calle independientemente de su género.

hace que este campo de estudio sea de suma importancia para entender la implementación de políticas públicas, para el acceso de los ciudadanos a los derechos y servicios, y para la experiencia cotidiana de las personas con el Estado. Cuando el personal de emergencia de un hospital decide cuáles pacientes atender primero, cuando los oficiales de policía deciden a quién detener y cómo tratar cada caso específico, y cuando los trabajadores sociales negocian con los usuarios de los programas sociales sobre sus planes de intervención, no solo dan forma a la naturaleza de la aplicación de la ley y la prestación de servicios públicos, sino también a lo que podemos esperar del Estado.

Curiosamente, la BNC ha sido relativamente poco estudiada en el contexto latinoamericano y en las publicaciones en español. Tal vez porque el estudio de la administración pública y de las políticas públicas en general tiende a ser eclipsado por la ciencia política, o tal vez porque las interacciones de las personas con el Estado a menudo se han estudiado desde la perspectiva del trabajo social, la antropología, la sociología y la psicología sin necesariamente utilizar el concepto de BNC. Cualesquiera sean las razones, consideramos que la limitada atención explícita a la BNC es una oportunidad perdida para comprender las interacciones entre los ciudadanos y el Estado y la implementación de políticas públicas en un contexto en el que la confianza en el gobierno, las desigualdades sociales y la seguridad pública tienen un impacto tan profundo en la vida cotidiana de las personas.

Además, la falta de estudios también limita las potenciales contribuciones de la región a la teoría internacional. Por supuesto, hay notables excepciones. Sin pretender ser exhaustivos, los trabajos de académicos como Perelmiter (2016), Cerna et al. (2017), Lima y D'Ascenzi (2017), Lotta y Pires (2019) son antecedentes cruciales sobre los que construimos este libro ². En los siguientes capítulos, presentamos una selección de estudios realizados en México, Brasil, Colombia, Uruguay, Argentina, Perú y Chile,

² Además, también utilizamos como puntos de referencia obras en inglés sobre América Latina, como Eiró (2019), Lotta y Pires (2019), Zarychta et al. (2020), Perelmiter (2021), Meza et al. (2021), Campos y Peeters (2022), Lotta et al. (2023), así como la antología de textos fundacionales en el campo traducidos del inglés al español por Dussauge et al. (2018). Por último, existen estudios relevantes de otros campos, como la sociología, la antropología y el trabajo social, que abordan temas relevantes para la burocracia a nivel de calle, como Auyero (2011), Smith-Oka (2013), Ambort y Straschnoy (2018), Muñoz Arce (2019) y Muñoz Arce y Pantazis (2019).

que, en conjunto, conforman un panorama coherente sobre la manera en que los trabajadores de primera línea dan forma a la implementación de políticas públicas y gestionan los encuentros cotidianos de las personas con el Estado en la región. Además de ser el primer libro en español dedicado específicamente a la BNC en América Latina, pretendemos hacer tres contribuciones concretas a este campo de estudio. En primer lugar, nos enorgullece publicar este libro en formato abierto a través del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Esperamos que esto facilite que otras personas académicas, investigadoras y profesionales de la región se familiaricen con los estudios de la BNC, y que utilicen los capítulos aquí reunidos en sus actividades de docencia, investigación y desarrollo profesional.

En segundo lugar, en un plano más teórico, este libro contribuye a decolonizar el campo de las políticas públicas (Eiró y Lotta, 2024). Sin descartar la relevancia de trabajos fundacionales como los de Lipsky (1980), Maynard-Moody y Musheno (2003), Hupe y Hill (2007), Tummers y colaboradores (2015) o Zacka (2017), tomamos como punto de partida el análisis de las características específicas del contexto latinoamericano. La idea de decolonizar los estudios considera que es necesario mirar críticamente sus aportes para apreciar en qué medida ayudan a comprender diferentes contextos, como América Latina. Un proyecto de decolonización también considera que entidades abstractas —como la democracia, el Estado, el gobierno, las políticas públicas, entre otras— asumen formas específicas en diferentes contextos. Ignorar esto hace que la investigación sea ciega frente a fenómenos relevantes que a menudo son desconocidos para investigadores de procedencia diversa. Así, este libro también contribuye a un proyecto de decolonización de los estudios al visibilizar investigaciones realizadas en diferentes contextos, basadas en el cuestionamiento a los patrones de reproducción de las desigualdades que operan en el sistema de producción de conocimiento (Eiró y Lotta, 2024). Además, el libro adopta una perspectiva decolonizadora al considerar que no podemos mirar hacia nuestros países del Sur Global con los mismos enfoques, herramientas y métricas que se utilizan en el Norte Global, las cuales, muchas veces, sitúan a los países del Sur como más débiles. La idea es mirar hacia las heterogeneidades y las particularidades que hacen que las BNC en América Latina sean distintas y, comprendiendo estas distinciones, nuestros estudios puedan contribuir a una teoría que dialogue a escala global.

Aunque existe mucha diversidad dentro y entre los países de nuestra región, factores como la legitimidad contestada del Estado, la escasez

estructural de recursos en la prestación de servicios, la desigualdad social y la marginación, las precarias condiciones de trabajo de los trabajadores de primera línea y la influencia de los intereses electorales en la administración pública son elementos bien documentados y ampliamente reconocidos que, en última instancia, afectan la BNC y la implementación de políticas públicas (Peeters y Campos, 2022; Peeters et al., 2024). ¿Cómo lidian las enfermeras y los médicos con la falta de materiales básicos para brindar atención médica? ¿Cómo hacen cumplir las normas los agentes de policía en contextos urbanos violentos o en zonas rurales remotas? ¿Cómo toma decisiones el personal de ventanilla en ausencia de directrices formales claras? ¿Y cómo atienden los trabajadores sociales los problemas de las comunidades altamente marginadas cuando carecen de los recursos para hacerlo adecuadamente? Tales cuestiones, en general, solo se han discutido marginalmente en la literatura ‘convencional’ sobre la BNC, formada principalmente por estudios provenientes de las democracias avanzadas del Norte Global. Decolonizar los estudios sobre BNC significa tomar nota de las “personas, lugares e ideas que han quedado fuera de la gran narrativa de la modernidad” (Rudwick y Makoni, 2021, p. 259), analizando esos contextos por derecho propio en lugar de verlos como variaciones disfuncionales de un universalismo occidental (Eiró y Lotta, 2024).

En tercer y último lugar, esperamos que este libro ayude a los responsables de la formulación de políticas públicas a entender el papel crucial que tienen los burócratas a nivel de calle en la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos. Los diversos capítulos aquí reunidos apuntan hacia dos hallazgos importantes. Primero que los BNC a menudo trabajan en condiciones institucionales que hacen inevitable que terminen implementando desigualdades. Más específicamente, las decisiones que toman los BNC con respecto a la aplicación de las normas y el acceso de las personas a los servicios y beneficios están en gran medida determinadas por la escasez estructural de recursos y las condiciones de trabajo precarias. Como consecuencia, las BNC emergen como un factor de reproducción de las desigualdades sociales, lo que pone de relieve que la reproducción de las desigualdades no solo es consecuencia de las fuerzas del libre mercado, sino también de las deficiencias gubernamentales (Peeters et al., 2024). Sin embargo, cabe resaltar que las políticas públicas y el trabajo de las BNC en su implementación pueden tanto mitigar como profundizar desigualdades sociales, pero no son las causas fundamentales de la desigualdad. El ejercicio de las BNC constituye el espacio o coyuntu-

ra en la cual se reproducen las desigualdades ya existentes (Lotta y Pires, 2019), que son consecuencia de capacidades estatales-institucionales, de características políticas y del modelo de sociedad capitalista neoliberal que con mayor o menor ortodoxia han adoptado nuestros países de la región. El ejercicio de los BNC, en este sentido, está inserto en acuerdos de sociedad más amplios que han sido producidos por los actores sociales.

Un segundo hallazgo transversal a los capítulos que conforman este libro apunta hacia el papel positivo que los BNC pueden tener en la reparación – parcial – de las deficiencias institucionales. Su capacidad para construir relaciones con los ciudadanos, incluidos aquellos en condiciones de vulnerabilidad, y negociar su relación con la burocracia formal es una oportunidad importante para mejorar el acceso de las personas al Estado, establecer puentes entre estas y sus derechos, y propiciar procesos de reconocimiento, autonomía y dignidad de todos los ciudadanos (Mangla, 2022; Masood y Nisar, 2022; Peake y Forsyth, 2022; Muñoz Arce et al., 2022).

Conceptos básicos de la burocracia a nivel de calle

Las políticas públicas se materializan en encuentros cotidianos entre agentes que representan al Estado y a los ciudadanos. Estos encuentros pueden alterar los resultados de las políticas públicas, generando efectos en términos de metas, accesos y desigualdades. Este ha sido el principal argumento discutido en las últimas cinco décadas por los estudios sobre BNC. Estos estudios surgieron en los años 70 y se insertaron en la generación bottom-up de investigaciones sobre implementación de políticas públicas. Sin embargo, fue el libro seminal de Michael Lipsky, “Street-Level Bureaucracy” (1980) el que destacó el concepto, definiendo a los BNC como los funcionarios y profesionales que tratan directamente con los usuarios en la prestación de servicios gubernamentales. Estos profesionales, como por ejemplo policías, profesores y profesionales de la salud, desempeñan un papel crucial en la interacción cotidiana entre el Estado y los ciudadanos, materializando la imagen del gobierno en la percepción pública.

Como los principales mediadores entre el público y el Estado, los funcionarios que trabajan directamente con los ciudadanos desempeñan un papel crucial en la formación de la percepción y experiencia de los ciudadanos respecto al gobierno (Lipsky, 1980; Maynard-Moody y Musheno, 2003). No aplican simplemente reglas formales a casos individuales: deciden a quién abordar y cómo tratar cada caso específico. En este sentido,

los BNC tienen el poder de determinar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, e influyen directamente la distribución de derechos y servicios estatales y la construcción de identidades y experiencia de ciudadanía (Maynard-Moody y Musheno, 2000; Møller y Stensøta, 2018; Dubois, 2016; Zacka, 2017).

Esta responsabilidad los coloca en una posición clave en la ejecución de las políticas públicas, donde enfrentan presiones conflictivas para aumentar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los servicios, al mismo tiempo que se les insta a proporcionar un tratamiento individualizado y efectivo (Oorschot, 2006). A pesar de sus responsabilidades desafiantes, estos funcionarios a menudo enfrentan una carga de trabajo excesiva y escasez de recursos (Brodkin, 2011), lo que puede llevar a agotamiento, estrés y reducción de la productividad (Dudau y Brunetto, 2020; Shim et al., 2017). La complejidad de las regulaciones y procedimientos administrativos añade una capa adicional de dificultad para estos trabajadores, aumentando las cargas cognitivas y de cumplimiento, además de intensificar la presión de una posición ya estresante (Peeters y Campos, 2021; Stanica et al., 2022). En entornos con recursos limitados, estos funcionarios enfrentan desafíos aún mayores en la prestación de servicios debido a la falta de recursos, demandas crecientes y prioridades conflictivas (Alcadipani et al., 2020; Barnes y Henly, 2018; Gaede, 2016). Para hacer frente a estas diversas presiones, los BNC desarrollan estrategias de afrontamiento, como, por ejemplo, priorizar a los usuarios más fáciles, o despersonalizar el tratamiento o no involucrarse emocionalmente con los casos, mientras enfrentan una serie de situaciones imprevisibles en su vida cotidiana laboral (Hupe y Buffat, 2014; Tummers et al., 2015).

Este papel multifacético demanda un alto poder discrecional de estos funcionarios, les permite ejercer juicio (Maynard-Moody y Musheno, 2003) y tomar medidas apropiadas en situaciones en las que las directrices formales pueden ser inadecuadas o impracticables (Evans, 2015; Tummers y Bekkers, 2014). La discrecionalidad, definida como el margen de libertad para la toma de decisiones, permite que los BNC actúen dentro de los límites establecidos por las reglas y normas organizacionales. Es en el ejercicio de la discrecionalidad que los BNC deciden quién recibe qué. Aunque el contexto organizacional es importante para explicar la discrecionalidad (Brodkin, 2011), el ejercicio de la discrecionalidad está influenciado por diversos factores sistémicos, como el modelo de Estado, de democracia, la cultura nacional (por ejemplo, Møller y Stensøta, 2019; Maynard-Moody y Musheno, 2003); factores relacionados con la gestión, como el grado de

control y los sistemas de incentivos (por ejemplo, Gassner y Gofen, 2018; Sandfort, 2000; Siciliano, 2017); factores individuales, como género, raza, clase, y profesión (por ejemplo, Evans, 2016; Harrits y Moller, 2014; Gofen, 2014; Raaphorst y Loyens, 2020), y características de los usuarios (Jilke y Tummers, 2018; Raaphorst y Groeneveld, 2019).

Como ya hemos señalado, a pesar de que la mayoría de los BNC trabajan y viven en el Sur Global (Peeters y Campos, 2021), los estudios en general han sido desarrollados en el Norte Global, donde las condiciones de trabajo y las características contextuales son muy diferentes de otras partes del mundo. Esto ha generado una capacidad limitada de comprensión en la teoría que no permite entender cómo las condiciones sociales y laborales distintas generan especificidades en la teoría (Eiró y Lotta, 2024). Este libro busca contribuir a cerrar esta brecha.

Burocracia a nivel de calle en América Latina

Los principales conceptos y nociones teóricas desarrollados en la literatura esbozada anteriormente son de crucial importancia para analizar el trabajo de los BNC en nuestra región. Sin embargo, se necesita algo más para comprender adecuadamente sus condiciones de trabajo y sus procedimientos de toma de decisiones para, incluso, proponer algunos conceptos nuevos. Por ejemplo, ¿por qué es probable que nos encontremos tanto con maestros que invierten sus propios recursos para comprar materiales escolares como que nos encontremos con policías de tránsito corruptos? ¿Y por qué vemos a los trabajadores de primera línea trabajando para proteger los intereses de sus jefes políticos, pero, al mismo tiempo, también vemos a quienes resisten activamente las presiones políticas a favor de los intereses de sus usuarios? La discrecionalidad de los BNC ha sido descrita como “el comodín de la implementación de políticas públicas” (Brodkin, 2008, p. 326). Quizás más que en ningún otro lugar, esto es cierto para contextos con brechas significativas en la alineación entre la BNC, por un lado, y las reglas, directrices y diseños de políticas formales, por el otro. En otras palabras: donde las deficiencias institucionales no se resuelven, los desafíos de la prestación de servicios y la implementación de políticas públicas se desplazan hacia el nivel de la calle, donde los servidores públicos los abordan de maneras muy diversas.

Estudios realizados en América Latina y otras regiones más allá del Norte Global han documentado estas prácticas a nivel de calle (por ejemplo, Blundo, 2006; Aberese-Ako et al., 2018; Muñoz Arce y Pantazis,

2019; Lavee, 2021; Usman et al., 2021; Masood y Nisar, 2022; Ningrum y Lotta, 2024). Además, los estudios han analizado cómo estas prácticas pueden entenderse como respuestas de los BNC a los incentivos y las limitaciones en sus condiciones de trabajo. Por ejemplo, el personal médico puede hacer frente a la escasez de recursos cobrando informalmente a los clientes más ricos por los servicios con el fin de generar recursos adicionales para proporcionar atención a otros clientes (Agyepong y Nagai, 2011; Diarra y Ousseini, 2015; Jitta et al., 2003). Otros estudios demuestran que los trabajadores de primera línea pueden facilitar la compra de votos políticos porque temen perder su trabajo o ser transferidos (Brierley, 2020). En otros lugares, los estudios han demostrado que los BNC pueden aceptar sobornos para protegerse de las repercusiones de las bandas criminales (Sundström, 2016). Además, un estudio sobre la violencia obstétrica en los hospitales públicos mexicanos (Smith-Oka, 2013) describe cómo el maltrato a menudo se remonta a la sobredemanda de servicios y al posterior comportamiento de estrés y racionamiento por parte del personal médico.

Estos y otros estudios dejan muy claro que necesitamos analizar los contextos institucionales, culturales, políticos y sociales de los BNC para entender su comportamiento y la forma en que esto funciona para los ciudadanos en términos de brechas en la aplicación de las reglas y en la prestación de servicios. Los BNC tienen discrecionalidad y agencia, actúan de acuerdo con las rutinas y con sus propias evaluaciones éticas (Maynard-Moody y Musheno, 2000; Cecchini y Harrits, 2022). Sin embargo, también adaptan su comportamiento para hacer frente a lo que se espera de ellos, por un lado, y a los recursos y condiciones de los que disponen, por otro (Hupe y Buffat, 2014). Los estudios que adoptan un análisis más institucional de la BNC han destacado varios factores organizativos, políticos, sociales y profesionales (Peeters y Campos, 2022; Eiró y Lotta, 2024). Sin pretender ser completos, y reconociendo la gran variedad de contextos institucionales, entre los factores más comúnmente documentados se encuentran la debilidad de las capacidades estatales y la escasez de recursos (Gibson, 2004; Lameck y Hulst, 2020), la interferencia política en la aplicación de normas y la implementación de políticas públicas (Holland, 2016; Harris et al., 2022; González-Vázquez et al., 2023; Lotta, Piotrowska y Raaphorst, 2024), la desigualdad social y la baja confianza social en las instituciones públicas (Peeters et al., 2018; Lotta y Pires, 2019; Lotta et al., 2022), las condiciones laborales precarias (Muñoz-Arce et al., 2022; Reiningger et al., 2024) y la limitada profesionalización del personal de primera línea (Walker y Gilson, 2004; Lima y D'Ascenzi, 2017).

Como consecuencia, los BNC pueden encontrarse tratando de ser representantes de un Estado cuya legitimidad es socialmente muy cuestionada y cuyas capacidades no permiten garantizar una protección universal y confiable de los derechos de las personas. Además, pueden encontrarse tratando de hacer cumplir las reglas en contextos violentos o implementar políticas públicas entre grupos de población marginados, mientras carecen de una seguridad laboral básica, un salario digno y recursos básicos. En respuesta a tales condiciones fuera de su propio control, los BNC pueden (o tienen que) ceder a las presiones políticas sobre su trabajo (Brierley, 2020) o decidir resistirlas a través de formas de voz y sabotaje (Schuster et al., 2022; Muñoz-Arce et al., 2022; Gofen, 2024). Pueden expresar alienación hacia sus puestos de trabajo en burocracias disfuncionales y excesivamente reguladas (Usman et al., 2021) o pueden hacer todo lo posible para reparar las deficiencias institucionales en la prestación de servicios públicos (Masood y Nisar, 2022; Duboy-Luengo y Muñoz-Arce, 2022). Pueden evitar las interacciones propensas a conflictos con los ciudadanos (Spink et al., 2022; Guzmán Linares y Peeters, 2024) y pueden participar en sobornos como parte de contextos de corrupción sistémica (Auyero y Sobering, 2021; Justesen y Bjørnskov, 2014; Gofen et al., 2022), o pueden, por el contrario, tratar de restaurar la confianza trabajando en estrecha colaboración con las comunidades a las que sirven (Lotta y Marques, 2020) o incluso arriesgar sus vidas por los demás (Cohen et al., 2024). Estudios demuestran que BNC trabajando en territorios donde hay distintas formas de violencia desarrollan maneras de enfrentar la violencia o eludirla, afectando su trabajo y la manera en cómo interactúan con usuarios (Lotta et al., 2022). Y que factores como la cultura (Cohen, 2018) y la religión (Lotta et al., 2023) también afectan la manera como utilizan su discrecionalidad. De este modo, estudios demuestran cómo estas distintas características también determinan fundamentalmente la forma en que los ciudadanos experimentan sus encuentros con el Estado y lo que pueden esperar de él en términos de prestación de servicios y protección de sus derechos.

A nivel teórico, tener en cuenta cómo factores contextuales específicos dan forma a la BNC requiere un distanciamiento explícito de la idea de que los estudios del Norte Global pueden tomarse como un estándar universal. La decolonización del estudio de la BNC implica cambiar la perspectiva de ‘copiar y pegar’ los conceptos y nociones teóricas del Norte Global. Esto no significa que las teorías y conceptos sobre BNC elaboradas por autores del Norte Global no sean útiles. La invitación de este libro es tanto a revisar críticamente dichos conceptos para evaluar si son apropiados para leer las realidades de las BNC en América Latina, como a proponer nuevos

conceptos cuando sea necesario. Las contribuciones de este libro utilizan esta perspectiva para explicar el comportamiento de los BNC, sus interacciones con los ciudadanos y lo que significan para la experiencia de las personas en la prestación de servicios y la aplicación de la ley.

Los capítulos que componen este libro

Este libro se estructura en tres partes. La primera parte está dedicada a la discusión sobre las aproximaciones conceptuales para comprender las BNC en América Latina. La sección abre con el capítulo de Flávio Eiró y Gabriela Lotta titulado *'En la primera línea de las desigualdades globales: Un enfoque decolonial para el estudio de las burocracias de nivel de calle'*, que sitúa la inquietud principal que motivó la creación de este libro: resaltar las experiencias y perspectivas de las BNC en el Sur Global, para contribuir a las teorías sobre BNC desde las particularidades de América Latina. Los autores argumentan que la literatura predominante en este campo pasa por alto las tensiones sociales que son más evidentes en las sociedades en desarrollo, identificando dos factores clave del Sur Global que a menudo se subestiman: el alto grado de desigualdad social que afecta fundamentalmente las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y las maneras en que el propio Estado refleja y reproduce estas desigualdades. La crítica que aporta este capítulo representa un paso hacia la decolonización del campo de estudios sobre BNC, destacando las contribuciones conceptuales que los estudios del Sur Global pueden ofrecer.

En el segundo capítulo, *'Teorías críticas para el análisis de las burocracias a nivel de calle en América Latina'*, Gianinna Muñoz Arce analiza las singularidades de las BNC latinoamericanas examinando el entronque entre la racionalidad neoliberal y un ethos patronal –colonial y patriarcal– que tiene raíces históricas en nuestra región. Desde esta perspectiva, las dinámicas de alienación, poder y resistencia, identificadas en la teoría crítica europea sobre BNC, se manifiestan aquí con un cariz particular: prácticas patronales a las que los BNC se someten pero que también ejercen, dependiendo de la contingencia y posición, se mezclan con la precarización, la alienación, la producción del self emprendedor propias de la lógica gerencial, alimentando la sumisión y co-optación –tanto en BNC como en usuarios. Desde las contribuciones de los feminismos y pensamiento decolonial latinoamericanos, el capítulo ofrece una lectura de las BNC como una zona de contacto privilegiado para redistribuir el poder en la primera línea de implementación de programas sociales.

Le sigue *'La agencia de los ciudadanos en la implementación de políticas a nivel de calle y la prestación de servicios públicos. Un intento de clasificación'*, de Sergio Campos. El autor plantea que, aunque la literatura académica no ha ignorado completamente la agencia ciudadana, los análisis se han centrado en las respuestas de los BNC ante los comportamientos y actitudes de los ciudadanos. A modo de contrapunto, este capítulo profundiza en las maneras en que los ciudadanos ejercen poder discrecional y capacidad de agencia. Se observa que no existe un marco conceptual o teórico que capture la evidencia empírica sobre la agencia ciudadana y sus consecuencias para la relación con los BNC y las políticas que implementan. El capítulo contribuye al cuerpo de conocimientos sobre la agencia ciudadana durante la implementación de políticas a nivel de calle y la prestación de servicios públicos, proponiendo un marco teórico para ello.

A continuación, en *'Hacia una sociología del trámite. Intermediarios más allá y más acá de las burocracias de calle'*, Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter plantean que, a pesar de que las BNC constituyen el brazo operativo del Estado, estas sólo en apariencia interactúan con los ciudadanos de modo directo. Esa relación diádica suele involucrar, de modo muy claro en Latinoamérica, distintos intermediarios: desde familiares o amigos, pasando por referentes comunitarios y políticos, hasta trabajadores estatales externos y gestores privados. El capítulo reconstruye esos vínculos y ofrece una tipificación conceptual de los intermediarios. Teniendo como base investigaciones empíricas desarrolladas en la Argentina, se argumenta en torno al amplio espectro de variación y desigualdad en la experiencia del trámite que no está asociado de modo directo a lo que hacen o dejan de hacer o pensar las BNC, sino a las relaciones de intermediación que necesitan (o a las que pueden aspirar) las personas cuando ejercen sus derechos y cumplen con sus obligaciones en las burocracias estatales.

Finalizando esta primera parte, Cristian Leyton Navarro, desarrolla la perspectiva de la traducción de políticas públicas como alternativa conceptual interpretativa que permite dar cuenta de los cambios y transformaciones que dichas políticas públicas tienen durante el proceso de implementación. En su capítulo titulado *'La traducción de programas sociales por burócratas de calle a nivel local en América Latina'* examina la manera en que los BNC interpretan y adaptan las directrices diseñadas a nivel nacional según las necesidades de su contexto, argumentando que, en el escenario de institucionalidad débil característico

de América Latina, los BNC no son solo actúan como ejecutores sino también como hacedores de política.

La segunda parte del libro está dedicada a una revisión de las metodologías más recurrentes en el estudio de las BNC en América Latina. El primer capítulo de esta sección '*Claves metodológicas para el estudio de las burocracias a nivel de calle en América Latina*', de Fernando Nieto Morales y Juan Cruz Olmeda, evidencia la ausencia de discusiones sobre los métodos más adecuados para estudiar las BNC latinoamericanas. Los autores exploran las metodologías comúnmente empleadas en algunos estudios recientes sobre BNC en la región, reflexionando sobre sus fortalezas y debilidades, y destacando la importancia de expandir, profundizar y explorar estas herramientas en el contexto latinoamericano. El capítulo no solo ofrece un panorama preliminar de las metodologías más utilizadas, sino que también propone abrir una discusión más amplia sobre la forma en que se estudian las BNC.

Taly Reininger y Francisca Irarrázabal, en su capítulo '*El uso de la metodología cualitativa longitudinal para estudiar los encuentros públicos. Potencialidades y limitaciones para América Latina*', exploran las contribuciones de este enfoque metodológico para analizar las políticas y programas sociales que se materializan a través de los encuentros públicos –los encuentros cara a cara entre los BNC y los usuarios de los programas de asistencia social. Revisan el potencial de estas metodologías en tanto involucran procesos complejos de interacción y cambio, examinando sus posibles repercusiones en la relación entre ciudadanos/as y el Estado.

Del mismo modo, Natália Guimarães y Michelle Fernandez examinan en su capítulo '*El uso de la etnografía en los estudios de la burocracia a nivel de calle*', el potencial de este enfoque metodológico para detallar dinámicas sociopolíticas poniendo bajo el microscopio cuestiones específicas y posibilitando la observación de nuevas dimensiones del ejercicio de las BNC. Argumentan que la etnografía puede permitir al investigador acercarse a elementos que serían imperceptibles utilizando otros enfoques metodológicos, lo cual se evidencia en los ejemplos que las autoras proveen recurriendo a estudios etnográficos previos en este campo.

Le sigue el capítulo de María Belén Ortega-Senet y Verónica Gómez Fernández '*Investigar temas sensibles en las burocracias a nivel de calle: metodologías reflexivas para indagar en la implementación de políticas públi-*

cas contra la explotación sexual de niños y niñas'. Las autoras analizan los desafíos metodológicos y éticos que emergen al investigar cómo operan los BNC en la implementación de programas sociales que abordan situaciones de violencia sexual infantil. El artículo da cuenta de la manera en que, a través de un estudio cualitativo, se examinaron las trayectorias de intervención de los BNC y las trayectorias de vida de niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de explotación sexual. El capítulo discute las dinámicas de poder y la reproducción de desigualdades en la acción de los BNC, a la vez que su rol en la generación de autonomía y resistencia institucional, para, a partir de allí, proponer consideraciones para futuras investigaciones sobre BNC vinculados a temas altamente sensibles.

Finalmente, esta segunda parte concluye con el capítulo de Roberto Pires, titulado *'Riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas: un marco analítico'*. A partir de un análisis crítico de la reproducción de desigualdades sociales en las interacciones cotidianas que las personas tienen con los BNC cuando buscan acceder a los servicios públicos, y en base a los hallazgos de investigación empírica realizada en Brasil, México y Perú, el autor ofrece un dispositivo metodológico y un conjunto de herramientas analíticas para examinar los efectos materiales y simbólicos que reproducen las desigualdades sociales en el ejercicio de las BNC.

La tercera y última parte del libro se centra en la difusión de prácticas y resultados de investigación en contextos específicos. La sección comienza con el reporte de Ximena Baráibar, quien analiza los efectos del programa de empleo protegido más emblemático en Uruguay. En su capítulo *'Programa Accesos en Uruguay: tensiones desde la mirada de las y los profesionales a nivel de calle'*, revisa las diferencias que este programa tiene con respecto a ofertas anteriores, identificando las fuentes de valoración que este tiene por parte tanto de las autoridades y hacedores de política, como de los BNC. A partir de estos análisis, plantea reflexiones en torno a la falta de reconocimiento del trabajo profesional que los BNC ejercen en primera línea, y a las tensiones que enfrentan ante la escasez de recursos y altas demandas en un contexto de aumento de la pobreza y la desigualdad en el país.

Continúa Agustina Favero Avico y Paula Danel, quienes analizan los *'Registros, acompañamientos y traducciones en las burocracias a nivel de calle'* en Argentina. A partir de los resultados de investigación sobre las intervenciones que realizan trabajadores/as sociales en la

implementación de programas sociales, exploran desde una perspectiva situada y relacional los procesos de reproducción de desigualdades que ocurren en el marco de su acción en tanto BNC. Sus hallazgos recuperan las principales contribuciones de las propuestas teóricas de Michael Lipsky sobre BNC, poniéndolas en diálogo con las experiencias de intervención particulares desde el contexto latinoamericano, donde se despliegan estrategias singulares y colectivas de acompañamiento y de resistencia con los sujetos con quienes se vincula y construye la intervención profesional de estas/os profesionales.

Luego se presentan dos capítulos vinculados a los debates sobre ciencia y tecnología y sus influencias en la acción de las BNC. El capítulo *'Burocracia a nivel de calle en el entramado ciencia, tecnología y sociedad: validación científica y subjetivación profesional de un programa de salud mental escolar en Chile'*, por Cristóbal Villalobos y Mitzi Duboy-Luengo, analiza cómo opera el proceso de validación científica del diseño de un programa social, y cómo este incide en la producción de subjetivación profesional de los BNC. Los hallazgos sugieren que la validación del diseño del programa es desarrollada por una comunidad relativamente cerrada y jerárquica, y que este proceso de validación permea las decisiones de los BNC, excluyendo las voces de los usuarios y de los propios BNC.

También poniendo el foco en los efectos de la racionalidad científico-tecnológica, Diego Cerna-Aragon y Luis García, en su capítulo *'Los burócratas y sus artefactos: analizando la labor de la burocracia a nivel de calle en Perú desde los estudios sociales de la ciencia y tecnología'*, analizan el Sistema de Focalización de Hogares de la política social. A partir de los resultados de su investigación, identifican que los BNC emplean tácticas para hacer viable el funcionamiento de sistemas y tecnologías que simplifican la complejidad de las condiciones locales. Así, la producción de los datos es el resultado de un proceso de construcción social y técnico ejecutado por los BNC, en un contexto de precariedad institucional y material, donde el Estado hace legible a la población a pesar de la precariedad que estos deben enfrentar.

El siguiente capítulo, *'Burocracias de nivel de calle en Colombia: paraburocracias, subrepresentación y desafíos de implementación en un contexto de institucionalidad débil, terciarización y clientelismo'*, de Lina Buchely Ibarra y Pablo Sanabria Pulido, reporta los hallazgos de un estudio sobre la producción académica en torno a las BNC en Colombia, tomando como punto de referencia las contribuciones de la administración pública, la ciencia política, la antropología y la sociología. Los autores identifican ciertas

características de las BNC desde estas perspectivas para el caso colombiano: las prácticas de la contratación de personal, el peso de desviaciones institucionales como el clientelismo y el patronazgo político, y los aspectos propios del entorno de un país descentralizado y altamente municipalizado, en conflicto, con precaria presencia estatal y con altos niveles de desigualdad y violencia.

Continúa el capítulo *'Administración de los recursos humanos a nivel municipal en México: Prácticas y sus implicaciones para la burocracia a nivel de calle'*, de Elizabeth Pérez-Chiqués, que aborda las políticas de administración de recursos humanos a las cuales están sujetos los empleados municipales, incluyendo a los BNC, en México. A través de una encuesta a nivel municipal, la autora examina las políticas laborales formales e informales que definen la experiencia de los BNC como sujetos del Estado, evidenciando la preeminencia de las prácticas basadas en criterios particularistas como pueden ser los político-partidistas, sindicales, y lazos de amistad o familiares. A partir de estos hallazgos, analiza cómo los BNC, en lugar de actuar como agentes del estado o agentes ciudadanos, pueden llegar a actuar como agentes políticos o estar sujetos a sistemas de incentivos que no responden al bien común, reproduciendo mecanismos de exclusión e inclusión, y desigualdad.

Luego, se presenta el capítulo *'Burocracias a nivel de calle y la co-producción de la informalidad en la erradicación de asentamientos informales'*, por Valentina Abufhele, que comparte parte de los resultados de su estudio sobre producción informal del espacio, poniendo énfasis en la manera en que los BNC implementan la política habitacional "en terreno", con el fin de proveer de vivienda formal a la población. A partir de entrevistas y observaciones etnográficas del proceso de erradicación de un campamento de Santiago de Chile, la autora analiza cómo los BNC recurren a prácticas discrecionales para reconstruir la brecha entre el diseño de la política y las resistencias que encuentran en su implementación. Este trabajo contribuye a la comprensión del rol de las burocracias a nivel de calle en la implementación de políticas habitacionales, en contextos latinoamericanos caracterizados por altos niveles de informalidad habitacional, sistemas de protección social insuficientes y políticas públicas focalizadas en la población vulnerable.

Esta última parte se cierra con el capítulo de Michelle Fernandez, *'Coping en contextos adversos: un análisis de la actuación de los burócratas a nivel de calle en la crisis de COVID-19 en Brasil'*, que discute los resultados de su

investigación sobre el papel de los BNC en contextos de crisis. La autora examina las distintas formas de coping (afrentamiento) de los BNCs que actuaron en las políticas de salud durante la pandemia de la COVID-19 en Brasil, en base al análisis de una encuesta en línea contestada por trabajadores de distintos niveles de atención a la salud. Los resultados presentan los tipos de coping identificados en el contexto de crisis de la pandemia a partir de las familias de coping presentadas por Tummers et al. (2015), analizando cómo el escenario previo a la pandemia tiene relación con los afrontamientos identificados, mostrando las especificidades del contexto latinoamericano frente a la crisis.

Para finalizar, se presenta un capítulo de conclusiones donde se recogen las principales contribuciones de los capítulos. A partir de ellas, volvemos a la pregunta inicial sobre qué es lo singular de las BNC en América Latina. Exploramos los aportes, los vacíos y futuras líneas de investigación, animando a nuestros lectores a continuar profundizando en estos estudios para construir conocimiento situado que permita poner de manifiesto la relevancia de las BNC en las luchas contra la desigualdad. Esperamos que este texto sea inspirador de nuevas indagaciones y aportes a las políticas públicas en América Latina.

Bibliografía

Aberese-Ako, Matilda; Agyepong, Irene y van Dijk, Han (2018). Leadership styles in two Ghanaian hospitals in a challenging environment. *Health Policy and Planning*, 33(2), 16–26. <https://doi.org/10.1093/heapol/czy038>

Agyepong, Irene y Nagai, Richard (2011). “We charge them; otherwise we cannot run the hospital” front line workers, clients and health financing policy implementation gaps in Ghana. *Health Policy*, 99(3), 226–233. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2010.09.018>

Alcadipani, Rafael et al. (2020). Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers’ responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394-403.

Ambort, Matilde y Straschnoy, Mora (2018). Burocracias escolar y sanitaria, ¿Facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social? *Horizontes Sociológicos*, (10), 139-161.

Auyero, Javier (2011). Patients of the state: an ethnographic account of poor people’s waiting. *Latin American Research Review*, 46 (1), 5-29.

Auyero, Javier y Sobering, Katherine (2021). *Entre narcos y policías: las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Barnes, Carolyn y Henly, Julia (2018). “They are underpaid and understaffed”: how clients interpret encounters with street-level bureaucrats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 165–181.

Blundo, Giorgio (2006). Dealing with the local state: The informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal. *Development and Change*, 37(4), 799–819. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00502.x>

Brierley, Sarah (2020). Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science*, 64(2), 209–222. <https://doi.org/10.1111/ajps.12495>

Brodkin, Evelyn (2008). Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.

Brodkin, Evelyn (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2), i253-i277. doi.org/10.1093/jopart/muq093

Campos, Sergio y Peeters, Rik (2022). Policy improvisation: How frontline workers cope with public service gaps in developing countries—The case of Mexico's Prospera program. *Public Administration and Development*, 42(1), 22–32

Cecchini, Mathilde y Harrits, Gitte (2022). The professional agency narrative—conceptualizing the role of professional knowledge in frontline work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1), 41-57.

Cerna, Diego et al. (2017). *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cohen, Nissim; Lotta, Gabriela; Alcadipani, Rafael y Lazebnik, Teddy (2024). Trust and street-level bureaucrats' willingness to risk their lives for others: The case of Brazilian law enforcement. *The American Review of Public Administration*, 54(2), 119-134.

Cohen, Nissim (2018). How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. *The American Review of Public Administration*, 48(2), 175-187.

Diarra, Aïssa y Ousseini, Abdoulaye (2015). The coping strategies of front-line health workers in the context of user fee exemptions in Niger. *BMC Health Services Research*, 15(S3), S1. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-15-S3-S1>

Dubois, Vincent (2016). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Londres: Routledge.

Duboy-Luengo, Mitzi y Muñoz-Arce, Gianinna (2022). La sostenibilidad de la vida y la ética del cuidado: análisis y propuestas para imaginar la intervención de los programas sociales en Chile. *Asparkía. Investigació feminista*, (40), 151-168.

Dudau, Adina y Brunetto, Yvonne (2020). Debate: Managing emotional labour in the public sector. *Public Money & Management*, 40(1), 11-13.

Dussauge Laguna, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (2018). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. Ciudad de México: CIDE.

Eiró, Flávio (2019). The vicious cycle in the Bolsa Familia Program's implementation: discretionality and the challenge of social rights consolidation in Brazil. *Qualitative Sociology*, 42(3), 385–409. <https://doi.org/10.1007/s11133-019-09429-9>

Eiró, Flávio y Lotta, Gabriela (2024). On the Frontline of Global Inequalities: a decolonial approach to the study of street-level bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67–79.

Evans, Tony (2015). Professionals and discretion in street-level bureaucracy. En Peter Hupe, Michael Hill y Aurelien Buffat (eds.), *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 279-294). Bristol: Policy Press.

Evans, Tony (2016). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. Londres: Routledge.

Gaede, Bernhard (2016). Doctors as street-level bureaucrats in a rural hospital in South Africa. *Rural and Remote Health*, 16(1), 3461.

Gassner, Drorit y Gofen, Anat (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568.

Gibson, Diana (2004). The gaps in the gaze in South African hospitals. *Social Science & Medicine*, 59(10), 2013–2024. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2004.03.006>

Gofen, Anat (2024). In the eye of the storm: Street-level organizations in circumstances of democratic backsliding. *Governance*, 37, 153-169.

Gofen, Anat (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.

Gofen, Anat; Meza, Oliver y Pérez Chiques, Elizabeth (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 42(1), 72-84.

González-Vázquez, Alejandro; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation". *Governance*, 1–20.

Guzmán Linares, Paulina y Peeters, Rik (2024). Coping with violence and precarious working conditions: law enforcement through the eyes of

municipal police officers in Morelia, Mexico. En R. Peeters, G. Lotta y F. Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 159-177). Bristol: Policy Press.

Harris, Adam et al. (2022). Activating the 'Big Man': Social Status, Patronage Networks and Pro-Social Behavior in African Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, <https://doi.org/10.1093/jopart/muac009>.

Harrits, Gitte y Møller, Marie (2014). Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. *Public Management Review*, 16(4), 447-480.

Holland, Alisha (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232–246. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000083>

Hupe, Peter y Buffat, Aurélien (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569.

Hupe, Peter y Hill, Michael (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.

Jilke, Sebastian y Tummers, Lars (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238.

Jitta, Jessica; Whyte, Susan y Nshakira, Nathan (2003). The availability of drugs: What does it mean in Ugandan primary care. *Health Policy*, 65(2), 167–179. [https://doi.org/10.1016/S0168-8510\(03\)00003-4](https://doi.org/10.1016/S0168-8510(03)00003-4)

Justesen, Mogens y Bjørnskov, Christian (2014). Exploiting the poor: Bureaucratic corruption and poverty in Africa. *World Development*, 58, 106–115. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.002>

Lameck, Willfred y Hulst, Rudie (2020). Explaining coping strategies of agricultural extension officers in Tanzania: The role of the wider institutional context. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 749–764. <https://doi.org/10.1177/0020852318824398>

Lavee, Einat (2021). Who Is in Charge? The Provision of Informal Personal Resources at the Street Level. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 4–20.

Lavee, Einat y Strier, Rony (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910-925.

Leyton, Cristian y Muñoz, Gianinna (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, pp 39-68.

Lima, Luciana y D'Ascenzi, Luciano (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). *Revista de Administração Pública*, 51(1), 46-63.

Lipsky, Michael (1980 [2010]). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services [30th Anniversary Expanded Edition]*. New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, Gabriela y Pires, Roberto (2019). Street-Level Bureaucracy Research and Social Inequality. En P. Hupe (ed.) *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy* (pp. 86-101). Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.

Lotta, Gabriela y Marques, Eduardo (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345-360. <https://doi.org/10.1111/spol.12550>

Lotta, Gabriela; Lima-Silva, Fernanda y Favareto, Arilson (2022). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502-519.

Lotta, Gabriela; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). "Nobody wants to be a dead hero": Coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response. *Public Administration and Development*, 43(3), 232-244.

Lotta, Gabriela; Piotrowska, Barbara y Raaphorst, Nadine (2024). Introduction: "Street-level bureaucracy, populism, and democratic backsliding". *Governance*, 37, 5-19.

Mangla, Akshay (2022). *Making Bureaucracy Work: Norms, Education and Public Service Delivery in Rural India*. Cambridge: Cambridge University Press.

Masood, Aisha y Nisar, Muhammed (2022). Repairing the State: Policy Repair in the Frontline Bureaucracy. *Public Administration Review*, 82, 256-268.

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2000). State agent or citizen agent: two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358.

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Meza, Oliver et al. (2021). Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 23(1), 109–119.

Møller, Marie y Stensöta, Helena (2019). Welfare state regimes and case-workers' problem explanation. *Administration y Society*, 51(9), 1425-1454.

Muñoz Arce, Gianinna (2019). The neoliberal turn in Chilean social work: Frontline struggles against individualism and fragmentation. *European Journal of Social Work*, 22(2), 289–300. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1529657>

Muñoz Arce, Gianinna y Pantazis, Christina (2019). Social exclusion, neoliberalism and resistance: The role of social workers in implementing social policies in Chile. *Critical Social Policy*, 39(1), 127-146.

Muñoz Arce, Gianinna et al. (2022). 'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

Muñoz Arce, Gianinna et al. (2023). Trabajo no reconocido, trabajo "sucio", trabajo precario: condiciones de implementación de programas sociales en la coyuntura del cambio constitucional en Chile. *Revista Temas Sociológicos*, (31), 133-156.

Ningrum, Ayu Puspita y Lotta, Gabriela (2024). The "we" factor in improvisational statecraft: frontline repair of the state in Indonesia's crisis response amidst resource constraints. *Global Public Policy and Governance*, 1-25.

Oorschot, Wim (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16 (1), 23–42.

Peake, Gordon y Forsyth, Miranda (2022). Street-level bureaucrats in a relational state: The case of Bougainville. *Public Administration and Development*, 42(1), 12-21.

Peeters, Rik et al. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. *Public Administration and Development*, 38(2), 65–74. <https://doi.org/10.1002/pad.1824>

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12534>

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>.

Peeters, Rik; Lotta, Gabriela y Nieto Morales, Fernando (2024). *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions*. Bristol: Policy Press.

Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM.

Perelmiter, Luisina (2021). “Fairness” in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 1– 10. <https://doi.org/10.1002/pad.1954>.

Pires, Roberto (2019). Implementando desigualdades. *Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA.

Raaphorst, Nadine y Groeneveld, Sandra (2019). Discrimination and representation in street-level bureaucracies. En P. Hupe (ed.). *Research Handbook on Street-level Bureaucracy* (pp. 116-127). Londres: Edward Elgar Publishing.

Raaphorst, Nadine y Loyens, Kim (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1), 31-56.

Reininger, Taly et al. (2024). Frontline implementation conditions of the Families programme: labour precarity and territorial gaps as aspects of weak state institutions in Chile. En R. Peeters, G. Lotta y F. Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 159-177). Bristol: Policy Press.

Rudwick, Stephanie y Makoni, Sinfree (2021). Southernizing and decolonizing the sociology of language: African scholarship matters. *International Journal of the Sociology of Language*, (267-268), 259-263.

Sandfort, Jodi (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729-756.

Schuster, Christian et al. (2022). Exit, voice, and sabotage: Public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 416-435.

Shim, Dong; Park, Hyun y Eom, Tae Ho (2017). Street-level bureaucrats' turnover intention: does public service motivation matter? *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 563-582.

Siciliano, Michael (2017). Professional networks and street-level performance: How public school teachers' advice networks influence student performance. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 79-101.

Smith-Oka, Vania (2013). Managing Labor and Delivery among Impoverished Populations in Mexico: Cervical Examinations as Bureaucratic Practice. *American Anthropologist*, 115(4), 595-607. <https://doi.org/10.1111/aman.12046>

Spink, Peter; Lotta, Gabriela y Burgos, Fernando (2021). Institutional vulnerability and trust in public agencies: Views from both sides of the street. *Governance*, 34(4), 1057-1073. <https://doi.org/10.1111/gove.12574>

Stanica, Christina et al. (2022). The weight of service delivery: administrative and rules burdens in street-level bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 240-257.

Sundström, Aksel (2016). Violence and the Costs of Honesty: Rethinking Bureaucrats' Choices to Take Bribes. *Public Administration*, 94(3), 593-608. <https://doi.org/10.1111/padm.12242>

Tummers, Lars y Bekkers, Victor (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

Tummers, Lars et al. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

Usman, Muhammed et al. (2021). Policy Alienation and Street-level Bureaucrats' Psychological Wellbeing: The Mediating Role of Alienative Commitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 278–294. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa043>

Walker, Liz y Gilson, Lucy (2004). 'We are bitter but we are satisfied': Nurses as street-level bureaucrats in South Africa. *Social Science y Medicine*, 59(6), 1251–1261. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2003.12.020>

Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge: Harvard University Press.

Zarychta, Alan; Grillos, Tara y Andersson, Kristen (2020). Public Sector Governance Reform and the Motivation of Street-Level Bureaucrats in Developing Countries. *Public Administration Review*, 80(1), 75–91. <https://doi.org/10.1111/puar.13132>

PARTE I

APROXIMACIONES CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA

EN LA PRIMERA LÍNEA DE LAS DESIGUALDADES GLOBALES: UN ENFOQUE DECOLONIAL PARA EL ESTUDIO DE LAS BUROCRACIAS DE NIVEL DE CALLE

Flávio Eiró y Gabriela Lotta

Introducción ³

En los últimos años, ha habido un aumento notable en los estudios sobre burocracia de nivel de calle (BNC) enfocados en (y producidos en) el Sur Global, en diferentes continentes y desde diversas perspectivas disciplinarias (Ambort y Straschnoy, 2018; Cerna et al., 2017; Chudnovsky

³ Este capítulo es una versión resumida del artículo publicado en el *Journal of Public Administration Research and Theory* (Eiró y Lotta 2024); por ello, la literatura en este capítulo está principalmente publicada en inglés, orientada a la comunidad académica de habla inglesa. Sin embargo, la traducción del texto es importante para llamar la atención de los investigadores del Sur Global sobre los esfuerzos realizados para decolonizar un campo dominado por el inglés.

y Peeters, 2021; Eiró, 2019; Lotta y Marques, 2020; Meza y Moreno, 2020; Peeters y Campos, 2022). Sin embargo, estos estudios suelen ser pasados por alto en la academia dominante producida y publicada en el Norte Global y, como consecuencia, no moldean los debates teóricos centrales sobre BNC. Además, el marco teórico producido en el Norte Global todavía se utiliza a menudo de manera acrítica para entender casos en el Sur Global, resultando en comprensiones altamente normativas de las burocracias estatales (Bierschenk y Olivier de Sardan, 2014; Koivisto, 2013; Pepinsky et al. 2017), generalmente basadas en suposiciones de que las burocracias en el Sur Global son “premodernas” (Nisar y Masood, 2023). Mientras que los estudios en el Sur Global están obligados a referenciar trabajos del Norte Global—sin importar cuán específicos o desactualizados sean—lo contrario no sucede (Nisar y Masood, 2023; Haque y Turner, 2013). Los casos del Sur son en gran medida tratados como variaciones del universalismo occidental (Said, 1979) y son principalmente considerados como específicos de sus sociedades (Bertelli et al., 2020). Esto contribuye a una teoría de la administración pública global no representativa (Nisar y Masood, 2023), especialmente considerando que la gran mayoría de los burócratas de nivel de calle del mundo viven en el Sur Global (Peeters y Campos, 2022).

Decolonizar el campo requiere, entre otras cosas, entender y deshacer los patrones de reproducción de desigualdades en el sistema de producción de conocimiento. Esto comienza con cuestionar las suposiciones sobre los Estados y burocracias del Norte y del Sur, y desafiar la generalización de hallazgos que son producto de su contexto (en el Norte), y que mantienen otros estudios (del Sur) excluidos de la construcción teórica. Decolonizar el campo también abarca—con la misma urgencia—tomar en serio la política de las citas, cómo se organizan las conferencias y cómo las publicaciones reflejan la diversidad del campo.

El objetivo de este capítulo es contribuir al campo de BNC llevando las experiencias del Sur Global al centro del debate. Nuestra ambición es ofrecer una perspectiva decolonial a este cuerpo de estudios que con demasiada frecuencia reproduce formas de pensar y marcos de análisis que han sido construidos en y para el Norte Global. Nuestro argumento central es que los estudios de BNC sufren de un marco analítico estructuralmente limitado, uno que es ciego a las tensiones que son más explícitas en las sociedades en desarrollo.

Desarrollamos nuestras críticas a lo largo de una línea principal de argumentación, mostrando que la literatura dominante sobre BNC está

centrada en el Occidente (Peeters y Campos, 2022), generalmente ignorando las sociedades del Sur Global. Las teorías originadas en el Sur Global frecuentemente abordan temas que tienen relevancia para todos los países, pero que a menudo son pasados por alto en la literatura dominante (Nisar y Masood, 2023), incluyendo estudios que se centran en las desigualdades sociales, las crisis sociales y económicas, la difícil situación de los refugiados y migrantes, el auge del populismo y el retroceso democrático (Pinheiro-Machado y Vargas-Maia, 2023). Al tomar en serio estas teorías, el Norte Global puede obtener una comprensión más profunda de los problemas complejos e interconectados que afectan a las sociedades de todo el mundo y trabajar hacia soluciones más inclusivas y justas.

En este capítulo, discutimos dos contribuciones principales que la literatura sobre el Estado y la burocracia, desde la perspectiva del Sur Global, ofrece a la formación de la teoría de BNC en general. La primera es la idea de que el Estado mismo, como una construcción histórica y política, expresa y reproduce desigualdades sociales, y la segunda es la noción de que el alto grado de desigualdades sociales que experimentan los países del Sur Global cambia fundamentalmente las relaciones Estado-ciudadano, ya que los valores que los Estados buscan recrear o sostener son a menudo diferentes de los que atraviesan (y regulan) a las sociedades mismas en distintas coyunturas o periodos.

Los argumentos que presentamos en este capítulo son urgentes por dos razones principales. La primera es porque presentan pasos hacia la decolonización del campo, para que la investigación realizada en el Sur Global pueda volverse menos dependiente de la literatura del Norte, que se basa exclusivamente en estudios sobre el Norte. La segunda razón por la que nuestro argumento es urgente es debido a la contribución conceptual que los estudios del y sobre el Sur tienen para ofrecer al campo. El creciente número de estudios de caso en el Sur (notablemente, China, India, México y Brasil; cf. Peeters y Campos, 2022) refleja la expansión geográfica del campo de BNC. Esta nueva ola de estudios presenta una oportunidad importante para que el campo aprecie “las formas en que diferentes patrones de práctica contribuyen a avanzar o bloquear una mayor igualdad en la prestación de servicios” (Lipsky, 2022, p.11). Lo que aún está pendiente, sin embargo, es el compromiso real con los resultados de estos estudios, de maneras que podrían llevar al desarrollo teórico.

Aunque la investigación de BNC sobre o desde el Sur Global se ha vuelto más popular en los últimos años, esto no significa que no se estuviera

realizando en las décadas anteriores: ejemplos incluyen investigaciones sobre Ghana (Crook y Ayee, 2006), Brasil (Faria y Castro, 1992), India y Corea (Wade, 1992), por mencionar algunos. Aparte de estos estudios de caso, trabajos seminales sobre burocracias estatales del Sur Global que no han interactuado directamente con el concepto de BNC (es decir, Bierschenk y Olivier de Sardan, 2014; Gupta, 2012) también han sido ignorados en el desarrollo del campo.

La ola emergente de investigación sobre y desde el Sur Global ofrece una valiosa oportunidad para mejorar la amplitud y relevancia del campo. Para los investigadores que lideran este esfuerzo de expandir el campo geográficamente, su desafío radica en introducir una rica literatura desarrollada en torno a una diversa gama de experiencias de formación estatal, que puede ser desconocida para los académicos de BNC en otros países.

En la siguiente sección, situamos nuestra discusión dentro de la literatura existente sobre estudios de BNC y exponemos nuestro enfoque decolonial. Luego presentamos nuestros argumentos clave en dos secciones: La primera profundiza en la noción de legitimidad del Estado, abarcando discusiones sobre instituciones débiles, Estados disfuncionales, informalidad y confianza; la segunda explora las dimensiones culturales y políticas más amplias de las desigualdades sociales en el Sur Global, que son inadecuadamente abordadas en la literatura dominante de BNC. El capítulo concluye enfatizando el imperativo de incorporar perspectivas del Sur Global en los estudios de BNC, subrayando su potencial para enriquecer la comprensión teórica de las relaciones Estado-ciudadano.

Decolonizando los estudios sobre BNC

Este capítulo contribuye al campo interdisciplinario de los estudios sobre BNC. El campo ha demostrado su valía en la academia y el debate público al mostrar cómo cambian las políticas públicas cuando se implementan (Hupe, 2013). Su éxito se debe en parte a la popularización del término 'burocracia de nivel de calle', desarrollado principalmente por Michael Lipsky (2010). La teoría detrás del término popularizado (y a veces abusado) se centra en la conceptualización de los trabajadores de primera línea—los burócratas de nivel de calle—como el último eslabón en la cadena de formulación de políticas, ya que es solo en las interacciones de estos agentes con los usuarios que las políticas públicas cobrarían vida.

En los estudios dominantes de BNC, se acepta generalmente que cada encuentro entre el trabajador de primera línea y el usuario representa una instancia de implementación de políticas públicas (Dubois, 1999), que está moldeada por las concepciones de los agentes sobre su trabajo y sus usuarios (Jilke y Tummers, 2018). Este proceso determina “de manera concreta la forma y sustancia de los derechos de los ciudadanos” (Hasenfeld et al., 1987, p. 398) ya que los trabajadores de primera línea deciden quién obtiene qué y cómo (Lipsky, 2010). Este enfoque ha atraído a muchos académicos del Sur Global al campo, dado que el interés en la ciudadanía y la formación del Estado está muy extendido en muchas disciplinas (ver, por ejemplo, Pepinsky et al. [2017], la revisión sistemática de Peeters y Campos [2022], y el número especial de Lotta et al. [2022]).

Desde la alerta del antropólogo Akhil Gupta (1995, p. 376) sobre la ausencia de etnografías del Estado que documenten lo que “los funcionarios de nivel inferior realmente hacen en nombre del Estado”, tanto la antropología como los estudios de implementación de políticas han demostrado los variados efectos del Estado en la vida cotidiana de las personas en todo el mundo (Das y Poole, 2004; Stack, 2012; Koster, 2019). La investigación sobre la constitución cotidiana del Estado encontró terreno fértil en los estudios de implementación, especialmente porque interactuar con los trabajadores de primera línea es a menudo la principal—o única—cara del Estado que ven las personas marginadas en el Sur Global. La reproducción de desigualdades sociales a través de estas interacciones se ha vuelto central en estos estudios (Gupta, 2012; Pires, 2019).

En este punto, debemos reconocer las deficiencias de la terminología que adoptamos en este capítulo. Para empezar, no es sin resistencia que adoptamos la división binaria del mundo entre el “Norte” y el “Sur”. Si bien reconocemos las consecuencias del acto de nombrar, proponemos una subversión consciente de estas categorías destinada a una práctica comprometida “a través de la cual las estructuras de poder desiguales globales se reestructuran activamente” (Kloß, 2017, p.14). Reconocemos que estos términos establecen jerarquías, forjando la imagen de una sociedad “norteña” avanzada y homogénea (intencionalmente en singular), de donde irradia la ciencia, en contraste con una contraparte menor, de donde el conocimiento producido es siempre “local”, “regional” o específico de casos. Dado que nuestro objetivo es problematizar esta suposición en el caso de los estudios de BNC, estas categorías funcionan aquí como un recordatorio de la forma en que se utilizan: el “Sur Global” se refiere, también para nosotros, “a personas, lugares e ideas que han sido excluidos de la

gran narrativa de la modernidad” (Rudwick y Makoni, 2021, p. 259). Como quedará claro a lo largo del capítulo, nuestra comprensión del “Sur Global” también es heterogénea, y de esta diversidad proviene la riqueza que, argumentamos, es esencial para el desarrollo de nuestro campo.

Otra nota conceptual importante se relaciona con el hecho de que muchos estudios en el Sur Global han analizado las dinámicas que definimos como BNC sin referirse a estos términos (ver Sharma y Gupta, 2006; Thelen et al., 2015; Auyero, 2011). Estos estudios son, lamentablemente, en gran medida ignorados por la literatura especializada, por lo que también buscamos traerlos a dialogar dentro del canon reconocido. En lugar de proporcionar una lista exhaustiva de referencias, ofrecemos a los lectores algunos ejemplos concretos y las claves para involucrarse con tales trabajos, incluso cuando no utilizan los términos y referencias que los investigadores de BNC consideran fundamentales para su campo. Esto es parte del proceso de liberarse de las dinámicas viciosas de producción de conocimiento que privilegian el trabajo realizado en ciertos países, y por ciertos países, mientras se ignora el trabajo de otros. Consideramos que este es un aspecto indispensable de nuestro enfoque decolonial.

Otro desafío crucial que enfrenta este capítulo es evitar la advertencia de Tuck y Yang (2012) de no dejar que la decolonización se convierta en nada más que una metáfora. Según los autores, “el lenguaje de la decolonización ha sido superficialmente adoptado en la educación y otras ciencias sociales, suplantando formas anteriores de hablar sobre justicia social, metodologías críticas o enfoques que descentran las perspectivas colonizadoras” (Tuck y Yang, 2012, p. 2). Ese es un riesgo que conscientemente asumimos en un proyecto impulsado por la teoría. Nuestro llamado a la decolonización de los estudios de BNC es un paso concreto relacionado con la producción de conocimiento. Es un llamado que comienza con una crítica de las fuentes utilizadas y de las generalizaciones basadas en la distribución geopolítica del poder y las relaciones coloniales. Es un llamado que abarca comprensiones y prácticas de construcción estatal que están lejos de ser meramente teóricas. Por esta razón, las secciones que siguen están organizadas en torno a temas concretos, con la ambición de generar acciones concretas.

Entre disfuncionalidad, informalidad y discrecionalidad

Conceptos como “instituciones débiles” (O’Donnell, 1993) y “democracias defectuosas” (Merkel, 2004) son algunas de las formas en que se conceptualizan los Estados del Sur Global en comparación con el Norte Global.

Las clasificaciones normativas impregnan la literatura sobre instituciones estatales en contextos poscoloniales, utilizando términos como “cuasi-Estados”, “no-Estados”, “fallo del Estado”, para identificar desviaciones de un punto de referencia occidental de Estados que poseen una coherencia inherente creada a través de una alineación deliberada entre el Estado y la nación (por ejemplo, Jackson, 1992).

Si bien se reconocen los posibles escollos de adoptar una perspectiva relativista que desatienda cómo los propios ciudadanos perciben estas “disfuncionalidades”, es crucial no asumir automáticamente una connotación negativa para tales desviaciones, ya que presupone una norma que no es ahistórica (Gupta, 1995). En consecuencia, se vuelve imperativo investigar quién es el custodio de este estándar y los intereses asociados con él. Abstracciones como el “Estado liberal moderno” o la “burocracia weberiana” no pueden usarse como puntos de referencia a priori, ya que también tienen diferentes significados en diferentes lugares. Principios como la formalidad, la impersonalidad e incluso la equidad en la administración pública también pueden llevar capas de significados culturales que están muy alejados de lo que los investigadores entienden como un Estado ideal (Nisar, 2018). Por ejemplo, el concepto de un Estado impersonal puede llevar a burocracias aisladas y distantes, resultando en el fracaso de proporcionar servicios esenciales a los usuarios que dependen de conexiones interpersonales para interactuar con el Estado (Grindle, 2012; Pepinsky et al., 2017). Estas diferentes prácticas de universalización de ideales occidentales deben entenderse como construcciones discursivas normativas del Estado (Gupta, 1995). Tal cambio en la comprensión de la producción de conocimiento tiene la ventaja de poner en primer plano las estructuras de poder domésticas e internacionales, especialmente en contextos poscoloniales. En las subsecciones siguientes, discutimos las implicaciones empíricas de adoptar esta posición.

En el estudio de las instituciones estatales, un concepto importante utilizado para hacer comparaciones internacionales es la idea de las capacidades del Estado y la fortaleza de sus instituciones. Muchos estudios comparativos utilizan diferentes tipos de métricas para diferenciar (y clasificar) Estados considerando el grado de debilidad o fortaleza en las instituciones de los países (Merkel, 2004), colocando así a los países del Sur Global en las peores posiciones. Estos estudios consideran que las “instituciones débiles” son problemáticas, ya que carecen de legitimidad, no permiten una ciudadanía funcional y no protegen a los ciudadanos. También crean un ambiente de baja confianza y desconexiones entre los ciudadanos y el Estado, lo que puede poner en peligro la democracia (Uslaner, 2012).

Algunas de estas ideas también inspiran, de diferentes maneras, a los académicos de las BNC. El campo se funda en la premisa de que los encuentros de los ciudadanos con los trabajadores de primera línea influyen en su percepción del Estado, moldeando el Estado mismo (Brodkin, 2012). Esta suposición considera que los trabajadores de primera línea en democracias liberales deben desarrollar el ideal de un trato justo e imparcial de los ciudadanos por parte del gobierno y ser responsables de ello (Hupe y Hill 2007). Estos estudios también consideran que la confianza es un tema central en las relaciones Estado-ciudadanos, que se construye en gran medida a través de interacciones con los trabajadores de primera línea. Sin embargo, el campo aún no ha abordado adecuadamente cómo las BNC no siempre (o no ampliamente) son vistas o confiadas como “el Estado”. Como proponen Peake y Forsyth (2022, p. 12), en algunos lugares “no hay casi ningún Estado por encima de la calle”.

Otra característica generalmente asociada con la idea de instituciones débiles es la informalidad. La informalidad se ve como constitutiva del ámbito público del Sur Global, y las prácticas informales han sido sistemáticamente ignoradas por los investigadores en el Norte Global (Jaffe y Koster, 2019). Incluso si el concepto de “informalidad” surgió para reintegrar teóricamente el trabajo y las soluciones de vivienda de las personas en el Sur Global en los sistemas políticos y económicos, sigue definiéndose en negativo, “como carente del orden, la regulación estatal o las relaciones laborales asociadas con concepciones normativas del trabajo asalariado capitalista” (Millar, 2018, p. 8). Mientras que la literatura de BNC trata con una práctica relacionada—el uso de la discreción—no se involucra con las teorías de la informalidad, reforzando así el mito de la ausencia de informalidad en el Norte Global. Al realizar sus tareas, los burócratas se enfrentan a recursos escasos y atribuciones cambiantes, situaciones que a menudo se manejan mediante soluciones creativas (Lipsky, 2010). De hecho, la improvisación es clave en las rutinas de los trabajadores de primera línea, lo que complementa y da forma a las formas en que utilizan el poder discrecional de su trabajo (Thomann et al., 2018; Hupe, 2013). Sin embargo, en algunas circunstancias, el Estado está “en construcción” (Peake y Forsyth, 2022): las políticas públicas están rotas y los BNC tienen que ir más allá de la implementación de políticas para reparar funciones básicas del Estado. La literatura dominante probablemente consideraría estas prácticas como incontroladas, o como generadoras de brechas de responsabilidad. De hecho, como han mostrado algunos autores, este enfoque desatiende cómo la “divergencia” puede ocurrir cuando los BNC están comprometidos personalmente en resolver los problemas de los ciudadanos (Gofen, 2014), y lo que

se categoriza como desafiar o romper las reglas es, a menudo, un resultado de política creativo y mejorado. Esto se debe a que los límites entre lo que es correcto o incorrecto, predecible e impredecible, comportamiento depredador o de improvisación, pueden ser difusos (Peeters y Campos, 2022). Además, ¿qué se considera entonces un uso “normal” de la discreción, y cuándo se convierte en “práctica informal”?

Lo que nos parece una comparación más productiva es la coherencia entre lo que las burocracias estatales pretenden hacer (y están construidas para hacer) y lo que los burócratas creen que deberían estar haciendo. En lugar de comparar (ideales de) tipos burocráticos como naturales de ciertos países, este enfoque examina cómo las burocracias esperan y dependen de la discreción, los valores en los que se basa esta, y cuándo y cómo se consideran legítimas las excepciones a estas reglas. Tal línea de investigación revelará ciertamente diferencias marcadas entre el Norte y el Sur, pero, más interesante y relevante, revelará diferencias intra-regionales, destacará matices burocráticos y posicionará el enfoque de la investigación en los trabajadores de primera línea.

Sociedades desiguales

El alto nivel de desigualdades en muchas sociedades del Sur Global presenta dificultades para la construcción orgánica de un contrato social estable en torno a principios básicos compartidos (Paugam, 2005). Cuando ciertos grupos tienen una influencia desproporcionada sobre la construcción del Estado, no se puede ignorar el potencial de disonancia entre los principios que guían al Estado y la sociedad en general (Eriksen, 1991). Las desigualdades sociales profundamente arraigadas determinan no solo la distribución de recursos, sino que también desafían las nociones mismas que justifican las desigualdades de acceso a estos recursos.

Lo que consideramos una comprensión limitada de las sociedades del Sur Global es precisamente que el Estado no siempre es el espacio de regulación de los conflictos sociales y una fuente de protección; las expectativas y actuaciones, tanto de los burócratas como de los ciudadanos, también pueden seguir este razonamiento. Con mayor frecuencia, la literatura dominante (y no nos referimos exclusivamente al campo de BNC) enmarca estos debates en términos de conceptos organizadores que apuntan a la disfuncionalidad inherente de estos Estados (Pepinsky et al., 2017). Términos como clientelismo, (neo)patrimonialismo, personalismo e informalidad, se utilizan de una manera excesivamente culturalista que exagera el papel de

las “culturas”, para predecir el destino de fracaso de estos Estados (Grindle, 2012), sin entender cómo estos diferentes sistemas de regulación pueden funcionar realmente como otra estructura de cohesión social (Peake y Forsyth, 2022).

Si aceptamos que la formación del Estado en muchas sociedades del Sur Global no fue un producto orgánico de tensiones sociales sino, más bien, es el producto de instituciones importadas e impuestas (como la Nueva Gestión Pública, por ejemplo), surge una pregunta: ¿Qué contratos sociales existían antes de la formación de tales Estados? Un enfoque decolonial para el estudio del Estado y sus instituciones debe tener en cuenta las dimensiones coloniales internas que permeaban (proyectos políticos y académicos) de construcción estatal en diferentes países del Sur (Gledhill, 2021). Además, argumentamos que la mayoría de la teoría dominante de BNC no coloca las desigualdades sociales en el centro del análisis, lo cual es un aspecto constitutivo del tejido social en las sociedades en desarrollo (Lotta y Pires, 2019). A pesar de algunos esfuerzos recientes, la falta de centralidad en la discusión sobre las desigualdades pone en peligro la comprensión de un elemento central de la teoría de BNC: cómo se constituyen las nociones de merecimiento y ciudadanía. Tener en cuenta las desigualdades de clase entre usuarios y burócratas surge de la premisa de que el análisis de nivel de calle demanda un enfoque relacional (Raaphorst y Loyens, 2020; Siciliano, 2015; Lotta y Marques, 2020), ya que la actividad de los trabajadores de primera línea se basa en interacciones diarias con los ciudadanos. Este enfoque crítico también plantea una pregunta que rara vez se hace en estudios centrados en el Norte Global: ¿Cómo actúan los BNC cuando enfrentan mandatos conflictivos que se oponen a las regulaciones institucionales y los valores que interpretan como socialmente aceptados?

Adoptar una perspectiva del Sur Global presenta una respuesta a esta pregunta. Primero, debemos considerar que la construcción de estas sociedades se basa en diferentes tipos de desigualdades y procesos de diferenciación (Vidal, 1999). Las relaciones coloniales pasadas o duraderas, la coexistencia de diferentes grupos étnicos o religiosos, u otras formaciones históricas específicas de clases sociales, moldean la construcción continua del Estado y la creación de leyes y políticas. Esto significa que, en algunos casos, crear o reproducir desigualdades a nivel de calle no es un error; ni es una decisión que tomen los burócratas de nivel de calle. Estas prácticas también pueden ser parte de la estructura institucional que legitima las divisiones sociales y las desigualdades (Paugam, 2005).

Esto nos lleva a nuestro segundo punto. En los países del Sur donde la democracia liberal a menudo se impone o se importa, las prioridades políticas pueden no reflejar las normas y valores culturales (Lotta et al., 2022). Como es el caso en varios países de América Latina, las constituciones que se escribieron después del fin de las dictaduras militares establecen objetivos y directrices políticas para combatir las desigualdades históricas y las divisiones sociales. En situaciones como esta, la política tiene el objetivo explícito de cambio cultural, en lugar de lograr una transformación basada en una amplia aceptación. En consecuencia, esto aumenta la posibilidad de que los BNCs enfrenten dificultades al implementar políticas que se oponen a los valores compartidos por los ciudadanos con los que interactúan—o incluso a sus propios valores—como es el caso de los BNCs que implementan políticas públicas de acceso igualitario en una sociedad con una larga tradición de exclusión étnica o religiosa. Además, es importante considerar que las sociedades están en constante transformación y pueden experimentar nuevas desigualdades o igualdades; lo que antes era socialmente legítimo puede no serlo hoy. Este desacople no se debe únicamente a valores culturales “retrógrados”, sino también a cambios estructurales que alteran los juicios sociales sobre la política distributiva, punitiva, impositiva, entre otras ⁴.

Conclusión

Nuestro objetivo, con este capítulo, es responder al llamado de Mignolo (2007) de desvincularse de la “matriz colonial de poder” a través de un análisis profundo de los estudios sobre BNC. Nuestra crítica está orientada hacia la concentración geopolítica de la producción de conocimiento dentro del campo de las BNC, lo que llama primero al fortalecimiento de los diálogos Sur-Sur. La decolonización del campo también debe priorizar el llamado a los académicos en (y del) Norte a considerar no solo las especificidades de los casos en el Sur, sino también a tener en cuenta los objetivos estratégicos y las perspectivas que las comunidades académicas en estos países ofrecen (Gledhill, 2021). Los casos y teorías del Norte son seguramente fuentes de inspiración y referencias para la comparación, pero, en palabras de Chakrabarty (2000), deben ser tratados de manera provincial, no universal.

Nuestra crítica a la literatura dominante de BNC sirve para abrir la puerta a futuras investigaciones que exploren otras fuentes y áreas donde la literatura del Sur pueda enriquecer la teorización en torno a las relaciones

⁴ Agradecemos a Luisina Perelmiter por su ayuda en desglosar esta idea durante la revisión de este capítulo.

Estado-ciudadano. Si bien se necesita urgentemente una revisión más sistemática o un meta-análisis de la literatura de BNC en el Sur Global, este capítulo se centra en la importancia de entender la necesidad de tal empresa.

A lo largo del capítulo abrimos la puerta a varias áreas temáticas que requieren una mayor exploración. Una de esas áreas es cómo la confianza de los ciudadanos en el Estado se ve moldeada por las propias percepciones de los BNC sobre sus roles y su confianza en las instituciones a las que sirven. La competencia entre ideologías estatales a menudo ocurre en encuentros burocráticos diarios, especialmente en sociedades poscoloniales, y se ve aún más alimentada por el aumento de la polarización política a nivel mundial.

En la búsqueda de estos objetivos, nuestras recomendaciones para futuras investigaciones tienen una naturaleza dual. Primero, la investigación empírica—ya sea realizada en el Norte o en el Sur—debe priorizar los valores y nociones que impregnan la prestación de servicios públicos según lo perciben los participantes de la investigación. Este enfoque implica evitar nociones preconcebidas que categoricen países o regiones enteras basándose en tipos asumidos de instituciones estatales, ya que estas suposiciones pueden desviarse significativamente de la realidad y pueden no ser uniformes para todos aquellos que interactúan con estas instituciones.

Segundo, a un nivel meta, pero igualmente crítico, diversificar el campo de estudio de las BNC es una parte esencial de una estrategia decolonial, contribuyendo a su ampliación y mayor relevancia global. Este esfuerzo abarca pasos factibles, como repensar la organización de conferencias—por ejemplo, abolir la división de paneles a lo largo de la línea Norte/Sur—y la selección de trabajos citados al construir teorías y generalizar hallazgos. Para los investigadores que lideran el impulso de expandir el campo geográficamente, un enfoque decolonial comienza con una evaluación crítica de las referencias utilizadas, integrando urgentemente la literatura desarrollada en torno a estudios específicos de Estado y burocracia en diálogo con el campo de BNC.

Finalmente, parafraseando a Gledhill (2021), el objetivo de decolonizar el campo de BNC no es promover “resentimiento o nativismo” (Restrepo y Escobar, 2005, p. 485), sino construir una colaboración internacional más inclusiva y más plural de producción de conocimiento en nuestro campo. Concretamente, lo que proponemos en este capítulo es un

enfoque de investigación sobre las burocracias que tenga en cuenta su contexto sociopolítico no solo como una forma de entender su funcionamiento, sino también como una manera de desafiar las jerarquías normativas que son producto de las desigualdades geopolíticas.

Bibliografía

Ambort, Matilde y Straschnoy, Mora (2018). Burocracias escolar y sanitaria, ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social? *Revista de la Asociación Argentina de Sociología*, 6(10), 139-161.

Auyero, Javier (2011). Patients of the State: An Ethnographic Account of Poor People's Waiting *Latin American Research Review*, 46(1), 5-29.

Bertelli, Anthony et al. (2020). An agenda for the study of Public Administration in Developing Countries. *Governance*, 33, 735-748.

Bierschenk, Thomas y Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2014). *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden: Brill.

Brodkin, Evelyn (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.

Cerna, Diego et al. (2017). *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Chakrabarty, Dipesh (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Chudnovsky, Mariana y Peeters, Rik (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542.

Crook, Richard y Aye, Joseph (2006). Urban Service Partnerships, "Street-Level Bureaucrats" and Environmental Sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: Coping with Organisational Change in the Public Bureaucracy. *Development Policy Review*, 24, 51-73.

Das, Veena y Poole, Deborah (2004). State and Its Margins: Comparative Ethnographies. En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the State* (pp. 124-144). Santa Fé: School of American Research Press.

Dubois, Vincent (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.

Eiró, Flávio (2019). The vicious cycle in the Bolsa Família program's implementation: Discretionality and the challenge of social rights consolidation in Brazil. *Qualitative Sociology*, 42(3), 385–409.

Eiró, Flávio y Lotta, Gabriela (2024). On the Frontline of Global Inequalities: a decolonial approach to the study of street-level bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67-79.

Eriksen, Thomas (1992). Ethnicity versus Nationalism. *Journal of Peace Research*, 28(3), 263–278.

Faria, Valéria y Castro, Marilda (1992). Social Policy and Democratic Consolidation in Brazil. En Lawrence Graham y Robert H. Wilson (eds.), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition* (pp. 122-140). New York: University of Texas Press.

Gledhill, John (2021). Latin America. En Feliz Stein (ed.), *The Cambridge Encyclopedia of Anthropology* (pp. 124-144). <http://doi.org/10.29164/21latam>

Gofen, Anat (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493.

Grindle, Merilee (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gupta, Akhil (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22(2), 375–402.

Gupta, Akhil (2012). *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke: University Press.

Hasenfeld, Yeheskel; Rafferty, Jane y Zald, Mayer N. (1987). The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 387–415.

Hupe, Peter (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 23-24.

Hupe, Peter y Hill, Michael (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.

Jackson, Robert (1992). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jaffe, Rivke y Koster, Martijn (2019). The Myth of Formality in the Global North: Informality-as-Innovation in Dutch Governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3), 563–568.

Jilke, Sebastian y Tummers, Lars (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238.

Kloß, Sinah (2017). The Global South as subversive practice: Challenges and potentials of a heuristic concept. *Global South*, 11(2), 1–17.

Koivisto, Marjo (2013). The Problem of State Normativity in International Relations. In *Normative State Power in International Relations*. Oxford: Oxford Academic.

Koster, Martijn (2019). Betrayal in the city: The state as a treacherous partner. *City y Society*, 31(3), 436–440.

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

Lipsky, Michael (2022). A Note on Pursuing Work on Street-level Bureaucracy in Developing and Transitional Countries. *Public Administration and Development* 42 (1): 11–11.

Lotta, Gabriela S. y Marques, Eduardo C. (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345–360.

Lotta, Gabriela y Pires, Roberto (2019). Street-level bureaucracy research and social inequality. In *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Edward Elgar Publishing.

Lotta, Gabriela et al. (2022). Not Separate, But Certainly Unequal: The Burdens and Coping Strategies of Low-Status Street-Level Bureaucrats. *Governance*, online first.

Nisar, Muhammad A. y Masood, Ayesha (2023). Imagining an Otherwise Global Public Administration. *Administration & Society*, 55(2), 326-345.

Merkel, Wolfgang (2004). *Democracies and Dictatorships in Comparative Perspective: How Many Types?* Cambridge: Cambridge University Press.

Meza, Oliver D. y Moreno-Jaimes, Carlos (2020). Taming the Beast: Managers' Tactics to Change Frontline Workers' Adversarial Interaction with Policy Targets. *International Journal of Public Administration*, 43(10), 866–875.

Mignolo, Walter D. (2007). Delinking. *Cultural Studies*, 21(2), 449–514.

Millar, Kirsten (2018). *Reclaiming the Discarded: Life and Labor on Rio's Garbage Dump*. Durham and London: Duke University Press.

Nisar, Muhammad A. (2018). Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Administration and Development*, 38, 15–25.

O'Donnell, Guillermo (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some post communist countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369.

Paugam, Serge (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

Peake, Gordon y Forsyth, Miranda (2022). Street-level bureaucrats in a relational state: The case of Bougainville. *Public Administration and Development*, 42, 12-21.

Peeters, Rik y Campos, Sergio A. (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523221103196.

Pepinsky, Thomas; Pierskalla, Jan y Sacks, Audrey (2017). Bureaucracy and service delivery. *Annual Review of Political Science*, 20, 249–268.

Pires, Roberto R. C. (2019). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.

Raaphorst, Nadine y Loyens, Kim (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1), 31–56.

Restrepo, Eduardo y Escobar, Arturo (2005). Other Anthropologies and Anthropology Otherwise: Steps to a World Anthropologies Framework. *Critique of Anthropology*, 25(2), 99–129.

Rudwick, Samantha y Makoni, Sinfree (2021). Southernizing and decolonizing the Sociology of Language: African scholarship matters. *International Journal of the Sociology of Language*, 2021(267–268), 259–263.

Said, Edward W. (1979). *Orientalism*. New York: Vintage Books.

Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (2006). *The Anthropology of the State: A Reader*. Malden: Blackwell Publishing.

Siciliano, Michael D. (2015). Advice networks in public organizations: The role of structure, internal competition, and individual attributes. *Public Administration Review*, 75(4), 548–559.

Stack, Trevor (2012). Beyond the state? Civil sociality and other notions of citizenship. *Citizenship Studies*, 16(7), 871–885.

Thelen, Tatjana; Vettters, Larissa y von Benda-Beckmann, Keebet (2015). Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State. *Social Analysis*, 58(3), 1–19.

Thomann, Eva; van Engen, Nadine y Tummers, Lars (2018). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601.

Tuck, Eve y Yang, K. Wayne (2012). Decolonization is not a metaphor. *Decolonization: Indigeneity, Education y Society*, 1(1).

Uslaner, Eric M. (2012). Trust, diversity, and segregation in the United States and the United Kingdom. In *Trust* (pp. 69–97). Brill.

Vidal, Dominique (1999). Catégorisations, territoires et individu: quelle place pour le pauvre? *Cultures & Conflits*, 35.

Wade, Robert (1992). How to make 'Street Level' Bureaucracies Work Better: India and Korea. *IDS Bulletin*, 23, 51–54.

TEORÍAS CRÍTICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA ⁵

Gianinna Muñoz Arce

Introducción

Reconociendo que las discusiones sobre Burocracia a Nivel de Calle (BNC) y de implementación de políticas sociales han sido escasamente abordadas desde teorías críticas (Fischer et al., 2017; Jobling, 2020), y que, por su parte, las teorías críticas no suelen ubicar como objeto de estudio a los BNC (Sossin, 1993), en este capítulo me propongo conectar estos dos dominios –el de las teorías sobre BNC y el de las teorías críticas, feministas y decoloniales- para problematizar la actuación de los BNC en la estructura social capitalista y neoliberal desde una perspectiva histórica específica de las sociedades latinoamericanas: una que pone acento en los roles de los BNC tanto en la reproducción de desigualdades como en la promoción de posibilidades de emancipación de la ciudadanía.

⁵ Agradecimientos a Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, FONDECYT Regular N°1240100.

En el mundo occidental, hablar de teoría crítica refiere principalmente a la tradición fundada por el Instituto de Investigación Social de la Escuela de Frankfurt. Dicho instituto, inaugurado en 1929, tuvo como propósito inicial la difusión de investigaciones marxistas, y a través de las décadas fue dando lugar a una serie de pensadores que han marcado los debates en las ciencias sociales y humanas de manera prominente: autores de la talla de Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas, entre muchos otros. El trabajo sobre las diferencias entre el planteamiento de los autores y las ‘generaciones’ de la Escuela de Frankfurt exceden los límites de este capítulo. Aun así, es posible identificar un pensamiento nuclear que funda la tradición crítica: la interpretación del mundo desde una clave dialéctica, que expresa la contradicción entre el sistema capitalista y el mundo de la vida, y que funda la crítica a la instrumentalización de la razón y sus consecuencias en la producción de subjetividades alienadas (Jaeggi, 2014).

Como un contrapunto ante el foco de la tradición crítica marxista en el análisis del capitalismo como determinante estructural de la producción de lo social, los aportes de autores como Michel Foucault, y otros que han sido ubicados en las corrientes del postestructuralismo y posmarxismo (Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Fredric Jameson, Michael Hardt, Antonio Negri, solo por nombrar algunos) han enfocado el análisis en los procesos de subjetivación –“el modo en que un ser humano se convierte a sí mismo en sujeto” (Foucault, 1988, p. 3), y en las dinámicas del poder y las resistencias que operan en el marco del capitalismo neoliberal, abarcando dominios tanto macroestructurales como micropolíticos (Luke, 2017).

Desde América Latina se han establecido diálogos con estas teorías críticas (Escobar, 2003). Sin embargo, y como plantea Francisca Gómez Lechaptois (2013, p. 81), los modelos convencionales de análisis de las políticas sociales europeos y angloamericanos, desconocen que una de las principales características de América Latina es “la enorme presencia de víctimas”, es decir, corporalidades sufrientes que no son solo pobres o excluidos, sino que, como ha señalado el filósofo latinoamericano Enrique Dussel (2004), son, ante todo, sujetos históricamente sometidos por la violencia colonial.

En este contexto, y bajo el entendido de que aún existe una insuficiencia de trabajos que tomen a América Latina como lugar de enunciación en las discusiones sobre políticas sociales (Eiró y Lotta, 2024), en este capítulo se examina un aspecto singular de las BNC en los escenarios latinoamericanos: el entronque entre neoliberalismo y la lógica patronal –es decir, colonial y

patriarcal- heredada de siglos de colonialismo y reforzada por regímenes autoritarios y dictaduras. La comprensión de este entronque permite situar el ejercicio de las BNC y aportar a una lectura contextualizada de su rol en tanto actores sociales, es decir, como agentes del Estado que están atravesados y oprimidos por la racionalidad neoliberal, pero que también operan y reproducen dispositivos de subjetivación neoliberal en otros sujetos (Nisar y Masood, 2020). En este sentido, esta perspectiva permite comprender el carácter complejo del rol de los BNC, en donde la reproducción de desigualdades y la apertura de formas de emancipación y resistencia operan muchas veces en forma contradictoria.

El capítulo comienza examinando los aportes de las teorías críticas europeas en el análisis de las BNC. En la primera sección, se revisan las contribuciones de los análisis inspirados en Marx y en la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt para comprender cómo el ejercicio de las BNC se enmarca en un proyecto mayor de racionalidad moderna, capitalista, y neoliberal, y cómo el trabajo de implementación de políticas sociales, bajo las dinámicas de precarización y alienación, pueden convertirse en un trabajo que deshumaniza a los BNC. Luego, se examinan las claves postestructuralistas, inspiradas principalmente en Foucault, para examinar los procesos de subjetivación, poder y resistencias en la implementación de políticas sociales realizada por los BNC, analizando su rol en tanto sujetos sociales que afectan la producción del orden social desde la posición que tienen en la primera línea de implementación. En la tercera sección se aborda el nudo central del argumento: los entronques entre la racionalidad gerencial, propia del neoliberalismo a escala global, con las lógicas patronales características de América Latina, y sus efectos en el ejercicio de las BNC. Se analizan las limitaciones de las teorías críticas europeas como la teoría de la acción comunicativa Habermasiana, o las teorías sobre la gubernamentalidad inspiradas en Foucault, para analizar las BCN en escenarios como el latinoamericano. Finalmente, y a partir de las propuestas del pensamiento decolonial y feminismos decoloniales latinoamericanos, se ofrece una lectura de las BNC como una zona de contacto privilegiado para redistribuir el poder en la primera línea de implementación de programas sociales.

Alienación: la BNC como un trabajo que deshumaniza

Desde una lectura marxista, la alienación refiere a la falta de control de los medios de producción y de los productos de su trabajo por parte de los trabajadores (bajo la dialéctica capital-trabajo), por tanto, la

alienación es, básicamente, deshumanización. Desde esta perspectiva, el trabajo de los BNC es, ante todo, un *trabajo*, valga la redundancia, ejercido por *trabajadores/as*, quienes actúan en un momento de la cadena de producción –de servicios sociales, por ejemplo. No tienen control del proceso ni del producto, y actúan bajo lógicas jerárquicas y con escaso margen de maniobra, con altas cargas laborales y bajo un control estricto de metas –por ejemplo, cantidad de usuarios atendidos en un periodo determinado o exigencia de reportes en sistemas de registro estandarizado. Si bien la elaboración marxista del concepto de alienación surge del análisis de la relación capital-trabajo que tiene lugar en el sector privado, en el sector público la alienación se expresa, por ejemplo, en la falta de participación de los BNC en la toma de decisiones, en la definición de normas y en la formulación de políticas que estarán encargados de implementar –la supuesta separación entre hacedores de política e implementadores (Campillay-Araya et al., 2023; Leyton, 2024). Específicamente en lo que refiere a los BNC que son profesionales, puede parecer confuso hablar de alienación –los profesionales son por definición quienes tienen margen de maniobra para desarrollar su creatividad e iniciativa, y usar su discreción profesional. Sin embargo, a raíz de las presiones gerencialistas en las políticas públicas, los BNC han venido experimentado la reducción de su autonomía y el cuestionamiento de su saber de manera creciente (Tummers, 2011), al mismo tiempo que una despersonalización y fatiga moral reforzada por las crueldades y exigencias del neoliberalismo (Lavee y Strier, 2018).

La alienación –sentir *ajeno* el proceso de política, va dando forma, o más bien deformando, la capacidad de los BNC de ‘usar la propia razón’ en el sentido kantiano, base de la promesa del proyecto de la modernidad occidental (Horkheimer, 2002). En otras palabras, se pierden a sí mismos – se deshumanizan, se salen de sí- en el trabajo de implementación.

Adorno y Horkheimer (2007) ampliaron el concepto de alienación para ir más allá del ámbito del trabajo, situándola como una producción cultural, ejercida por motores de manipulación y estandarización del pensamiento. Por ejemplo, los medios de comunicación, y las producciones culturales en general como la televisión, el cine, y hoy podríamos agregar, las redes sociales, transmiten un mensaje de lo que significa el éxito y el fracaso en esta sociedad dominada por los principios del capitalismo. La conformidad con las normas sociales hegemónicas y el consumo cultural estandarizado lleva, desde esta perspectiva, a una pérdida de la creatividad. Desde esta lectura, el ejercicio de las BNC, como cualquier

otra acción social en el mundo, puede reproducir alienación en el sentido de reforzar comprensiones y aspiraciones marcadas por la racionalidad económica del capitalismo, es decir, por principios de competencia, individualismo y consumo como indicadores de una vida exitosa. Esto es muy evidente en los programas sociales contra la pobreza, donde se suelen reproducir estas lógicas a través de discursos que ensalzan el emprendimiento y la lógica empresarial tanto en la trayectoria de vida de los usuarios como en el desempeño exigido a implementadores (Reininger y Castro-Serrano, 2021).

El/la BNC también es sujeto de alienación desde esta perspectiva: el capitalismo no solo le explota en tanto trabajador/a, sino que también reprime sus deseos, alimentando una falsa conciencia y un conformismo que oculta la verdadera y más profunda naturaleza de la explotación (Marcuse, 1969); y al mismo tiempo, se producen procesos de reificación: las relaciones o vínculos sociales se ven como cosas, lo que despersonaliza las interacciones humanas. Existen numerosos estudios que dan cuenta de los efectos de estos procesos de reificación de los vínculos en el ejercicio de las BNC: vínculos instrumentales con usuarios/as para cumplir metas impuestas por los diseños de programa (Reininger y Castro-Serrano, 2021), uso de los afectos o manipulación emocional para lograr que los usuarios cumplan con sus planes de intervención (Rojas Lasch, 2019), prácticas de ‘emprendimiento afectivo’ por parte de los BNC (Penz et al., 2017); desconexión emocional con usuarios y con el territorio en donde implementan los programas como modo de evasión (Lotta et al., 2022); creación de ‘distancia moral’ ante el ‘trabajo sucio’ (Muñoz Arce et al., 2022b), es decir, el trabajo con los más marginados de la sociedad (Nisar y Masood, 2020), entre otros.

Desde esta perspectiva, los BNC que reproducen subjetividades alienadas en sí mismos y en los usuarios, contribuyen a la fragmentación de las relaciones sociales, donde todo vínculo está mediado por el dinero y el consumo en vez de estar basados en lo colectivo y la solidaridad. En otras palabras, los BNC operan como actores sociales reproduciendo desigualdades (Nunes y Lotta, 2019). Ciertamente, desde la tradición crítica, estas prácticas subjetivas son producidas y reforzadas por mecanismos estructurales (Nisar y Masood, 2020).

El capitalismo, especialmente en su fase neoliberal, se alimenta de la racionalidad instrumental, una racionalidad puramente económica, que mide toda relación en términos de costos versus beneficios, maximización de resultados, optimización de los procesos. La contradicción entre siste-

ma y mundo de la vida se basa en que el primero se orienta por fines instrumentales –fines que son, por ejemplo, funcionales a la acumulación del capital sin perjuicio de la desposesión y explotación de los pueblos, las culturas y la naturaleza-, mientras el mundo de la vida refiere al trasfondo de experiencias y vivencias ‘prerreflexivas’ a partir del cual adquiere sentido la acción de las personas. Siguiendo esta línea es que Habermas (2010) plantea que en el contexto capitalista actual el mundo de la vida ha sido colonizado por la lógica del sistema económico-administrativo, que prioriza la racionalidad económica, la eficiencia y el control (Saretzki, 2017). El efecto que esta colonización tiene en el mundo de la vida es que la racionalidad del mercado se impone en la producción de vínculos de los individuos consigo mismos y con otros individuos, minando la comunicación genuina, la cooperación, y, por tanto, poniendo en riesgo el ethos democrático (Sossin, 1993). En los estudios sobre implementación, especialmente sobre trabajadores sociales de primera línea en el contexto de políticas de austeridad y desmantelamiento del bienestar en Europa producida luego de la crisis financiera de 2008, este proceso fue coloquialmente conocido como “*macdonalización*” de los servicios sociales (Dustin, 2016): bajo una lógica gerencial (managerialism) de los servicios sociales, comenzó a primar la racionalidad empresarial de optimización de las ganancias en el menor tiempo posible: las recetas son homogéneas y los procedimientos estandarizados, no hay lugar para la creatividad de los BNC o el desarrollo de vínculos significativos en la implementación y los resultados se miden en metas cuantificables –no se pregunta el ‘por qué’ o el ‘cómo’, si no el ‘cuánto’. Con ello, se reproducen la alienación y una idea hegemónica del desarrollo. Todo ello, producido bajo una creciente precarización de la condición laboral de los BNC (Harlow, 2003; Pentarakis y Dionysopoulou, 2019).

Subjetivación, poder y resistencia: lecturas foucaultianas de las BNC

La noción de subjetivación, a diferencia de las preguntas por cómo se constituye el sujeto o por la identidad del sujeto, comprende la construcción del sujeto como un proceso -y no un estado- informado por condiciones exteriores o estructurales: un “afuera” que incide en la manera en que los BNC se observan a sí mismos: la racionalidad de las políticas sociales y los marcos político-institucionales en que estas tienen lugar, y el peso de ello en sus propias significaciones, traducciones, relatos y deseos. En otras palabras, el proceso de subjetivación tiene lugar en el pliegue o intersección entre las condiciones estructurales –condiciones de oper-

ación de las políticas públicas- y las dimensiones de orden subjetivo (procesos biográficos, trayectorias laborales, posiciones ético-políticas que van construyendo los BNC en su trabajo cotidiano y en interacción con usuarios y otros actores). En esta intersección se observa la desidentificación y la contradicción, la adaptación y la fuga, es decir, procesos incesantemente diferidos e inacabados (Piedrahita, 2013). Tenemos así a un BNC que se produce como sí mismo al tiempo que se sale de sí, donde la subjetivación, tomando las palabras de Tassin (2012), se configura a partir de lo que se supone que un BNC debe ser, lo que desea ser y lo que se le exige que sea -y agregaríamos, con las condiciones materiales con las que cuenta para ‘ser’ todo eso.

A partir de estos procesos de subjetivación, los BNC establecen relaciones –con jefaturas, mandos medios, pero, más importantemente, con usuarios de las políticas. Desde la teoría crítica, interesa particularmente observar el vínculo entre los BNC y los grupos sociales marginalizados (Catlaw, 2007; Epp et al., 2014), en tanto los BNC son la cara visible del Estado y son la respuesta concreta frente a problemáticas sociales altamente complejas vinculadas a la pobreza, exclusión y/o ilegalidad, criminalidad, en definitiva, daño social; empleando medios más o menos sutiles de gobernanza (Penz et al., 2017). Los BNC, desde esta perspectiva, son el instrumento. Como plantean Nisar y Masood (2020, p. 26): “Ensuciándose las manos, los BNC permiten al Estado y a los grupos sociales dominantes mantener su distancia moral y vivir en la fantasía de la ciudad brillante, próspera y moderna”.

Esta lectura crítica parece no haber penetrado significativamente en los estudios sobre BNC a nivel internacional (Fischer et al., 2017). Prevalecen los enfoques que implícita o explícitamente, plantean que los BNC ejecutan las políticas y programas sociales desde una lógica “racional”, que optimiza beneficios (Sossin, 1993), una lógica “higienizada”, como es concebido en la lectura burocrática weberiana más tradicional (Hodson et al., 2013, Nisar y Masood, 2020). Sin embargo, plantean Nisar y Masood (2020), los BNC muchas veces distan de ser racionales, ya que operan en función de factores informales para la clasificación de usuarios (villanos, víctimas, héroes, etc.) basadas no pocas veces en prejuicios, teniendo efecto regresivo y reproduciendo desigualdades, como plantea Pires (2019). Esta misma ‘falta de racionalidad’ (en la acepción moderna/capitalista de la idea de racionalidad) se puede observar en un sentido contrario, cuando los BNC exceden los marcos orientadores de su quehacer y se vinculan desde los afectos y la solidaridad con los usuarios, incluso poniendo en riesgo su empleo por

considerar que traspasar estos límites es lo moralmente correcto (Weinberg y Banks, 2019; Muñoz-Arce y Duboy-Luengo, 2023).

Desde estas perspectivas vinculadas a los aportes del postestructuralismo, por lo tanto, es la propia idea de racionalidad lo que está en juego. Es imposible separar razón de emoción, opresión de emancipación, poder de resistencia (Löwbrand y Stripple, 2017). Se trata de procesos profundamente imbricados, enmarañados, sin forma definida o de múltiples formas cambiantes según la coyuntura, posición o situación que enfrentan los BNC. En este sentido, los BNC son agentes cuya subjetividad está atravesada –un vector más en un campo de fuerzas, conflictos, negociaciones, choques y/o coaliciones- donde se ponen en juego dinámicas de poder, conocimiento, identificaciones, relaciones y afectos (Jobling, 2020; Penz et al., 2017). Desde esta perspectiva, la alienación y la opresión, que son resultado del poder, se ponen en juego en un plano horizontal, rizomático (no vertical o lineal, como en la tradición crítica marxista ortodoxa) (Luke, 2017). El poder opera, dirá Foucault, a modo de red, donde poder y resistencia forman un entramado que da forma a múltiples formas de acción posible, organizadas con mayor o menor densidad, que operan en todas partes (Foucault, 1980).

Diversos autores han contribuido a estas lecturas críticas sobre el poder y la resistencia que ejercen los BNC: deconstrucción de la forma en que se construye el problema que abordan (Bacchi, 2021), el papel que juega el género, la etnia, el color de piel en las interacciones entre BNC y usuarios (Maynard-Moody y Musheno, 2012; Rain, 2024); las dinámicas de dependencia/autonomía, alienación/ciudadanía que BNC promueven en la implementación de políticas públicas (Prior y Barnes, 2011; Reininger y Castro-Serrano, 2021), incluyendo las tensiones estructurales y semánticas que se reproducen (Miranda, 2011).

Desde esta mirada, que pone el acento en las dinámicas de entre poder y resistencia, el rol que juegan los BNC puede tener múltiples acepciones –colaborar, entorpecer, estigmatizar, dignificar. Un solo BNC puede desarrollar estas acciones al mismo tiempo, incluso frente al mismo usuario/a (Muñoz Arce et al., 2022a). Las lecturas foucaultianas del poder y las resistencias permiten hacer esta lectura no binaria, donde no hay ‘opresores’ y ‘oprimidos’, “alienadores” y “alienados”, “neoliberales” y “anti-neoliberales” (Gómez Lechaptois, 2013), sino que todos los actores en el juego de la primera línea de implementación de las políticas públicas, incluyendo los BNC, pueden jugar múltiples papeles dependiendo del contexto, coyuntura que enfrentan, comprensiones o categorías de

interpretación que elaboran, dinámicas y relaciones que establecen con otros actores, entre muchos otros elementos.

En la mayoría de los estudios sobre BNC, las resistencias han sido comprendidas como las acciones de bloqueo u obstaculización del proceso de implementación por parte de los BCN. Desde una perspectiva crítica, las resistencias pueden tener también una connotación productiva, en tanto son formas de contestar y desafiar los mandatos institucionales que los BNC consideran injustos o dañinos para los usuarios (Strier y Bershtling, 2016; Weinberg y Banks, 2019). Cuando esto ocurre, estamos ante procesos de subjetivación de los BNC marcados por una mirada crítica-reflexiva, donde se despliega una capacidad de ‘agencia moral’ que les permite confrontar, a través de la acción y/o la omisión de acciones, la lógica de la política. Como hemos planteado en otros trabajos (Reininger et al., 2022; Muñoz Arce et al., 2022a; Muñoz Arce y Duboy Luengo, 2023), los estudios sugieren que son las tensiones, incomodidades o vacíos en los diseños de política los que llevan a los BCN a desarrollar actos de resistencia, los cuales pueden ser más o menos explícitos, confrontacionales y planificados, de carácter individual y/o colectivo, con efectos materiales y/o simbólicos, productivos y/o catárticos, con un alcance local, nacional o global, etcétera.

Entronques entre racionalidad gerencial y lógicas patronales en el ejercicio de las BNC

La crítica al capitalismo y su racionalidad neoliberal, así como las dinámicas de alienación, poder y resistencia en la primera línea de implementación, han sido reconocidas en estudios realizados en diversos países del mundo (Harlow, 2003; Dustin, 2016; Weinberg y Banks, 2019; Pentarakis y Dionysopoulou, 2019). La comprensión de los BNC como sujetos racionales, capaces de maximizar los beneficios por sobre los costos de la implementación, eficientes en el uso del tiempo, políticamente neutros en tanto tecnócratas que se rigen por lógicas gerenciales, capaces de competir en el ‘mercado’ de la implementación de políticas públicas para ser premiados o beneficiados con nuevos proyectos, no son aspectos exclusivos de América Latina.

Mirar las BNC desde una perspectiva crítica, situada desde América Latina, exige buscar aquello que es singular o que representa un contrapunto a interpretaciones críticas que se pueden hacer desde contextos tan diferentes como los europeos y angloamericanos. La racionalidad neoliberal está expandida globalmente, y afecta a los BNC de todo el mundo, es cierto, pero

¿Qué es lo singular si analizamos el impacto de esa racionalidad neoliberal en las BNC latinoamericanas? En este sentido, y siendo fiel a la tradición crítica, se requiere una lectura histórica de la manera en la cual el neoliberalismo y su racionalidad se ha ensamblado con el ethos cultural de América Latina, dando forma a la producción tanto de subjetividades como de arquitecturas institucionales que tienen un carácter específico. Esta singularidad tiene estrecha relación con el entronque entre neoliberalismo y una tradición patronal –es decir, colonial y patriarcal- propia de América Latina (Dussel, 1973). Se trata de una tradición que ha sido vastamente estudiada desde la filosofía latinoamericana, la teología de la liberación, el pensamiento decolonial, los feminismos decoloniales, indígenas y comunitarios, entre otras perspectivas.

La tradición patronal es resultado de un reforzamiento mutuo entre las lógicas coloniales y patriarcales. La figura del patrón, desde los tiempos de la colonia y trascendiendo a la formación de las repúblicas que se independizaron de los reinos europeos, encarna la lógica jerárquica, masculina y autosuficiente del ejercicio del poder –la colonialidad del poder- a la vez que de protección a sus súbditos (generalmente inquilinos sin tierra, únicamente dueños de su fuerza de trabajo). Esta lógica vertical, profundamente clasista y patriarcal, fue moldeando un ethos cultural de sumisión, gratitud, y, sobre todo, de temor frente a la figura (frecuentemente abusiva) del patrón por parte de los sujetos subordinados.

De acuerdo con Aníbal Quijano (2000), la colonialidad del poder, encarnada en la figura del patrón, también se ve reforzada por la colonialidad del saber –la negación de la posibilidad de conocimiento del ‘otro’ subalternizado-, y la colonialidad del ser –la imposición de formas de comportamiento socialmente aceptadas. A ello tenemos que agregar la colonialidad del género (Lugones, 2008) –la moralización respecto a la monogamia, heteronormia y obligaciones sexuales y reproductivas vinculadas a una concepción naturalizada sobre el ‘ser mujer’, que ha alimentado, como ha planteado Silvia Federicci (2016) la emergencia y consolidación del capitalismo.

En nuestra región, esta cultura patronal se ha ido reforzando a través de las décadas por estilos autoritarios de gobierno, la violencia institucional y las dictaduras. Sin embargo, como toda manifestación del poder, esta también incluye la posibilidad de subversión más o menos silenciosa, que se expresa tanto en revueltas populares que emergen cada cierto tiempo casi en forma cíclica, como en el cotidiano ‘se acata, pero no se cumple’ que refleja resistencias pasivas y encubiertas frente al poder (Araujo, 2009).

Estas configuraciones históricas de las relaciones de poder con lógica patronal, sumado a la debilidad de los Estados para proveer bienestar de manera universal, integral y sostenida en el tiempo, y, por ende, la fragilidad del pacto social en torno a los derechos de las personas, permiten comprender, en buena medida, los fenómenos de ‘ciudadanía de baja intensidad’ o ‘ciudadanía incompleta’ que desde la década de los 1990s se viene diagnosticando en la región (O’Donnell, 1993).

Comprendiendo este entramado histórico, que da forma a un ethos cultural singular de las sociedades latinoamericanas, es posible, entonces, identificar que los impactos del neoliberalismo en el ejercicio de las BNC tiene un cariz singular: i) las lógicas gerenciales de implementación de política pública se intersectan con las lógicas patronales que reproducen jerarquías de opresión y privilegio y ii) esto ocurre en un contexto donde la institucionalidad no puede garantizar las condiciones materiales para la provisión de bienestar de toda la ciudadanía (Peeters y Campos, 2023).

Un ejemplo de la intersección entre lógicas gerenciales y patronales lo podemos observar en las prácticas de clientelismo político que se producen en la implementación de programas sociales. Incluir de manera selectiva a los ‘buenos usuarios’ en los programas -el *creaming* abordado en la literatura tradicional sobre BNC (Lipsky, 1980), es decir, quienes tienen más posibilidades de culminar el programa con éxito- puede responder a una lógica gerencial (lograr las metas de cobertura y tasa de egreso en el tiempo exigido) pero al mismo tiempo también a una lógica patronal (capturar y/o fidelizar a usuarios ‘haciéndoles el favor’ de participar en el programa a cambio de apoyo político en una próxima elección de gobierno local) (Peeters y Campos, 2023).

El racionamiento de servicios, que es también parte de las estrategias de coping según la literatura tradicional sobre BNC, y que son usadas por estos para lidiar con las incertezas, el estrés y las exigencias psicológicas de la implementación (Pires, 2019), también pueden reproducir lógicas gerenciales a la vez que patronales. Un BNC puede decidir reducir la cobertura de un programa de fomento productivo para restringir su implementación en un territorio específico, con el propósito de, por ejemplo, racionar el servicio a la población indígena considerando que las cosmovisiones indígenas –no mercantiles ni extractivistas- pueden retrasar u obstaculizar la lógica productivista y orientada al lucro que subyace a los programas de fomento productivo del Estado. Ciertamente aquí se reproduce la lógica gerencial porque se optimiza el programa en un territorio, a la vez que se cosifican

las concepciones económicas de los pueblos originarios y/o se promueve la aculturación de estos para tener mejores rendimientos financieros, reproduciendo un self emprendedor –es decir, se reproduce la colonialidad (Buckingham y Angulo, 2022).

Ignorar los conocimientos indígenas en la implementación de programas sociales puede también obedecer al escaso tiempo que tienen los BNC para estrechar relaciones basadas en el diálogo, la empatía y la reciprocidad con sus usuarios, lo cual es consecuencia de la lógica gerencial de precarización de la condición laboral de los BNC y que conlleva el aumento exponencial de usuarios y el control de los tiempos de implementación sin consideración de las diferencias culturales y protocolos que estas exigen (Muñoz Arce y Rain, 2022). Relacionado a la aculturación en los procesos de implementación, también podemos observar la moralización de usuarios que no se ajustan al énfasis productivista del capitalismo, o que no encajan con los estándares normativos sexo-genéricos y de división sexual y racial del trabajo, que pueden estar muy presentes en las prácticas de gate-keeping –como la interpretación del perfil de usuarios ‘elegibles’- habituales en el ejercicio de las BNC en América Latina (Hinestroza Ramírez y Roca Servat, 2021; Rain, 2024) y en el Sur Global (Nisar y Masood, 2020).

Cuando la lógica gerencial se entronca con una tradición patronal, y donde las condiciones materiales para la provisión de bienestar de toda la ciudadanía son precarias o débiles, es más plausible la proliferación de un ethos cultural de sumisión y co-optación –tanto en BNC como en usuarios. Se reproducen jerarquías de opresión y privilegio en contextos institucionales debilitados, menoscabando el vínculo entre ciudadanos y el Estado. En estos contextos, teorías críticas europeas como la teoría de la acción comunicativa Habermasiana (Sossin, 1993), o las teorías sobre la gubernamentalidad inspiradas en Foucault (Bacchi y Goodwin, 2016), encuentran importantes limitaciones. Por ejemplo, las propuestas de la teoría crítica de Habermas sobre acción comunicativa –las reglas discursivas y la voluntad de entendimiento como vehículos de la acción dialógica que permitirían tomar decisiones a los BNC- tienen poco sentido en contextos donde domina el ethos cultural patronal, el control jerárquico, las prácticas autoritarias, de coerción y co-optación, las cuales se sostienen gracias a la precarización laboral que viven la gran mayoría de los BNC y los usuarios. Se trata de sujetos que, como plantea Dussel (2004), no pueden reproducir sus propias vidas, pues han sido excluidos de las *comunidades de comunicación* (acceso al habla) –claramente observado en las barreras que existen para que hacedores de política a nivel nacional escuchen lo que tienen que

decir sobre las políticas los BNC y los usuarios- y excluidos también de las *comunidades de vida*, por el incumplimiento de los derechos esenciales para tener una vida basada en condiciones de materialidad digna. Como plantea Gómez Lechaptois (2013), a diferencia del contexto institucional en el que escribieron sus teorías Habermas o Foucault, nuestros BNC y sus usuarios han sobrevivido sin Estado de derecho, sin reconocimiento pleno de derechos sociales, e incluso en tiempos de dictadura y sus resabios de autoritarismo, sin derechos civiles y políticos, y hoy más que nunca debido al recrudecimiento de la pobreza y la inmigración, a la devastación de los territorios –las zonas de sacrificio- y a la degradación ambiental, sin la sobrevivencia material garantizada, al menos mínimamente, para la totalidad de los ciudadanos.

Por otra parte, y si bien las propuestas foucaultianas sobre la formación de un *self* emprendedor en los BNC otorgan un marco comprensivo tanto de las violencias como de las solidaridades entre BCN y usuarios, interpretaciones posmodernistas de la obra foucaultiana han alimentado una suerte de “fobia hacia el Estado”, donde el Estado es visto como un ente acosador de la sociedad civil, omnipresente y todopoderoso (Tzeiman, 2021, p. 14). En palabras del propio Foucault (2005, p. 219), esta retórica anti-estatal se ha alimentado gracias al “*parentesco*” hallado entre diversas formas de Estado (“*el Estado administrativo, el Estado benefactor, el Estado burocrático, el Estado fascista, el Estado totalitario*”), y en la idea de que el Estado tendría “*un poder de expansión, una tendencia intrínseca a crecer, un imperialismo endógeno*” que terminará ahogando y dominando a la sociedad civil. En este marco, los BNC aparecen como una extensión del Estado, como los agentes encargados de concretar su mandato de dominación y opresión. Ciertamente estas aproximaciones al Estado y al rol de los BNC alimentan las asimetrías de poder y los antagonismos entre ciudadanos y el Estado, profundizándose así las lógicas patronales de los favores políticos en vez de una perspectiva de derechos ciudadanos.

Como han mostrado diversos estudios en América Latina, esta lógica patronal sigue patente en la acción de muchos BNC. Las prácticas asistencialistas, que comprenden al usuario de las políticas sociales como sujetos sin capacidad de autonomía y como entes pasivos del proceso de implementación, como meros receptores de la acción del Estado, han sido identificadas hace décadas (Grassi, 2003; Villa Gómez et al., 2017; Campillay et al., 2023).

Ejemplo de ello es la toma de decisiones en nombre de los usuarios de los programas sociales, sin consultarles (como postularlos a algún otro programa o intervención del Estado sin su consentimiento). Otro ejemplo, mucho más sutil, es la moralización para hacer que los usuarios cumplan con las metas de los programas. Solo considerando estos ejemplos, por supuesto que ni el diálogo comunicativo habermasiano es posible, ni las propuestas foucaultianas de no hacerle el juego al neoliberalismo son posibles. Estas prácticas reproducen una visión del Estado como un ente opresor, y de los BNC, como una extensión de ello.

La primera línea de implementación como zona de contacto privilegiada para las resistencias

Las preguntas que, en este contexto, plantea Tzeiman (2021, p. 18) “¿Puede el Estado ser el vehículo de procesos emancipatorios? ¿O acaso las fuerzas de la transformación solo emergen de la sociedad civil? ¿Se trata por lo tanto de destruir el Estado?” tienen un tono provocador, pero necesario, para clarificar que desde las teorías críticas el Estado sí puede y, de hecho, ha podido, promover acciones emancipatorias (son numerosos los ejemplos de políticas redistributivas, de acción afirmativa, y de cooperación que promueven la liberación, la igualdad, y las formas de solidaridad entre ciudadanos que han sido impulsadas por los Estados en América Latina). Esto no quita reconocer también las vulneraciones, opresiones y violaciones que estos mismos Estados han ejercido contra sus propios ciudadanos. Como plantea Foucault (2005, pp. 219), se trata de diversas ramas de lo que él llama “*el gran árbol estatal*”. En este contexto, lejos de plantear que el Estado deba achicarse o desaparecer, en este capítulo lo que se ha querido mostrar es la complejidad que la acción estatal tiene en términos de racionalidades que co-existen y se contradicen -complejidad que es el escenario y marco de la acción de los BNC.

Sumando elementos a estas interrogantes, agregamos ¿pueden los BNC tomar parte de estos eventuales procesos emancipatorios, desde su rol de implementadores en primera línea? Los estudios de resistencia en la implementación, basados en teorías críticas como las revisadas más arriba, aportan relevantes insumos para comprender esta primera línea como un espacio privilegiado para redistribuir el poder en las interacciones propias del encuentro entre ciudadanos -usuarios de las políticas sociales- y el Estado (Reininger et al., 2024). El ejercicio en primera línea de las BNC sería una “zona de contacto privilegiada, es decir, un campo social donde diferentes mundos de vida normativos, prácticas y conocimientos se encuentran, cho-

can e interactúan” (Gómez Lechaptois, 2014, p. 91). Desde aquí, los BNC son comprendidos como actores con capacidad de agencia puesta al servicio de las víctimas. En sus prácticas de implementación, pueden promover el reconocimiento de los saberes de los usuarios, abriendo espacios para la participación, que permita cuestionar asimetrías de poder. Desde esta perspectiva, el usuario debe ser tratado como un ciudadano, no como un ‘tutelado’, inválido o incapaz de posicionarse.

Alicia Rain (2004), trabajadora social Mapuche, pone el acento en la importancia del papel que juegan los BNC en la interpretación crítica de las políticas públicas, que durante siglos han operado como un mecanismo colonial de disciplinamiento de los grupos marginados del relato moderno del progreso. Ante políticas públicas ‘monoculturales’, que buscan la asimilación cultural de los usuarios y su alineación con los principios productivistas de la racionalidad neoliberal (el consumo, la competencia individual, la carrera por las ganancias económicas por sobre los vínculos colectivos), los BNC pueden ejercer resistencias frente a estos diseños de política, por ejemplo i) problematizando las categorías con las que se aproximan y comprenden a los usuarios, abriéndose a su mundo de interpretación, ii) propiciando vínculos basados en el reconocimiento entre BCN y usuarios, iii) desafiando el rol del ‘experto’ implementador, creando espacios para el intercambio de saberes entre BCN y usuarios (por ejemplo, incorporándoles en las reuniones de planeación de las actividades de implementación en un rol de expertos, integrándolos como miembros de consejos consultivos o ejecutivos de la política); y iv) propiciando instancias de diálogo permanente, incorporando no solo a usuarios en tanto individuos, sino a su mundo colectivo (Muñoz Arce y Rain, 2022).

Desde los feminismos decoloniales, la creación de “*subjetividades activas*”, como plantea María Lugones (2021, p. 45), permiten enfrentar las jerarquías de poder autoritario cuando “nos liberamos de la garra institucional y las descripciones estructurales, creando espacios liminales”. Llevado al análisis de la posición de los BNC, su posición es “liminal” en el sentido en que siempre están en umbral: en la ambivalencia de representar al Estado, pero en algún punto compartir mundos de vida con los usuarios. Este estado de apertura y ambigüedad es precisamente lo que permite el pasaje entre una condición social y otra. Nuevas formas de solidaridad pueden emerger, por ejemplo, el establecimiento de alianzas entre BCN y usuarios. Por ejemplo, en un estudio sobre resistencias profesionales en la implementación de un programa de salud mental en Chile (Muñoz Arce y Duboy Luengo, 2023), encontramos que las implementadoras del programa

y las usuarias (mujeres) establecían, en base a una identificación mutua en la precariedad, prácticas de resistencias que denominamos ‘feminizadas’: cuidados compartidos, prácticas de ayuda recíproca, acciones para confrontar a médicos varones ante abusos de poder en la implementación del programa, escalar demandas hacia autoridades locales, e incluso nacionales, para denunciar prácticas humillantes del programa, vincularse con organizaciones feministas para aportar otros puntos de vista complementarios al programa ‘politizando’ la categoría de salud mental, entre otras.

Estos son solo algunos ejemplos de cómo el ejercicio de las BNC puede ser asumido también como un ejercicio político, asunto que es fundamental en las teorías críticas en general, y particularmente en nuestra región latinoamericana. El entronque entre neoliberalismo y la tradición patronal otorga un cariz particular al ejercicio de las BNC en América Latina, pero como hemos revisado en este capítulo, estos entramados de poder también presentan fisuras para la resistencia, que permiten la emergencia, desde abajo y desde los márgenes, de prácticas que socaven el ethos cultural de sumisión, gratitud ante favores concedidos, y co-optación –tanto en BNC como en usuarios- que están a la base del déficit de ciudadanía en la región.

Bibliografía

Adorno, Theodor y Horkheimer, Max (2007). *Dialéctica de la Ilustración* (Vol. 63). Madrid: Akal.

Araujo, Katia (2009). *¿Se acata pero no se cumple?: estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago: Lom.

Atria, Fernando (2008). *Participación y alienación política en Chile*. Santiago: Siglo.

Bacchi, Carol y Goodwin, Susan (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. Nueva York: Springer.

Bacchi, Carol (2021). Introduciendo el enfoque '¿Cómo llega a ser representado el problema?' *Propuestas Críticas En Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work*, 1(2), 168–173.

Buckingham, Sara y Angulo, Angela (2022). The impact of public policies on acculturation: A mixed-method study of Latinx immigrants' experiences in four US states. *Journal of Community Psychology*, 50(2), 627-652.

Campillay-Araya, Miguel; Masso, Andrés y Muñoz-Arce, Gianinna (2023). Perspectivas profesionales sobre la intervención psicosocial en Chile. Una revisión sistemática de estudios cualitativos. *Revista de Estudios Sociales*, 85, 115-135.

Catlaw, Thomas (2007). *Fabricating the People: Politics and Administration in the Biopolitical State*. Tuscaloosa, AZ: University of Alabama Press.

Dussel, Enrique (1973). *América Latina: dependencia y liberación*. Buenos Aires: CLACSO.

Dussel, Enrique (2004). *La razón del otro. La interpretación como acto de habla*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Dustin, Donna (2016). *The McDonaldization of social work*. Nueva York: Routledge.

Eiró, Flávio y Lotta, Gabriela (2024). On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34 (1), 67–79.

Epp, Charles; Maynard-Moody, Steven y Haider-Markel, Donald (2014). *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.

Escobar, Arturo (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, 1, 51-86.

Federici, Silvia (2016). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Quito: Abya-Yala.

Fischer, Frank et al. (2017). *Handbook of Critical Policy Studies*. Londres: Elgar.

Foucault, Michel (1980). *The History of Sexuality Volume 1: An Introduction*. New York: Vintage.

Foucault, Michel (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), p. 3–20.

Foucault, Michel (2005). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gómez Lechaptois, Francisca (2013). Políticas públicas críticas para y desde América Latina. *Política y Cultura*, (40), 79–98.

Gómez Lechaptois, Francisca (2014). Trabajo Social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *Revista Katálysis*, 17(1), 87-94.

Grassi, Estela (2003). El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 1(4), 1-12.

Habermas, Jürgen (2010). *Teoría de la Acción Comunicativa. Vol. I*. Madrid: Trotta.

Harlow, Elizabeth (2003). New managerialism, social service departments and social work practice today. *Practice*, 15(2), 29-44.

Hinestroza Ramírez, Jhonmer y Roca Servat, Denisse (2021). La etnoeducación en Quibdó, Colombia: ¿alternativa o reproducción del racismo? *Nodos y Nudos*, 7(50), 125-147. <https://doi.org/10.17227/nyn.vol7.num50-12547>

Hodson, Randy; Martin, Andrew y Lopez, Vincent (2013). Rules Don't Apply: Kafka's Insights on Bureaucracy. *Organization*, 20(2), 256–78.

Horkheimer, Max (2002). *Crítica de la razón instrumental*. Madrid: Trotta.

Jaeggi, Rahel (2014). *Alienation*. Nueva York: Columbia University Press.

Jobling, Hannah (2020). Discretion from a critical perspective. En T. Evans y P. Hupe (eds.), *Discretion and the quest for controlled freedom* (pp. 193-210). Londres: Springer.

Lavee, Einat y Strier, Roni (2018). Social workers' emotional labour with families in poverty: Neoliberal fatigue? *Child & Family Social Work*, 23(3), 504-512.

Leyton, Cristian (2024). *Implementación de políticas sociales en Chile*. Santiago de Chile: RIL.

Lipsky, Michael (1980). *Burocracia a nivel de calle: dilemas del individuo en los servicios públicos*. Londres: Russell Sage.

Lotta, Gabriela; Lima-Silva, Fernanda y Favareto, Arlison (2022). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502–519.

Lövbrand, Eva y Stripple, Johannes (2017). Foucault and critical policy studies. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, M. Orsini (eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 92-110). Londres: Elgar.

Lugones, María (2008). Colonialidad y género. *Tabula rasa*, (9), 73-102.

Lugones, María (2021). *Peregrinajes. Teorizar una coalición contra múltiples opresiones*. Buenos Aires: Del Signo.

Luke, Timothy (2017). The interpretation of power. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, M. Orsini (eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 151-169). Londres: Elgar.

Marcuse, Herbert (1969). *Ensayo sobre la liberación*. Ciudad de México: Mortiz.

Maynard-Moody, Steve y Musheno, Michael (2012). Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), 16–23.

Miranda, Patricio (2011). Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas: una cartografía del caso chileno. *Textos y Contextos*, 10(1), 137-156.

Muñoz-Arce, Gianinna y Duboy-Luengo, Mitzi (2023). Decolonial Feminism and Practices of Resistance to Sustain Life: Experiences of Women Social Workers Implementing Mental Health Programmes in Chile. *Affilia*, 38(4), 629-645.

Muñoz-Arce, Gianinna et al. (2022a). 'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

Muñoz-Arce, Gianinna et al. (2022b). Trabajo no reconocido, trabajo "sucio", trabajo precario: condiciones de implementación de programas sociales en la coyuntura del cambio constitucional en Chile. *Revista Temas Sociológicos*, (31), 133-156.

Muñoz-Arce, Gianinna y Rain, Alicia (2022). Decolonising community social work: contributions of front-line professional resistances from a Mapuche perspective. *Critical and Radical Social Work*, 10(3), 362-376.

Nisar, Muhammad y Masood, Ayesha (2020). Dealing with disgust: Street-level bureaucrats as agents of Kafkaesque bureaucracy. *Organization*, 27(6), 882-899.

Nunes, Joao y Lotta, Gabriela (2019). Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers. *Social Science y Medicine*, 242, 112551.

O'Donnell, Guillermo (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2023). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977-995.

Pentarakis, Maria y Dionysopoulou, Konstantina (2019). Social workers: a new precariat? Precarity conditions of mental health social workers working in the non-profit sector in Greece. *European Journal of Social Work*, 22(2), 301-313.

Penz, Otto et al. (2017). Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. *Critical Social Policy*, 37(4), 540-561.

Piedrahita, Claudia (2013). Reflexiones metodológicas. Acercamiento ontológico a las subjetivaciones políticas. En C. Piedrahita, A. Díaz y P. Vommaro (Comps.), *Acercamientos metodológicos a la subjetivación política. Debates Latinoamericanos* (pp. 15-30). Buenos Aires: CLACSO.

Pires, Roberto (2019). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Prior, David y Barnes, Marian (2011). Subverting Social Policy on the Front Line: Agencies of Resistance in the Delivery of Services. *Social Policy & Administration*, 45(3), 264-279.

Quijano, Aníbal (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* (Vol. 13). Buenos Aires: CLACSO.

Rain, Alicia (2024). Social Work, indigenous feminisms and decolonisation of public policies in Chile. En C. Noble, S. Rasool, L. Harms, G. Muñoz Arce y D. Baines (eds.), *The Routledge International Handbook of Feminisms and Social Work* (pp. 84-96). Nueva York: Routledge.

Reininger, Taly y Castro-Serrano, Borja (2021). Poverty and human capital in Chile: The processes of subjectivation in conditional cash transfer programs. *Critical Social Policy*, 41(2), 229-248.

Reininger, Taly; Muñoz-Arce, Gianinna y Villalobos, Cristóbal (2022). Possibilities for new social work professional resistance in Chile: Times of social change? *Critical and Radical Social Work*, 10(1), 41-56.

Reininger, Taly et al. (2024). Los encuentros públicos en la implementación de programas sociales en Chile: discusiones y prospectivas de un campo en formación. *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 10(1), 53-66. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.73807>

Rojas Lasch, Carolina (2019). *Ayudar a los pobres: Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Saretzki, Thomas (2017). Habermas, critical theory and public policy. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp 67-91). Londres: Elgar.

Strier, Rony y Bershtling, Orit (2016). Professional resistance in social work: Counterpractice assemblages. *Social Work*, 61(2), 111-118.

Sossin, Lorne (1993). The politics of discretion: toward a critical theory of public administration. *Canadian Public Administration*, 36(3), 364-391.

Tassin, Etienne (2012). De la subjetivación política. Althusser/Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze. *Revista de Estudios Sociales*, 43, 36-49.

Tummers, Lars (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.

Tzeiman, Andrés (2021). *La fobia al Estado en América Latina: Reflexiones teórico-políticas sobre el desarrollo y la dependencia*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani – CLACSO.

Villa Gómez, Juan et al. (2017). Acción con daño: del asistencialismo a la construcción social de la víctima. Mirada a procesos de reparación e intervención psicosocial en Colombia. *Universitas Psychologica*, 16(3), 264-276.

Weinberg, Merlinda y Banks, Sarah (2019). Practising Ethically in Unethical Times: Everyday Resistance in Social Work. *Journal Ethics and Social Welfare*, 13(4), 361-376.

LA AGENCIA DE LOS CIUDADANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS A NIVEL DE CALLE Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN

Sergio A. Campos

Introducción

Toda política pública busca influir en el comportamiento de los destinatarios a los que se dirige (Gofen, 2015; Howlett, 2018; Schneider e Ingram, 1990; Tummers, 2019; Weaver, 2014). Por ejemplo, al promover comportamientos beneficiosos (por ejemplo, la vacunación) o al tratar de evitar o castigar comportamientos considerados perjudiciales (por ejemplo, conducir en estado de ebriedad). Además, las organizaciones gubernamentales y los ciudadanos a menudo participan en relaciones de intercambio en las que cada parte da y recibe diferentes recursos (Alford, 2002). Por ejemplo, los clientes pagan dinero por los servicios públicos, el Estado otorga valor público y cohesión social a los beneficiarios, y los sujetos obligados proporcionan cumplimiento y cooperación al gobierno (Alford, 2002). Esta relación sugiere que el comportamiento de los ciudadanos es relevante para

el estudio de la administración y la política pública, particularmente durante su implementación.

A pesar de que, en su formulación original, la teoría de la burocracia de nivel de calle enfatizó las implicaciones de la implementación y la prestación de servicios para los ciudadanos, particularmente porque los burócratas de nivel de calle (BNC) median la “relación constitucional de los ciudadanos con el estado” (Lipsky, 2010, p. 4), los aportes subsecuentes se centraron casi exclusivamente en el lado burocrático de esa relación. Sólo dos décadas después, se reconoció el lado ciudadano de las interacciones a nivel de calle (Sandfort et al., 1999). Sin embargo, los ciudadanos siguen siendo considerados principalmente como el “lado impotente de la interacción” (Gofen et al., 2019). Esta perspectiva de la interacción pasa por alto que los ciudadanos pueden tener agencia y que esta puede afectar la implementación de políticas.

Considerar a los ciudadanos desde una perspectiva más activa en el estudio de la implementación de políticas a nivel de calle es relevante por el hecho de que un papel más activo por parte de los ciudadanos resulta en interacciones de nivel de calle más complejas, principalmente porque cada actor involucrado tiene su propia comprensión de los roles y tareas que deben desempeñar (Michel et al., 2022, p. 406); y porque los ciudadanos pueden reaccionar (Hasenfeld, 2010) de maneras no deseadas ni contempladas por las políticas y regulaciones (de Boer, 2021; Gofen et al., 2019). En ese sentido, algunos autores (Bartels, 2013; Hand y Catlaw, 2019; Lipsky, 2010; Raaphorst, 2018; Raaphorst y Van de Walle, 2018; Samanta y Hand, 2022), señalan que una de las principales fuentes de complejidad y ambigüedad para los BNC es su interacción con los ciudadanos.

Aunque estudios previos han contribuido a nuestra comprensión sobre cómo la incertidumbre afecta a los BNC durante su interacción con los ciudadanos, se ha prestado poca atención al papel que juegan los ciudadanos en los encuentros burocráticos en el contexto de las instituciones débiles. Si bien, toda interacción social implica complejidades en tanto que es un fenómeno humano (Raaphorst, 2018), muchas explicaciones sobre la incertidumbre en el trabajo de primera línea no problematizan sobre las características del contexto institucional y burocrático en el que se dan las interacciones ciudadano-BNC (Campos, 2024) y como esos contextos específicos pueden influir en los comportamientos de BNC y los ciudadanos con los que interactúan. Sabemos, por ejemplo, que las burocracias en contextos de instituciones estatales débiles presentan características estructurales

disfuncionales, como el clientelismo, el patronazgo, la presencia de intermediarios y la baja formalización (Carswell et al., 2019; Peeters et al., 2020; Peeters y Campos, 2023). Por lo tanto, las dinámicas sociales entre BNC y ciudadanos pueden sustituir la falta de certidumbre institucional (Campos, 2024). Esto implica que para comprender en su totalidad el trabajo de primera línea en contextos con instituciones débiles es necesario considerar a los ciudadanos y sus diferentes estrategias al enfrentarse a BNC en la implementación de la política pública y el acceso a los servicios públicos.

El propósito de este capítulo es avanzar en nuestra comprensión del concepto de agencia ciudadana durante la implementación de políticas a nivel de calle y la prestación de servicios. Con base en los resultados de una revisión de la literatura (Campos, 2021), este capítulo se enfoca en la definición conceptual y clasificación de la agencia del ciudadano. El capítulo está organizado de la siguiente forma: en la siguiente sección se define el concepto de agencia del ciudadano con base en la teoría sociológica. En la segunda sección se explica el marco conceptual para clasificar la agencia y entender sus fuentes y efectos. Finalmente se ofrecen unas conclusiones.

Definición de la agencia del ciudadano en la implementación de nivel de calle y la entrega de servicios públicos

La literatura sobre administración pública ha privilegiado la importancia de la estructura sobre la agencia para explicar la toma de decisiones y el comportamiento burocrático (March y Olsen, 1984). Recientemente, el debate sobre la agencia y, particularmente, de los ciudadanos, ha permeado la investigación. Por ejemplo, Nielsen y otros autores adaptan el concepto de afrontamiento (Tummers et al., 2015) y proponen el concepto de comportamiento de afrontamiento ciudadano como “esfuerzos conductuales que los ciudadanos emplean durante y en la preparación para la interacción con autoridades para dominar las exigencias del encuentro público” (Nielsen et al., 2021, p. 383).

Sin embargo, esta propuesta teórica no permite una comprensión más amplia de la agencia ciudadana. En primer lugar, al definir el comportamiento ciudadano como afrontamiento, los autores pierden abstracción en su conceptualización, ya que el afrontamiento es una instancia específica de la agencia ciudadana. En segundo lugar, el enfoque en la dimensión conductual del concepto de afrontamiento (Nielsen et al., 2021, p. 383) oscurece otras formas de agencia ciudadana documentadas en la literatura como el trabajo de identidad (por ejemplo, Hillman, 2014; Little, 1999; Mik-Meyer,

2017) o el retiro de la interacción (por ejemplo, Nisar, 2018; Wright et al., 2020). Además, no se consideran aquellas acciones de los ciudadanos que están en la frontera de la ilegalidad o la corrupción, como el fraude (véase, por ejemplo, Dean y Melrose, 1997; Gustafson, 2011), la prostitución (Gustafson, 2011) o el soborno (Leclerc-Madlala, 2006; Tuckett, 2015). Todas ellas son acciones que los ciudadanos pueden utilizar estratégicamente con alguna finalidad en el contexto de una interacción a nivel de calle.

El debate entre la estructura y la agencia ha sido prolífico en la teoría sociológica (Deacon, 2004; Deacon y Mann, 1999). Desde los años ochenta, autores como Anthony Giddens y Pierre Bourdieu han sido altamente influyentes en el estudio de la agencia al vincular las acciones de los sujetos con la estructura social. Si bien estos aportes tienen gran valor, aún presentan limitaciones para capturar la complejidad de la agencia humana (Emirbayer y Mische, 1998; Hoggett, 2001). En ese sentido, sociólogos como Emirbayer y Mische, y Paul Hoggett han abordado estos problemas y ofrecen propuestas teóricas para entender mejor la agencia. Utilizaré sus definiciones como punto de partida.

Emirbayer y Mische definen la agencia como el:

compromiso temporalmente construido por los actores de diferentes entornos estructurales—los contextos temporales-relacionales de la acción—que, a través de la interacción de hábito, imaginación y juicio, reproduce y transforma esas estructuras en respuesta interactiva a los problemas planteados por las situaciones históricas cambiantes (1998, p. 970).

Esta definición es relevante en el contexto de la implementación a nivel de calle. Primero, es consistente con la manera contingente de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la implementación a nivel de calle y la prestación de servicios públicos (Prior y Barnes, 2011). En segundo lugar, reconoce que los actores provienen de diferentes entornos estructurales con diferentes interpretaciones de sus roles y acciones durante la implementación de políticas (Michel et al., 2022). En tercer lugar, considera la agencia como un proceso dinámico y temporal a través del cual el agente está vinculado a la estructura. En la medida en que los ciudadanos a menudo utilizan sus experiencias pasadas con encuentros burocráticos para adquirir conocimiento e información sobre las normas administrativas y sobre los estilos de aplicación de los BNC (de Boer, 2021; Döring, 2021; Masood y Nisar, 2021).

Además, la definición propuesta por Emirbayer y Mische (1998) abre la caja negra de la agencia. Según estos autores, la agencia comprende tres dimensiones: iterativa, proyectiva y evaluativa-práctica (Emirbayer y Mische, 1998, pp. 971-1001). La primera dimensión es una “orientación hacia el pasado” (Emirbayer y Mische, 1998, p. 979). Se refiere a la forma en que los agentes enfocan su atención en aspectos de la realidad, identifican patrones y relaciones en experiencias pasadas y reconocen repertorios de acciones pasadas. A través de la dimensión proyectiva, los agentes se orientan hacia el futuro hipotetizando posibles patrones de acción y sus limitaciones. Finalmente, la dimensión evaluativa-práctica permite a los agentes hacer juicios contextualizados sobre una situación social presente a través de la problematización, caracterización, deliberación, decisión y ejecución.

Un error común es pensar que la capacidad de actuar y cambiar estructuras ocurre en términos absolutos: o puedes actuar o no puedes, lo cual no es el caso, como han mostrado algunos estudios empíricos sobre interacciones a nivel de calle (Dean, 2003, p. 701; Dubois, 2016, p. 154; Koenig, 2011, p. 1108; Prior y Barnes, 2011, p. 270). En ese sentido, el modelo de agencia de Hoggett (2001) es útil para una comprensión más completa y matizada de la agencia. Según este autor, existen límites a nuestra reflexividad y agencia. Por lo tanto, cualquier definición de agencia debe reconocer que la capacidad de actuar y ser reflexivo de un individuo es un continuo en el que el sujeto se sitúa dependiendo de las restricciones que enfrenta. Además, Hoggett (2001) critica algunas suposiciones normativas sobre la agencia que la equiparan con algo necesariamente constructivo y positivo. El resultado es una concepción de la agencia que incluye la idea de acciones potencialmente dañinas o impulsivas, así como la inacción. De esta forma, la agencia es una cuestión de grados, lo cual es particularmente relevante cuando se trata de la agencia de ciudadanos vulnerables o desfavorecidos (Mohammed, 2021; Nisar, 2018), lo cual es a menudo el caso en los encuentros de primera línea, y más aún en contextos con instituciones débiles.

Con base en la discusión anterior, y con el fin de tener una definición de la agencia ciudadana en el contexto de implementación de políticas y entrega de servicios, este capítulo define la agencia ciudadana como la capacidad potencial de ejercer imaginativamente algún grado de control sobre la estructura interaccional y de políticas durante la implementación de políticas y la prestación de servicios. Esta definición es útil porque es lo suficientemente abstracta para incluir diversas acciones a través de las cuales los ciudadanos pueden ejercer control sobre las estructuras de políticas. Además,

al enunciar la potencialidad de la capacidad, reconoce que la agencia es una cuestión de grado (Hoggett, 2001), lo que incluye la posibilidad de tener poco o casi ningún control sobre la estructura.

Reconozco que otros tipos de agencia son relevantes para entender el comportamiento de los ciudadanos al tratar con políticas públicas. Particularmente, lo que se conoce como agencia de segundo orden, dirigida hacia cambios más radicales y a largo plazo en la vida de las personas (ver Lister, 2004 para una descripción de este tipo de agencia). Sin embargo, este tipo de agencia ha sido estudiado por la literatura sobre política social y la literatura de trabajo social (Parsell et al., 2017). Además, este tipo de agencia es menos común que los tipos de agencia más cotidianos (Frost y Hoggett, 2008, p. 441). Por lo tanto, este capítulo se centra en la agencia de primer orden, que ha sido poco estudiada en el campo de la administración pública (Masood y Nisar, 2021; Nisar, 2018).

Una clasificación de la agencia del ciudadano, sus causas y efectos

Ha habido diferentes esfuerzos de clasificación de la agencia en la literatura (porejemplo, DjuveyKavli, 2015; Hitlin y Elder, 2007; Hoggett, 2001; Lister, 2004). Sin embargo, aún falta abordar la interacción entre la agencia ciudadana y la estructura de políticas; en su lugar, la mayoría de los modelos de agencia se centran en la agencia de manera general. Una excepción es el modelo de Djuve y Kavli (2015). Basándose en el modelo de motivación y agencia de Le Grand (2003), estos autores proponen una tipología de agencia de usuarios de servicios basada en dos dimensiones: el nivel de autonomía del usuario de servicios (reinas versus peones en la terminología de Le Grand) y el nivel de consenso entre ellos y los proveedores de servicios. Los cuatro tipos resultantes son *agencia buena* (usuarios altamente autónomos y de acuerdo), *agencia mala* (usuarios altamente autónomos, pero en desacuerdo), *consentimiento silencioso* (usuarios pasivos y de acuerdo), y *resistencia silenciosa* (usuarios pasivos y en desacuerdo). Sin embargo, la limitación de este modelo es que adopta el punto de vista del BNC, resultando en un sesgo normativo contra ciertas formas de agencia ciudadana al considerarlas malas. Por lo tanto, una comprensión completa del complejo fenómeno de la agencia ciudadana y su interacción con la estructura de políticas requiere una visión más matizada de la agencia.

Una alternativa útil para la clasificación de la agencia ciudadana proviene de Anat Gofen, particularmente de su trabajo sobre disonancia de políticas.

De acuerdo con el concepto de disonancia de políticas, el incumplimiento de los sujetos de las políticas (por lo general, ciudadanos) respecto a los objetivos de la política es un proceso complejo que va más allá de la simple definición binaria de cumplir vs. incumplir. En ese sentido, cualquier “juicio normativo de la divergencia no es ni simple ni inequívoco” (Gofen, 2014, p. 474). Sin embargo, el concepto propuesto por Gofen está estrechamente vinculado al incumplimiento, que es un tipo específico de manifestación de agencia ciudadana. No obstante, el concepto de disonancia de políticas es útil para comprender cómo el comportamiento de los destinatarios de políticas entra en conflicto con los mandatos de políticas (Gofen, 2015, p. 7). Utilizo el concepto de disonancia de políticas y lo amplío para capturar el incumplimiento y otros comportamientos incluidos en el concepto de agencia ciudadana.

Basándome en el concepto de disonancia de políticas (Gofen, 2015), clasifico la agencia ciudadana en tres formas de agencia: agencia disonante, agencia consonante y agencia contingente. La primera forma de agencia se refiere a aquellas manifestaciones de agencia ciudadana que desafían, entran en conflicto o son incongruentes con una política, el BNC o la prestación de servicios públicos. Por el contrario, la agencia consonante incluye acciones (o inacciones) que están en concordancia o al menos no desafían la política, el BNC o el servicio público. En línea con la definición de agencia que utilizo en este capítulo, reconozco que las manifestaciones de agencia no siempre son claramente disonantes o consonantes. Aun así, todo depende de la situación específica en la que un individuo se involucra con la estructura de políticas. En ese sentido, las manifestaciones de agencia serán contingentes a la estructura de políticas y a la capacidad individual. Utilizo estas categorías para clasificar las manifestaciones de agencia ciudadana encontradas en la literatura.

La literatura empírica sobre acciones de los ciudadanos durante interacciones de primera línea también ofrece algunas claves para entender las fuentes que dan origen a la agencia, así como los efectos de la agencia respecto a las políticas y los propios ciudadanos. Siguiendo la corriente reciente de literatura dentro de la Administración Pública enfocada en la capacidad de los ciudadanos para navegar encuentros burocráticos y el concepto de *policy feedback*, clasifiqué las fuentes de agencia según la naturaleza de los recursos o condiciones en juego durante la implementación a nivel de calle: *fuentes personales, sociales e institucionales*. El primer tipo de fuente se refiere a características y recursos individuales (por ejemplo, información, conocimiento, autoefica-

cia) que los ciudadanos tienen intrínsecamente o adquieren (Christensen et al., 2020; Döring, 2021; Masood y Nisar, 2021). Las fuentes sociales se refieren a los recursos desarrollados por los ciudadanos a través de sus relaciones sociales y redes (Masood y Nisar, 2021). Finalmente, las fuentes institucionales son características de las políticas o servicios públicos que promueven ciertas actitudes, capacidades y habilidades (pero también cargas) que pueden empoderar (pero también despojar de poder) a los ciudadanos a través de un efecto de retroalimentación de políticas (Moynihan y Herd, 2010; Moynihan et al., 2015; Wichowsky y Moynihan, 2008).

Finalmente, en línea con la clasificación de agencia ciudadana y tomando inspiración de la clasificación de afrontamiento hecha por Tummers y colegas (2015), también clasifico los efectos de la agencia en las políticas y en los propios ciudadanos. Por lo tanto, la agencia ciudadana podría tener consecuencias de tres tipos: en contra de la política, a favor de la política y hacia los ciudadanos.

Análisis de la literatura empírica: modos, fuentes y efectos de la agencia del ciudadano

Formas de agencia

La forma más común de agencia es la agencia disonante. Instancias específicas de esta categoría se ubican en un espectro que va desde lo activo hasta lo pasivo y desde lo disruptivo hasta lo no disruptivo. Por ejemplo, encontramos casos de *extreme gaming* en el extremo más disruptivo del espectro, como en el estudio de Leclerc-Madlala (2006). Según el estudio de caso de este autor, personas ansiosas por acceder a una subvención por discapacidad para pacientes con VIH logran vender y comprar sangre infectada con VIH para intentar engañar al sistema o incluso participan en relaciones sexuales sin protección con la intención de infectarse (Leclerc-Madlala, 2006, p. 253). Sin embargo, no todas las formas disruptivas de agencia disonante son comportamientos activos. Por ejemplo, Mohammed (2021) encontró en su trabajo sobre el Programa de Alimentación Escolar de Ghana que los escolares ejercen una agencia mínima al negarse a comer la comida que se les sirve debido a su mala calidad (Mohammed, 2021, p. 7). De manera similar, en su estudio de caso sobre el bienestar social en Francia, Dubois descubrió que los clientes de bienestar utilizaban una forma pasiva de resistencia. Este autor sostiene que los beneficiarios de bienestar social se negaban a participar en actividades de bienestar y retenían información relevante para los encuentros burocráticos (Dubois, 2016).

Otra forma activa de agencia disonante que no es disruptiva son las diferentes formas de negociación. A diferencia del *gaming* o el fraude (por ejemplo, Dean, 2003; Dean y Melrose, 1997), donde los ciudadanos subvierten o engañan explícitamente al sistema, a veces como la única forma posible de actuar (Peeters et al., 2020), la negociación implica un comportamiento más constructivo en el que los ciudadanos y los BNC se involucran en un proceso de toma de decisiones conjunta (Gofen et al., 2019). Por ejemplo, hay casos en los que los clientes no están de acuerdo con los planes de activación y los negocian con sus trabajadores sociales (por ejemplo, Djuve y Kavli, 2015; Eskelinen et al., 2010). La negociación también es frecuente en entornos de atención médica donde los pacientes negocian con el personal médico un tratamiento preferido (Koenig, 2011; Gofen y Needham, 2015; Gofen et al., 2019), un diagnóstico (Stewart, 2015) o su acceso a tratamiento (Johannessen, 2019; ver también Benjamin, 2020 para un caso de acceso a beneficios sociales). Finalmente, existen instancias pasivas y no disruptivas de agencia disonante. Por ejemplo, cuando los ciudadanos abandonan la interacción o el servicio público como respuesta a un conflicto con el BNC (May y Stengel, 1990) o como respuesta a sanciones recibidas (Juhila et al., 2014; Wright et al., 2020), o simplemente para evitar malos proveedores de servicios (Stewart, 2015).

La agencia contingente no es fácil de clasificar como conflictiva o alineada con la política, sino que depende de cómo es utilizada por el ciudadano en un contexto particular y su compromiso con la estructura. Por ejemplo, una de las formas de agencia más frecuentemente estudiadas en esta categoría es la performativa. La performativa se refiere a una forma de actuar un rol dentro de un orden interactivo (Goffman, 1959). En ese sentido, esta modalidad de agencia, como instancia de agencia contingente, puede llevarse a cabo como una forma de *gaming*, como en el caso estudiado por Erica Weiss, donde los jóvenes desempeñan un rol “adaptado con el propósito de evitar el servicio militar” (Weiss, 2016, p. 20). Pero también podría realizarse para encajar en un rol o identidad impuesta por la política o el servicio público (Hillman, 2014; Lens y Cary, 2010; Mik-Meyer, 2017). La diferencia entre estos dos usos de la agencia performativa es que en un caso (servicio militar), hay una oposición abierta a ser parte del encuentro burocrático. Mientras que en el otro (bienestar o atención médica), los ciudadanos necesitan el encuentro burocrático para recibir un beneficio público o valor.

Finalmente, la forma de agencia menos estudiada en la literatura es la agencia concordante. Esta categoría incluye comportamientos alineados con la política, la interacción con el BNC, o la prestación de servicios públicos. Aquí también encontramos comportamientos que van desde lo activo hasta lo pasivo. En el extremo activo de la agencia concordante, encontramos comportamientos esperados y promovidos por las políticas de activación y prevención, lo que Hoggett ha denominado el agente reflexivo (Hoggett, 2001). Por ejemplo, Dean (2003) habla de consumidores heroicos y Mik-Meyer y Silverman (2019) de clientes resueltos, refiriéndose a los beneficiarios de políticas sociales de activación que actúan de manera autónoma y responsable para proveer su propio bienestar (Dean, 2003, p. 700). Al mismo tiempo, otros autores hablan de ciudadanos que cooperan con los BNC para cumplir con los mandatos de las políticas (Murray, 2006). En contraste, en el extremo pasivo de la agencia concordante, está el ciudadano pasivo (Dean, 2003) que se adapta a los servicios públicos jerárquicos e ineficientes (Eyles et al., 2015). Otros ciudadanos evitan llamar la atención al descuidar sus verdaderas identidades (Nisar, 2018) o asumen pasivamente las formas de vida “normales” para ellos (Mik-Meyer y Silverman, 2019).

Fuentes de la agencia

De acuerdo con la literatura revisada, el tipo de fuente de agencia más común es la institucional. Este tipo de fuente de agencia se refiere a recursos, habilidades o condiciones definidas por las políticas públicas o estructuras de servicios públicos que permiten a los ciudadanos ejercer agencia. Por ejemplo, el desencadenante más común de la agencia fue la calidad del servicio público entregado y el encuentro con el BNC. Cuando los ciudadanos se involucran en un procedimiento formal para corregir un error burocrático o quejarse de un maltrato del BNC, la evaluación que hacen los ciudadanos sobre la calidad del servicio público o de los BNC fue determinante (May y Stengel, 1990). Además, esta evaluación también da origen a respuestas informales y alternativas por parte de los ciudadanos (ver Cohen, 2012; Hossain, 2010; Peeters, et al., 2020).

Las fuentes personales de agencia son la segunda fuente más común encontrada. Esta categoría se refiere a recursos, habilidades o condiciones personales que permiten a los ciudadanos ejercer agencia. Existen dos trabajos que discuten sistemáticamente dos de las fuentes personales más importantes de agencia. Masood y Nisar (2021, p. 66) proponen el concepto de capital administrativo como “una habilidad explícita o tácita para com-

prender las reglas burocráticas, procesos y comportamientos para lograr resultados favorables en encuentros burocráticos”. Por su parte, Döring (2021) propone el concepto de alfabetización administrativa (AL) como la capacidad multidimensional de los ciudadanos al tratar con burocracias públicas, caracterizada por alfabetización funcional, alfabetización comunicativa, alfabetización estructural, alfabetización procesal, alfabetización cívica y alfabetización mediática (Döring, 2021, p. 6). Ambos conceptos resaltan la importancia del conocimiento y la información para que los ciudadanos actúen en un contexto burocrático. En ese sentido, tener capital administrativo o contar con alfabetismo administrativo permite a los ciudadanos navegar mejor por la burocracia (Gustafson, 2011), pero también desafiar decisiones profesionales (Gofen y Needham, 2015; Gofen et al., 2019; Weiss, 2016).

Las fuentes sociales de agencia son los recursos, habilidades o condiciones provenientes de redes o interacciones sociales que permiten a los ciudadanos ejercer agencia. Dada la relevancia de los BNC para la vida de los ciudadanos (Lipsky, 2010), no es sorprendente que la fuente social más frecuente de la agencia ciudadana en la literatura sea la relación entre ciudadanos y los BNC. Particularmente en casos donde se desea la colaboración, los BNC pueden convertirse en los principales incentivadores de la agencia ciudadana al hacer que los ciudadanos reconozcan su propio valor y capacidad (Benjamin y Campbell, 2015, p. 995). Sin embargo, en la literatura, era más común encontrar ejemplos de cómo las malas relaciones o las relaciones conflictivas con los BNC desencadenan comportamientos negativos por parte de los ciudadanos (Stewart, 2015).

Efectos de la agencia

Finalmente, influenciado por la clasificación de los comportamientos de afrontamiento de los BNC realizada por Tummers y sus colegas (2015), clasifiqué los efectos de la agencia ciudadana en función de las consecuencias que esta tuvo para la política, la estructura del servicio público y los propios ciudadanos. El efecto más común en la literatura fue el dirigido a los ciudadanos. Esto se refiere a las consecuencias que representan una ganancia (o pérdida) personal para el ciudadano. Por ejemplo, obtener acceso a beneficios fue el efecto más frecuente de la agencia. Los ciudadanos logran este efecto a través de diferentes acciones y comportamientos, algunos más conflictivos (por ejemplo, Hossain, 2010; Stewart, 2015; Kelly, 2017) que otros (por ejemplo, Carswell et al., 2019; Tuckett, 2015). Luego tenemos aquellas acciones contra la política, que son acciones para engañar al sis-

tema o socavar la autoridad pública (Dean, 2003; Weiss, 2016). A menudo, la motivación detrás de las acciones que producen estos efectos es la insatisfacción con los servicios públicos (de Boer, 2020). Pero también existen efectos a favor de la política, que son aquellas consecuencias consistentes con la política o la estructura del servicio público. Por ejemplo, Tonkens y Newman (2011); Eyles et al. (2015); Garmany (2017) encuentran que la participación ciudadana en las políticas de activación puede resultar en la mejora de los servicios de bienestar.

Conclusión

El propósito principal de este capítulo fue proponer un marco teórico-conceptual para el estudio de la agencia ciudadana durante la implementación de políticas y entrega de servicios públicos a partir de la literatura existente.

Aunque hay un interés creciente en la agencia ciudadana en la literatura sobre implementación a nivel de calle, aún falta un marco conceptual o teórico que capture los resultados empíricos en la literatura. Además, existen ejemplos de acciones tomadas por los ciudadanos que reflejan manifestaciones de su capacidad de agencia, que se etiquetan con diferentes nombres. Las diferentes etiquetas utilizadas en la literatura para nombrar las acciones de los ciudadanos durante la implementación de políticas a nivel de calle incluyen negociación, discreción, resistencia, subversión y no cumplimiento, entre otros. Mientras que la discreción es un concepto más amplio que se refiere a la capacidad de actuar dentro de las limitaciones de las reglas, las otras etiquetas se centran en las formas en que esta capacidad se manifiesta independientemente de las regulaciones o incluso en contra de ellas (de Boer, 2020; Gustafson, 2011; Juhila et al., 2014; Prior y Barnes, 2011). Además, la discreción puede ser confusa porque este concepto está entrelazado con el rol de agente estatal de los BNC (Maynard-Moody y Musheno, 2012; Musheno y Maynard-Moody, 2015). En consecuencia, este capítulo sugiere utilizar el concepto de agencia ciudadana como un término paraguas que abarque las diferentes y heterogéneas manifestaciones identificadas hasta ahora en la literatura.

Con frecuencia, la literatura etiqueta las manifestaciones empíricas de la agencia ciudadana desde una perspectiva negativa como divergentes en términos de sus consecuencias para los objetivos de la política. Esta postura normativa es característica de la investigación en administración pública en comparación con cuerpos de literatura más críticos (Nisar, 2017;

2020). La obsesión de los académicos con un modelo de investigación en administración pública centrado en el BNC resta prioridad a las cuestiones de los ciudadanos (Nisar, 2022, p. 88), incluidas las manifestaciones de su agencia, particularmente aquellas acciones que se consideran más conflictivas (Nisar, 2018; 2022). Sin embargo, una mejor comprensión de la agencia ciudadana podría ayudar a la disciplina a avanzar hacia un modelo de investigación centrado en el público. Una perspectiva centrada en el público ayuda a reconocer que la agencia no siempre sigue un patrón divergente y que las acciones de los ciudadanos podrían desencadenar cambios beneficiosos en las políticas (Gofen, 2015; Nisar, 2020). Además, la particularidad de los contextos en países con instituciones débiles amplifica la importancia de las relaciones sociales entre ciudadano y burócrata. Por lo tanto, entender el proceso de implementación a nivel de calle en condiciones de debilidad institucional implica entender el comportamiento de los ciudadanos y no solo de los BNC.

Los hallazgos y conclusiones de este capítulo nos llevan a una agenda de investigación futura que explora nuevas metodologías, diseños de investigación y vías teóricas. En primer lugar, las dificultades metodológicas limitan a los investigadores para captar plenamente formas más sutiles y pasivas de la agencia ciudadana. Así, los tipos de agencia menos frecuentes en la literatura se encuentran en el lado de baja autonomía del modelo. Por lo tanto, necesitamos utilizar metodologías innovadoras en la administración pública que faciliten la participación de las voces de los ciudadanos (véase Nisar, 2022, p.88 para métodos específicos), incluida la etnografía.

En segundo lugar, como algunos autores han argumentado, la cultura es uno de los determinantes de las acciones de los BNC (Cohen, 2018; Møller, 2019). Además, en la medida en que los BNC son un reflejo de la sociedad en la que están inmersos (Bhavnani y Lee, 2018; Lotta y Marques, 2020; Møller, 2019), es lógico pensar que la agencia ciudadana mostrará similitudes y diferencias entre sociedades y culturas. Por lo tanto, para comprender plenamente la agencia ciudadana y, más ampliamente, los encuentros públicos en contextos con instituciones débiles, necesitamos hacer más investigación comparada.

Teóricamente, hay algunas preguntas de investigación que podemos empezar a abordar. Primero, ¿cómo se desarrolla o limita la agencia ciudadana? Segundo, ¿implican diferentes culturas nacionales o subnacionales diferentes niveles o tipos de agencia ciudadana? Final-

mente, los BNC son muy conscientes de que los ciudadanos no son actores pasivos. Por lo tanto, pueden tomar sus propias decisiones y emprender acciones para desafiarles a ellos o a la política misma. Sin embargo, todavía falta un eslabón: ¿cómo pueden los diseñadores de políticas considerar o aprovechar la agencia de los ciudadanos?

Bibliografía

Alford, John (2002). Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346.

Bartels, Koen (2013). Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469-483.

Benjamin, Orly (2020). Mothers' negotiation of welfare support: the emergence of privatized entitlement. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(11/12), 1439-1454.

Benjamin, Lehn y Campbell, David (2015). Nonprofit performance: accounting for the agency of clients. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(5), 988-1006.

Bhavnani, Rikhil y Lee, Alexander (2018). Local embeddedness and bureaucratic performance: evidence from India. *The Journal of Politics*, 80(1), 71-87.

Campos González, Sergio (2021). *Merely policy clients? citizen agency during street-level policy implementation and public service delivery* [Tesis de Doctorado]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Campos, Sergio (2024). Citizen agency in street-level interactions: navigating uncertainty and unpredictability. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 213-229). Londres: Policy Press.

Carswell, Grace; Chambers, Thomas y De Neve, Geert (2019). Waiting for the state: gender, citizenship and everyday encounters with bureaucracy in India. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(4), 597-616.

Christensen, Julian et al. (2020). Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136.

Cohen, Nissim (2012). Informal payments for health care – the phenomenon and its context. *Health Economics, Policy and Law*, 7(3), 285-308.

Cohen, Nissim (2018). How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. *The American Review of Public Administration*, 48(2), 175-187.

de Boer, Noortje (2020). How do citizens assess street-level bureaucrats' warmth and competence? A typology and test. *Public Administration Review*, 80(4), 532-542.

de Boer, Noortje (2021). The (un)intended effects of street-level bureaucrats' enforcement style: do citizens shame or obey bureaucrats? *Public Policy and Administration*, 36(4), 452-475.

Dean, Hartley y Melrose, Margaret (1997). Manageable discord: fraud and resistance in the social security system. *Social Policy & Administration*, 31(2), 103-118.

Deacon, Alan (2004). Different interpretations of agency within welfare debates. *Social Policy and Society*, 3(4), 447.

Deacon, Alan y Mann, Kirk (1999). Agency, modernity and social policy. *Journal of Social Policy*, 28(3), 413-435.

Djuve, Anne y Kavli, Hanne (2015). Facilitating user involvement in activation programmes: when carers and clerks meet pawns and queens. *Journal of Social Policy*, 44(2), 235-254.

Döring, Matthias (2021). How-to bureaucracy: a concept of citizens' administrative literacy. *Administration y Society*, 53(8), 1155-1177.

Dubois, Vincent (2016). *The bureaucrat and the poor. encounters in welfare french offices*. Londres: Routledge.

Emirbayer, Mustafa y Mische, Ann (1998). What is agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962-1023.

Eskelinen, Leena; Olesen, Søren Peter y Caswell, Dorte (2010). Client contribution in negotiations on employability—Categories revised?: client contribution in negotiations. *International Journal of Social Welfare*, 19(3), 330-338.

- Eyles, John et al. (2015). Endurance, resistance and resilience in the South African health care system: Case studies to demonstrate mechanisms of coping within a constrained system. *BMC Health Services Research*, 15(1), 432.
- Frost, Liz y Hoggett, Paul (2008). Human agency and social suffering. *Critical Social Policy*, 28(4), 438-460.
- Garmany, Jeff (2017). Strategies of conditional cash transfers and the tactics of resistance. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(2), 372–388.
- Gofen, Anat (2014). Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.
- Gofen, Anat (2015). Reconciling policy dissonance: patterns of governmental response to policy noncompliance. *Policy Sciences*, 48(1), 3–24.
- Gofen, Anat et al. (2019). Negotiated compliance at the street-level: personalizing immunization in England, Israel and Sweden. *Public Administration*, 97(1), 195–209.
- Gofen, Anat y Needham, Catherine (2015). Service personalization as a response to noncompliance with routine childhood vaccination: personalization as a response to noncompliance. *Governance*, 28(3), 269–283
- Goffman, Erving (1959). *The presentation of self in everyday life*. Nueva York: First Anchor Books.
- Gustafson, Kaaryn (2011). *Cheating welfare: public assistance and the criminalization of poverty*. New York: NYU Press.
- Hand, Laura y Catlaw, Thomas (2019). Accomplishing the public encounter: A case for ethnomethodology in public administration research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(2): 125-137.
- Hasenfeld, Yehezkel (2010). *Human Services as Complex Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Hillman, Alexandra (2014). 'Why must I wait?' The performance of legitimacy in a hospital emergency department. *Sociology of Health & Illness*, 36(4), 485–499.

Hitlin, Steven y Elder Jr, Glen (2007). Time, self, and the curiously abstract concept of agency. *Sociological Theory*, 25(2), 170–191.

Hoggett, Paul (2001). Agency, rationality and social policy. *Journal of Social Policy*, 30(1), 37-56.

Hossain, Naomi (2010). Rude accountability: informal pressures on front-line bureaucrats in Bangladesh. *Development and Change*, 41(5), 907–928.

Howlett, Michael (2018). Matching policy tools and their targets: beyond nudges and utility maximisation in policy design. *Policy & Politics*, 46(1), 101-124.

Johannessen, Lars (2019). Negotiated discretion: redressing the neglect of negotiation in “Street-Level Bureaucracy.” *Symbolic Interaction*, 42(4), 513–538

Juhila, Kirsi, Caswell, Dorte y Raitakari, Suvi (2014). Resistance. En Christopher Hall et al. (eds.), *Analysing social work communication. Discourse in practice* (pp. 117–135). Routledge.

Kelly, Gabrielle (2017). Patient agency and contested notions of disability in social assistance applications in South Africa. *Social Science & Medicine*, 175, 109–116

Koenig, Christopher (2011). Patient resistance as agency in treatment decisions. *Social Science y Medicine*, 72(7), 1105–1114.

Le Grand, Julian (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford University Press.

Leclerc-Madlala, Suzanne (2006). “We will eat when I get the grant”: negotiating AIDS, poverty and antiretroviral treatment in South Africa. *African Journal of AIDS Research*, 5(3), 249–256.

Lens, Vicki, y Cary, Colleen (2010). Negotiating the discourse of race within the United States welfare system. *Ethnic and Racial Studies*, 33(6), 1032–1048.

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services [30th Anniversary Expanded Edition]*. New York, USA: Russel Sage Foundation.

- Lister, Ruth (2004). *Poverty*. Cambridge-Malden: Polity Press.
- Little, Deborah L. (1999). Independent workers, dependable mothers: discourse, resistance, and AFDC workfare programs. *Social Politics: International Studies in Gender, State y Society*, 6(2), 161–202.
- Lotta, Gabriela y Marques, Eduardo Cesar (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345–360.
- March, James y Olsen, Johan (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Masood, Ayesha y Nisar, Muhammad Azfar (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56–72.
- May, Marlynn y Stengel, Daniel (1990). Who sues their doctors? How patients handle medical grievances. *Law & Society Review*, 24(1), 105.
- Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2012). Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(Special Issue 1), S16–S23.
- Michel, Cynthia; Meza, Oliver y Cejudo, Guillermo (2022). Interacting institutional logics in policy implementation. *Governance*, 35(2), 403-420.
- Mik-Meyer, Nanna (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: University Press.
- Mik-Meyer, Nanna y Silverman, David (2019). Agency and clientship in public encounters: Co-constructing 'neediness' and 'worthiness' in shelter placement meetings. *The British Journal of Sociology*, 70(5), 1640–1660.
- Mohammed, Abdul-Rahim (2021). 'We are hungry but we won't eat the food': schoolchildren's 'thin' agency and its impacts on the implementation of Ghana's School Feeding Programme. *Children & Society*, 35(6), 960-973.
- Møller, Marie Østergaard (2019). Street-level bureaucracy research and the specification of national culture. En Peter Hupe (ed.) *Research handbook on street-level bureaucracy*. (pp. 102-115). Edward Elgar Publishing.

Moynihan, Donald; Herd, Pamela y Harvey, Hope (2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69.

Moynihan, Donald y Herd, Pamela (2010). Red tape and democracy: how rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 654–670.

Murray, Cathy (2006). State intervention and vulnerable children: implementation revisited. *Journal of Social Policy*, 35(2), 211–227.

Musheno, Michael y Maynard-Moody, Steven (2015). 'Playing the rules': discretion in social and policy context. En Peter Hupe, Michael Hill, y Aurélien Buffat (eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (pp. 169–185). Bristol, U. K.: Policy Press.

Nielsen, Vibeke et al. (2021). Citizen reactions to bureaucratic encounters: different ways of coping with public authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 381–398.

Nisar, Muhammad Azfar (2017). Practitioner envy and construction of the other in public administration. *Administration & Society*, 49(10), 1403–1423.

Nisar, Muhammad Azfar (2018). Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Administration and Development*, 38(1), 15–25.

Nisar, Muhammad Azfar (2020). Practitioner as the imaginary father of public administration: A psychoanalytic critique. *Administrative Theory & Praxis*, 42(1), 44–61.

Nisar, Muhammad Azfar (2022). Standing in the right corner: From practitioner-centric to public-centered public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 44(1), 87–90.

Parsell, Cameron; Eggins, Elizabeth y Marston, Greg (2017). Human agency and social work research: a systematic search and synthesis of social work literature. *British Journal of Social Work*, 47(1), 238–255.

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2023). Street-level bureaucracy in weak state institutions: A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977–995.

Peeters, Rik; Gofen, Anat y Meza, Oliver (2020). Gaming the system: Responses to dissatisfaction with public services beyond exit and voice. *Public Administration*, 98(4), 824–839.

Prior, David, y Barnes, Marian (2011). Subverting social policy on the front line: agencies of resistance in the delivery of services. *Social Policy & Administration*, 45(3), 264–279.

Raaphorst, Nadine (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20(4), 485–502.

Raaphorst, Nadine y Van de Walle, Steven (2018). A signaling perspective on bureaucratic encounters: how public officials interpret signals and cues. *Social Policy and Administration*, 52(7), 1367–1378.

Samanta, Aritree y Hand, Laura (2021). Examining the ‘in-between’ of public encounters: evidence from two seemingly disparate policy contexts. *Public Policy and Administration*, 37(2), 129-153.

Sandfort, Jodi; Kalil, Ariel y Gottschalk, Julie A. (1999). The mirror has two faces: welfare clients and front-line workers view policy reforms. *Journal of Poverty*, 3(3), 71-91.

Schneider, Anne y Ingram, Helen (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.

Sewell Jr, William (1992). A theory of structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.

Stewart, Ellen (2015). Seeking outsider perspectives in interpretive research: Young adults and citizen participation in health policy. *Critical Policy Studies*, 9(2), 198–215.

Tonkens, Evelien y Newman, Janet (2011). Active citizens, activist professionals: the citizenship of new professionals. En Janet Newman y Evelien Tonkens (eds.), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. (pp. 201-216) Amsterdam University Press.

Tuckett, Anna (2015). Strategies of navigation: migrants’ everyday encounters with Italian immigration bureaucracy. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 33(1).

Tummers, Lars (2019). Public policy and behavior change. *Public Administration Review*, 79(6), 925-930.

Tummers, Lars et al. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

Weaver, Kent (2014). Compliance regimes and barriers to behavioral change. *Governance*, 27(2), 243-265.

Weiss, Erica (2016). Best practices for besting the bureaucracy: avoiding military service in Israel. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 39(S1), 19-33.

Wichowsky, Amber y Moynihan, Donald (2008). Measuring how administration shapes citizenship: a policy feedback perspective on performance management. *Public Administration Review*, 68(5), 908-920.

Wright, Sharon; Fletcher, Del Roy y Stewart, Alasdair (2020). Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders? *Social Policy & Administration*, 54(2), 278-294.

HACIA UNA SOCIOLOGÍA DEL TRÁMITE: INTERMEDIARIOS MÁS ALLÁ Y MÁS ACÁ DE LAS BUROCRACIAS DE CALLE

Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter

Introducción

Las burocracias a nivel de calle (BNC) constituyen el brazo operativo del Estado y la cara visible de su autoridad en la gestión cotidiana de servicios públicos. Esto las hace relevantes para el modo en que las personas experimentan el Estado y sus regulaciones. Sin embargo, las BNC sólo en apariencia interactúan con los ciudadanos de modo directo. Tras bambalinas o en el mostrador hay un mundo variado de intermediarios: trabajadores estatales externos a los trámites en cuestión; referentes comunitarios, gremiales y políticos; gestores privados y otros profesionales; familiares, amigos y otros miembros de los entornos cercanos de las personas. Todos ellos acompañan los trámites realizando tareas “menores”, si se quiere, pero cotidianas, que forman parte de sus rutinas de actividad y del ejercicio de sus roles: sacar turnos; llevar adelante averiguaciones telefónicas; socializar información sobre

requisitos de acceso a servicios o fechas específicas a tener en cuenta; completar formularios y manipular plataformas digitales; asesorar o patrocinar a clientes, afiliados o allegados en la elaboración de reclamos o denuncias frente a los mostradores y ventanillas, entre otras tareas habituales en las burocracias estatales.

¿Qué implicancias teóricas tiene considerar esta incursión de actores tan distintos en el vínculo entre BNC y ciudadanos? ¿Qué aporta a la teoría general de las BNC registrar esta “densidad sociológica”, tácita o explícita, de los encuentros burocráticos? En vistas a descolonizar la producción académica en torno a las BNC, este capítulo se sirve de investigaciones realizadas en, sobre y desde América Latina, para sistematizar analíticamente las relaciones sociales que estructuran la experiencia del trámite, más allá y más acá de las BNC. Como se señala en la introducción y argumentan Eiró y Lotta en este volumen, observar a las BNC en América Latina no es sólo relevante para especificar su singularidad respecto de las del Norte Global. También permite realizar aportes a la teoría general, llamar la atención sobre aspectos conceptuales no considerados o pasados por alto en la investigación realizada en los países centrales, de modo de contribuir a comprender mejor los encuentros burocráticos y el rol de las BNC tanto en el sur como en el norte.

En ese sentido, es probable que tanto aquí como allá, observar las múltiples relaciones involucradas en los trámites permita acceder a otro fenómeno fundamental: los mecanismos cotidianos de la desigualdad en el vínculo que diversos grupos sociales mantienen con las burocracias estatales. La intermediación del trámite, ese mundo de “terceros” que participan de los encuentros burocráticos, puede ser el producto de la necesidad y, por eso, puede acortar brechas sociales. También puede ser producto del privilegio y profundizar la estratificación de las capacidades que las personas tienen para acceder a servicios o cumplir con sus obligaciones. Tener contactos personales por abajo o por arriba en la estructura estatal, recurrir a la experiencia acumulada de representantes comunitarios y sectoriales, contar con familiares y amigos que acompañen, contratar gestores privados que acorten tiempos y maximicen oportunidades, son situaciones más o menos necesarias según sean las posiciones sociales. También son opciones que se distribuyen de modo desigual en la sociedad.

Este capítulo realiza así un aporte a una agenda de investigación más amplia, en torno a los mecanismos, no siempre evidentes, mediante los cuales la desigualdad social tamiza la relación cotidiana con el Estado más allá de

la condición ciudadana y más allá del vínculo diádico con las BNC (Lotta y Pires, 2019). En las páginas que siguen ofrecemos una tipificación de los diversos intermediarios que forman parte de la gestión cotidiana de trámites y que categorizamos como *intermediarios estatales, secundarios, privados y primarios*. Como se verá, estos actores pertenecen a esferas muy diversas de la vida social: el Estado, las comunidades sectoriales, el mercado, la familia. Lo cual, lógicamente, se imprime en los vínculos sociales de los que participan. A pesar de que sus tareas son cada vez más similares (debido, en parte, a la creciente digitalización de los procedimientos administrativos), los fundamentos de sus acciones son diversos. Es decir, sus acciones responden, en términos ideales, a la vocación de servicio, al intercambio mercantil, a la pertenencia sectorial o comunitaria, y a la reciprocidad filial. Por supuesto que en la realidad estos fundamentos no se observan de modo puro e incluso existen intermediarios “híbridos”. Pero a modo de tipos ideales sirven como recurso heurístico para mapear un arco de posibilidades.

La elaboración conceptual que ofrecemos en este capítulo surge de una investigación etnográfica realizada entre 2020 y 2023, en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en Argentina. Este organismo explica más de la mitad del gasto total del Estado nacional y cuenta con una red de oficinas de atención que se extiende por todo el territorio. El alcance federal de sus BNC y la diversidad de grupos sociales que concurren a sus mostradores la vuelven un punto de observación estratégico de las relaciones de intermediación del trámite y la desigualdad social ⁶.

El resto del capítulo se divide en dos apartados, en el primero realizamos una breve discusión de las literaturas en las que nos basamos y con las que dialogamos; en el segundo, desarrollamos la tipificación de intermediarios. Terminamos con una conclusión donde elaboramos algunas implicancias y preguntas para futuras investigaciones.

⁶ En su origen, en 1991, esta agencia administraba jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares del sector formal. Desde comienzos del siglo XXI expandió su público y diversificó sus prestaciones, incluyendo transferencias de ingreso como la Asignación Universal por Hijo, la distribución de computadoras, créditos para viviendas y otros consumos, programas de ayuda para jóvenes estudiantes, bonos y refuerzos asistenciales en contextos de emergencia, en particular durante el aislamiento por la pandemia y, luego, en la agudización del proceso inflacionario en la Argentina. Por cuestiones de espacio y propósito de este artículo, prescindiremos de mostrar testimonios y otras referencias empíricas. Para ello, puede consultarse Arcidiácono y Perelmiter (2024).

Entre las burocracias de calle y los intermediarios

Como propuso Michael Lipsky (1980), las BNC se caracterizan por mantener relaciones cara a cara con el público, por la lejanía respecto de la mirada de las autoridades y por el ejercicio de cierto margen de discrecionalidad en sus quehaceres cotidianos. Esto último las convierte en verdaderas rehacedoras de las políticas públicas y en un componente central del modo en que las personas experimentan al Estado y sus regulaciones en la vida cotidiana. La pluralidad de demandas, muchas veces contradictorias entre sí, y la escasez de recursos con los que cuentan provocan incertidumbre sobre cómo proceder en su trabajo diario. Por eso, a su vez, sus prácticas son controversiales en el espacio público.

Múltiples trabajos aportaron matices en torno a los determinantes de los juicios, decisiones y prácticas de las BNC, señalando el carácter relacional y culturalmente situado de lo que sucede en las trincheras estatales (Maynard-Moody y Musheno, 2012; Zacka, 2017). Reconocer que las BNC —y también los ciudadanos con quienes interactúan— son miembros de instituciones y mundos morales incrustados en contextos sociales e históricos constituye un mejor punto de partida para dar sentido a sus dilemas (Haney, 1996; Fassin, 2015; Dubois, 2020). Sus moralidades están arraigadas en culturas profesionales y legados organizativos (Kelly, 1994; Zacka, 2017; Thelen et al., 2018) así como en condiciones institucionales estructurales (Perelmiter, 2022), que pueden influir en aquello que se decodifica como dilemático. Los estilos discursivos de las BNC y las redes de sociabilidad donde se desenvuelven, su mayor o menor lejanía respecto de las de sus públicos, definen también su capacidad para “traducir” normas y procesos con mayor o menor eficacia y justicia (Lotta y Marques, 2020).

Estos estudios, que podríamos calificar como “relacionalistas” respecto de los atributos de las BNC y sus actividades, abonan el terreno teórico para introducir un nuevo elemento. En efecto, lo que aquí llamamos “intermediarios” busca dirigir la atención a un conjunto de actores que, entre las BNC y el público, participan de los “encuentros burocráticos” (Goodsell, 1981) y de todo aquello que se dirime en ellos. En buena parte de América Latina y el sur global, pero probablemente en muchos países del norte también, referentes comunitarios y sectoriales, voluntarios de organizaciones de la sociedad civil, dirigentes políticos, trabajadores estatales, gestores privados, familiares y amigos son actores que cualquier usuario de servicios públicos sería capaz de reconocer como parte de los mundos capilares y operativos del Estado, pero que la literatura sobre las BNC no ha tematizado lo suficiente.

Algunos trabajos detuvieron su atención en las redes informales que comparten entre sí las BNC, útiles para alinear juicios entre pares sobre aquello que es justo o injusto en contextos específicos (Siciliano, 2017) y para construir bases colectivas o menos “personales” de sus decisiones (Raaphorst y Loyens, 2020). Otros trabajos avanzaron en el análisis y la conceptualización de relaciones de gestión de políticas que incluyen, pero exceden a las BNC, como las *redes multiactorales* (Boullosa, 2019) o las *brokerage chains* (Lotta et al., 2024). Estos estudios se focalizan en arreglos informales, episódicos y situacionales, que se sostienen con base en la confianza interpersonal y que están mayormente orientados a resolver problemas de poblaciones en extrema vulnerabilidad, que buscan refugios de vivienda, protección ante situaciones de violencia o solventar necesidades básicas de alimentación.

Sin embargo, la intermediación del vínculo entre las BNC y sus públicos no es un fenómeno restringido a las políticas y servicios dirigidos a poblaciones vulnerables. Realizar un trámite para obtener una jubilación, iniciar reclamos en un servicio de salud o educación, son tareas cotidianas que se realizan a diario y que involucran una serie densa de interacciones antes de llegar al encuentro con las BNC en mostradores o ventanillas. La intermediación del vínculo con el Estado trasciende las clases sociales. De hecho, disponer de contactos que faciliten trámites es uno de los privilegios que suelen ostentar las clases acomodadas (Heredia, 2022). Más aún, va más allá de las fronteras institucionales entre esferas de la vida social. Retomando los aportes de la teoría del actor-red, Koster y Van Leynseele (2018) sugieren que los intermediarios pueden ser pensados como “ensambladores”, conectores de mundos sociales. En esa medida, una variedad amplia de actores y acciones podrían ser etiquetados como tales. La intermediación de trámites puede involucrar tanto actores organizados y estables como acciones dispersas y episódicas; puede abarcar a quienes actúan de modo anónimo o más visible; a los que ocupan un lugar central o testimonial en el vínculo con las burocracias, en fin, a los que son convocados o rechazados por las autoridades estatales. Cuestiones todas cuya existencia y relevancia hay que especificar en cada caso de estudio; así como las conexiones de estos vínculos con la desigualdad social en la experiencia misma del trámite y, en definitiva, en la condición ciudadana.

En América Latina, la intermediación del trámite adquiere especial relevancia, ya que los altos niveles de desigualdad e informalidad (Levitsky y Helmke, 2006; Holland, 2017; Benza y Kessler, 2021); la falta de infraestructura estatal y de recursos institucionales estables (O'Donnell,

1993); y la escasa confianza en las leyes y el poder público (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020) le imprimen desafíos propios tanto al trabajo cotidiano de las BNC como al trabajo de los públicos en la consecución de trámites. En ese marco, los intermediarios suplen y facilitan la vida operativa del Estado, le inyectan tiempo, marcos de sentido, recursos logísticos y demás.⁷ Aunque desde ya, las interacciones con intermediarios no obedecen a una sola motivación. No siempre lo que se busca es desbloquear la provisión de servicios que de otro modo serían inaccesibles. Muchas veces sólo se busca facilitar los trámites, hacerlos menos engorrosos para quienes no los pueden concretar por carecer de recursos y tiempo, o prefieren valerse de redes de contacto o incluso de dinero para contratar un servicio privado de un gestor, un abogado o un contador.

Ahora bien, en la antropología y la sociología política sobre Latinoamérica, este tipo de vínculos suele enmarcarse en fenómenos considerados negativos, como el clientelismo (Auyero, 2001; Stokes, 2005; Hurtado Arroba, 2013; Combes y Vommaro, 2016), la corrupción (Dewey, 2018) o la colusión (Auyero y Sobering, 2019). En los estudios sobre clientelismo, lo que aquí llamamos *intermediarios secundarios* son interrogados desde una preocupación por los vínculos políticos de intercambio, asimétricos pero recíprocos, que, al tiempo que “resuelven problemas”, son políticamente acreditables y rentables. Con matices, esta literatura suele mostrar que la intermediación política, sea desde afuera o desde dentro de las burocracias estatales, tergiversa o desmiente la lógica universalista de la arena estatal y pública. Es decir, analizan cómo actores políticos o sectoriales se apropian de modo particularista de recursos públicos y los distribuyen con arreglo a fines políticos organizados. El clientelismo en sí es un fenómeno que muestra las ambivalencias que tiene la frontera entre el Estado y las dinámicas de acumulación política. Por supuesto, el trabajo implicado en los vínculos clientelares bien puede ser protagonizado por intermediarios estatales. Por ejemplo, Eiró y Koster (2019) dan cuenta de las interacciones dinámicas entre el clientelismo y las BNC, motivadas por la incertidumbre que genera para una familia la experiencia cotidiana de tramitación de programas sociales en Brasil. En su estudio sobre el funcionamiento del patronazgo en el sector público argentino, Oliveros (2021) reconstruye el modo en que el trabajo rutinario de las BNC puede ser decodificado y acreditado como un servicio político.

⁷ La literatura sobre *brokers* y *brokerage* tiene una larga tradición en la sociología y antropología política y sería difícil de discutir de modo exhaustivo en este texto, ya que atraviesa campos temáticos y preocupaciones muy diversas. Para una discusión transversal interesante puede verse Koster y van Leynseele (2018).

Los estudios sobre movimientos sociales, por su parte, en particular en la Argentina, también buscan evaluar los beneficios políticos de la intermediación de trámites y gestiones, al analizar cómo la participación de organizaciones sociales en la implementación de políticas sociales permite al Estado controlar la movilización colectiva, al tiempo que genera un afluente de recursos que fortalece a las organizaciones (Svampa y Pereyra, 2003; Garay, 2016; Longa, 2019), y más importante: las consolida como intermediarios políticos estables en la gestión social (Torre, 2019).

Existe, sin embargo, una arista menos explorada en la práctica de los “intermediarios sociopolíticos o secundarios”, su costado puramente administrativo, el hecho de que realizan un trabajo útil o valioso en la implementación de políticas, sobre todo cuando existen distintas barreras para acceder al Estado. Pensar su quehacer con las herramientas de la literatura sobre BNC puede iluminar este costado, que funciona como suplemento organizacional antes que cómo apropiación particularista de los servicios públicos. De allí que Vommaro (2019), por ejemplo, hable de “burocracias paraestatales de la sociedad civil” -y no de máquinas clientelares- para referirse al rol de las organizaciones sociales en la implementación de políticas.

El perfil administrativo de las prácticas de intermediación también nos permite observar un mundo de mediaciones más allá de los intermediarios sociopolíticos o secundarios. Los procesos de digitalización y automatización de la gestión pública fueron generando nuevas condiciones (y efectos) en la realización de trámites (Peeters y Widlak, 2018) y, con ello, corriendo la frontera y el contenido de la intermediación. Como argumentan Stark y Pais (2020), la economía de plataformas alteró los modelos de gestión organizacional e hizo más lábiles las fronteras institucionales y de roles. Grupos sociales de los más diversos comenzaron a requerir acompañamiento para hacer trámites en entornos digitales que se presentan como un nuevo fardo administrativo, que exigen recursos y saberes que no todos tienen (Chudnovsky y Peeters, 2021). Desde actividades simples, como sacar turnos y hacer consultas en una página web, solicitar la actualización de información en bases de datos, o bajar aplicaciones a un celular para solicitar un servicio, hasta en intervenciones complejas y expertas, como gestionar una jubilación maximizando vericuetos normativos, estas acciones son parte activa de los encuentros burocráticos y, en ocasiones, disputan el monopolio que las BNC tienen sobre el vínculo con los públicos y los trámites que están a su cargo.

Así, pues, en tiempos de digitalización, lejos de un automatismo mecánico en el vínculo y la comunicación entre el Estado y las personas, emerge o cobra mayor visibilidad toda una gama de relaciones humanas, de intermediarios más o menos visibles detrás de las pantallas. Considerar de este modo el fenómeno de la intermediación entre las BNC y las personas coloca en el mismo espectro a actores que a priori no comparten ningún espacio analítico. Y, sin embargo, como mostramos en Arcidiácono y Perelmiter (2024), cada vez hacen cosas más parecidas.

Actores distintos, roles análogos. Tipos de intermediación frente a las BNC

Las intermediaciones en los trámites visibilizan desigualdades en el vínculo con el Estado. No sólo porque algunos grupos sociales (en general los de mayor vulnerabilidad) requieren más que otros algún tipo de acompañamiento, sino porque los grupos tienen accesos desiguales a los distintos tipos de intermediarios. El modo en que el Estado es experimentado por las personas, en este sentido, está tamizado por este factor. La intermediación no surge sólo como un suplemento destinado a ciertos grupos, sino que atraviesa al conjunto de la sociedad. Sea porque lo necesitan o porque pueden, algunos llegan a los mostradores estatales más rápido, mejor preparados, más claros, más recomendados.

Como se observa en el Cuadro 1 que sigue, el espectro de intermediarios que identificamos como relevantes en la realización de trámites se inscribe en los distintos ámbitos institucionales que componen las sociedades modernas, y que la teoría social clásica suele tematizar como el Estado, el mercado, las comunidades o grupos de pertenencia secundaria y la familia (entre otros, puede consultarse Giddens, 1994). Utilizando el instrumental conceptual de las sociologías comprensivas (Schütz, 1993), planteamos que el tipo de vínculo que se establece con los públicos responde, pues, a los marcos de interacción provistos por estos ámbitos institucionales, que a su vez delimitan diversos fundamentos subjetivos de la acción, es decir, motivos o sentidos de las prácticas de intermediación. Los *intermediarios estatales* se inscriben en mundos burocráticos del Estado, en relaciones de servicio civil; los *intermediarios secundarios*, pertenecen a grupos de la comunidad, sus relaciones con los públicos son de co-pertenencia sectorial; los *intermediarios privados* se inscriben en relaciones de intercambio mercantil de servicios por dinero; finalmente, los intermediarios primarios se ubican en los entornos cercanos de los públicos, en la sociabilidad primaria donde la acción estaría motivada por la reciprocidad y el cuidado.

Cuadro 1: Tipos de intermediarios según ámbito institucional y fundamentos de la acción

Intermediarios	Ámbito institucional	Fundamentos de la acción
Estatales	Estado	Vocación de servicio
Secundarios	Comunidades	Pertenencia sectorial
Privados	Mercado	Lucro
Primarios	Familia	Cuidado/Reciprocidad

Fuente: Elaboración propia en base a Arcidiácono y Perelmiter (2024).

Acceder o necesitar la intermediación supone perder cierta autonomía en el ejercicio individual de los derechos. Es decir, el derechohabiente pierde potestad sobre su contorno como sujeto de cara al mostrador del Estado. De allí que los intermediarios sean personajes controversiales en el espacio público y, muchas veces, en las mismas burocracias estatales. De allí también que cada fundamento ideal de su acción tenga su reverso “oscuro”: la manipulación política, el ventajismo personal y la estafa suelen ser sospechas y acusaciones comunes en estos vínculos.

Intermediarios estatales

Los *intermediarios estatales* son BNC de diversos organismos y jurisdicciones, que ofician de intermediarios en la medida en que realizan tareas no oficiales o no necesariamente asociadas a las obligaciones propias de sus puestos. Una maestra que acompaña a la madre de uno de sus alumnos a un juzgado a realizar una denuncia por violencia; una trabajadora social que inscribe a una persona en una prestación de un organismo que no es en el que ella trabaja; un empleado de mostrador que brinda información o facilita un contacto a un usuario con otro empleado, en otra agencia estatal. Trabajadores que relevan información en un barrio y la envían a otra agencia, por fuera de los circuitos formales, para agilizar ciertos trámites. En estas situaciones, los actores estatales se valen de recursos, conocimientos y relaciones propias del mundo burocrático-estatal para favorecer el acceso de ciertos usuarios a distintos servicios o prestaciones públicas que no los involucran de modo oficial. En la búsqueda de soluciones para diversos problemas, estas BNC tienden y refuerzan puentes entre los gabinetes sociales de las escuelas, los

hospitales y salas de salud, las comisarías y fiscalías, las oficinas estatales municipales, las oficinas de las grandes agencias de bienestar y otros organismos nacionales.

Durante los primeros meses de la pandemia en la Argentina, en el contexto de aislamiento, observamos de modo muy claro cómo se activaba esta red. Dado que las oficinas asistenciales estaban cerradas, los agentes estatales recurrieron a sus vínculos previos para resolver distintas cuestiones, visibilizando la relevancia de este trabajo administrativo que acompaña y facilita el trabajo de las burocracias oficialmente a cargo de gestionar prestaciones sociales (Arcidiácono y Perelmiter, 2022).

Desde distintos roles y áreas tienen en común un contacto asiduo y regular con públicos socialmente vulnerables, que recurren a ellos frente a dudas o problemas para concretar trámites. De cara a esta situación, este tipo de agente dispone de un saber práctico acumulado y de recursos informales, como vinculaciones en las burocracias sociales y otras dependencias. Es decir, cuentan con una red de contactos que facilita, por abajo, el vínculo con y entre las BNC. Conforman, en este sentido, una suerte de interoperatividad estatal informal que traspasa las fronteras jurisdiccionales y funcionales, una red subterránea, interna al aparato estatal, que puede funcionar con mayor o menor eficacia en distintas áreas de política, pero que resulta insoslayable para la implementación de cualquier medida en contextos de labilidad institucional⁸.

La expansión del mostrador digital potencia este tipo de rol intermediario de las BNC. Durante la pandemia, por ejemplo, observamos cómo trabajadores estatales de nivel municipal realizaban recorridos puerta a puerta consultando a las personas si habían iniciado el trámite para acceder a la transferencia monetaria que el gobierno nacional otorgaba ante la emergencia, y que se tramitaba de modo enteramente digital. Metódicamente, registraban datos y, muchas veces, ingresaban con esa información a la plataforma digital correspondiente y realizaban ellos mismos los trámites, solicitando a las personas que luego de unos días se acercaran a su oficina para darle seguimiento. Por esos días, este tipo de relato era recurrente en los testimonios de personal estatal que por algún motivo no había perdido

⁸ Hasta donde sabemos, la literatura sobre BNC en el norte no ha detectado estos vínculos y prácticas como un aspecto habitual y normal en el uso de la discrecionalidad por parte de las BNC. Por lo general, el ejercicio de la discrecionalidad se piensa como relativo al entorno oficial de trabajo del burócrata y al vínculo diádico burócrata-usuario. Agradecemos a Flávio Eiró el habernos hecho notar este punto.

contacto con sus públicos habituales a pesar de las normas de aislamiento por el COVID-19.

Por ejemplo, muchos trabajadores del área de salud, que era considerada esencial, utilizaron sus celulares o sus computadoras personales para centralizar ahí datos de las personas a las que ayudaban. Crearon incluso cuentas de correo electrónico, usuarios, claves de seguridad social, para ampliar la accesibilidad a los servicios en los que no tenían asignado ningún rol oficial.

Son estas redes y la vocación de servicio de las BNC -lo que Lipsky (1980) llamaría *advocacy*- las que muchas veces compensan los déficits de capacidad estatal. Pero también es esta labilidad de lo oficial la que habilita la sospecha moral sobre estos actores, la trama en la que se despliega la cara oscura o más controversial de sus prácticas y que la literatura abordó, por citar algunos ejemplos, en términos de la realización de favores administrativos en calidad de servicios políticos (Oliveros, 2021), de la venta de protección frente a la ley (Dewey, 2018) o de relaciones clandestinas con el crimen organizado (Auyero y Sobering, 2020). Tópicos que organizan agendas de investigación muy relevantes en América Latina, pero también arquetipos sobre el Estado de mucha pregnancia en la cultura pública.

Intermediarios secundarios

Los *intermediarios secundarios*, sobre los que ya abundamos en la sección anterior, conforman un tipo muy común de actores en nuestra región, con roles importantes en la implementación de políticas públicas. Se trata de referentes y activistas de movimientos sociales, organizaciones gremiales, religiosas, partidarias, no gubernamentales o barriales. Es un tipo de intermediario internamente muy heterogéneo pero que tiene en común un cierto tipo de organización comunitaria o sectorial. Actores de la sociedad civil que representan intereses sectoriales, negocian recursos a nivel de cúpulas, trabajan como efectores de políticas públicas en una diversidad de ámbitos⁹, pero que también disponen de servicios para facilitar a sus miembros la realización de trámites directos y personales con el Estado.

Nos referimos a servicios de acompañamiento o patrocinio en la gestión de jubilaciones y pensiones de los sindicatos; y también a

⁹ Este rol “estatal” de las organizaciones secundarias tiene una larga historia, singular en cada sector; y no es, por supuesto, una particularidad de América Latina.

la ayuda que un dirigente barrial, un párroco de una iglesia o un referente de una comunidad de migrantes pueden brindar ocasionalmente a las poblaciones con las que tienen contacto para acceder y operar en plataformas de gestión digital, para realizar consultas diversas, o para juntar la documentación necesaria y llegar con las carpetas ordenadas a los mostradores del Estado. Circular información, socializar saberes acumulados por años sobre las prestaciones sociales, excediendo sus roles explícitos, son actividades “menores” pero persistentes y rutinarias, en las que estos actores ocupan un lugar análogo al de los otros tres tipos de intermediarios vis a vis las BNC.

La gran diferencia es que el fundamento de su actuación es la pertenencia sectorial o comunitaria del público en cuestión. Este factor tiene diversa legitimidad dependiendo del actor de que se trate. Correlativamente, genera más o menos sospechas morales. Como mencionamos ya, en América Latina, la participación de referentes partidarios o de movimientos sociales en la gestión de trámites estatales se encuentra asociado al fenómeno del clientelismo. Es decir, de tareas de acompañamiento que se realizan a cambio de apoyo político, adhesión espiritual o lealtad sectorial.¹⁰ Por eso, el costado oscuro de estas prácticas es, respecto de los públicos, la manipulación política; y respecto del Estado, el particularismo, una práctica que captura recursos públicos para los miembros o allegados de las organizaciones en cuestión.

La sospecha moral no se distribuye de igual modo entre los distintos intermediarios secundarios. Por lo general, pesa más entre los grupos ligados a las poblaciones más pobres y a la trama político-partidaria. De allí que sean conexiones fuertemente estigmatizadas en el espacio público. En América Latina, la informalidad de la economía hace que las redes sociopolíticas comunitarias ocupen, para las poblaciones precarizadas y pauperizadas, un rol análogo al de los sindicatos. Estas poblaciones recurren a sus redes sociopolíticas cercanas para resolver distintos problemas, entre ellos acceder a recursos públicos y realizar trámites. Una trama comunitaria que funciona, de cara a los mostradores del Estado, como un capital administrativo que facilita muchas veces su relación con el Estado al tiempo que los hace dependientes de esas redes.

¹⁰ Esta sospecha es mucho más acentuada cuando los referentes políticos y sociales definen padrones y constituyen un filtro para el acceso a ciertos beneficios públicos, como programas sociales o viviendas (Longa, 2019).

Intermediarios privados

Un tercer grupo de actores muy poco estudiado, pero muy importante en la interfaz entre el Estado y las personas, son los *intermediarios privados*. Se trata de gestores, abogados, contadores y otros profesionales¹¹, que proveen servicios de gestión de trámites que no requieren necesariamente intermediación profesional, a quien quiera o pueda pagarlos. Es decir, su trabajo está mercantilizado, a diferencia del que realizan los otros intermediarios. Lo cual supone la posibilidad de comprar, en la práctica, una mejora en el acceso a servicios públicos.

Los gestores privados disponen de un saber acumulado sobre la normativa y los procedimientos relativos a ciertos trámites. También suelen tener vinculaciones personales con los BNC, lo cual facilita o agiliza las gestiones. En ese sentido, suelen ser buenos traductores a un lado y otro del mostrador. Por ejemplo, en el mundo de las jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social argentino, muy fragmentado y con una normativa muy críptica, el trabajo de los gestores permite maximizar el uso de la normativa en el cálculo de los montos de las jubilaciones, destrabar trámites complejos cuando las personas tienen una trayectoria laboral sinuosa o simplemente hacer que una persona pronta a jubilarse llegue al mostrador con “la carpeta ordenada”, lo que agiliza los tiempos de la gestión.

Además, dado que son visitantes asiduos de las oficinas estatales, terminan por generar, como los intermediarios estatales y comúnmente también los secundarios, vínculos sostenidos con las BNC relativas a las gestiones bajo su órbita. Lo cual favorece, como en los otros dos casos, la consecución de trámites. De igual modo, los gestores suelen contar con información valiosa que proviene de las redes que los congregan. Como las redes informales internas al Estado, o las redes entre organizaciones sectoriales o territoriales, los gestores privados suelen estar conectados por redes profesionales, que habilitan, por ejemplo, a través de los grupos de Whatsapp, la circulación rápida de información cambiante relativa a los trámites.

¹¹ El gestor es una persona que, en representación de otra, realiza trámites ante diversos organismos, por lo general públicos. Existen cursos y hasta carreras de gestoría en áreas específicas de política o regulación pública. Esta actividad profesional puede realizarse de manera independiente pero también como parte del staff de empresas y organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo, que contratan gestores para ofrecer ese servicio a sus empleados.

Pero el trabajo de los gestores modifica la experiencia del trámite en un sentido adicional. Como contrafigura de un empleado de mostrador que realiza su trabajo de modo repetitivo y presionado por metas de productividad, por ejemplo, el gestor ofrece tiempo y trato personalizado al usuario que lo pague. Puede reponer, en ese sentido, algo de la proximidad y la confianza que la estandarización y el procesamiento masivo de servicios inhibe. De allí que los gestores privados no estén sólo orientados a población de clases medias o a trabajadores formales. Es muy común que trabajadores muy precarizados terminen contratando un gestor para resolver trámites vinculados a prestaciones sociales que les resultan muy difíciles de destrabar o resolver.

La digitalización de trámites también en este caso genera cierta recomposición de tareas. Si bien algunos trámites siguen requiriendo un conocimiento específico de normativa o exigen la contratación de servicios profesionales, la automatización del juicio experto en los dispositivos tecnológicos les quita especificidad a los saberes de estos intermediarios, valorizando destrezas más genéricas, propias del uso de las plataformas digitales. Por eso mismo, la sospecha moral que pesa sobre las prácticas de los gestores se acentúa: que se aprovechan de la ignorancia y necesidad de sus clientes, que cobran de modo desmedido e injustificado por sus servicios, que mienten sobre la necesidad del servicio que proveen o, directamente, que estafan a las personas. Estos discursos están muchas veces presentes en la comunicación oficial de las autoridades estatales, que alertan sobre posibles engaños e intentan transmitir que la gestoría privada no es necesaria para “tramitar o ejercer derechos”. Al mismo tiempo, recibir la solicitud de un trámite pre-procesado por un gestor es algo que las BNC suelen agradecer, al menos en nuestras investigaciones. Lo cual es lógico y esperable, como en los otros tipos de intermediación, el trabajo del gestor simplifica su trabajo y alivia apenas la escasez de recursos que les es característica.

Intermediarios primarios

Por último, están los familiares, vecinos y amigos que suelen acompañar y colaborar en los trámites de sus cercanos. Estos tipos de relaciones primarias son en cierta medida obvios e intermedian casi cualquier actividad social. La hija que ayuda a su madre a tramitar la jubilación, el nieto que colabora con su abuelo para completar un formulario en una plataforma virtual y pedir un crédito, la vecina que circula información en su cuadra sobre requisitos para acceder a servicios en la salita de

salud de su barrio. O las “rondas de mujeres” que realizan trámites en las ventanillas estatales, llevando carpetas y formularios a cuestras, que se ayudan mutuamente en las salas de espera y en las innumerables colas que realizan frente a los mostradores estatales (Shijman, 2022). Los ejemplos son innumerables y transversales a las clases sociales.

Ahora bien, hay un hecho que nos gustaría subrayar. Con la digitalización de trámites, las tareas que realiza un intermediario primario se parecen cada vez más a las del resto. Sin los recursos organizacionales de los otros tres tipos de intermediarios, estas personas terminan teniendo cada vez más relevancia administrativa para el Estado. Como el referente sociopolítico con el trabajador precarizado, el nieto con el abuelo sutura una brecha de recursos en la relación con el Estado. Sin ir más lejos, una forma más agregada y anónima de estos vínculos puede observarse en redes sociales como Facebook, donde existen diversos grupos organizados en torno a prestaciones. Allí, como en cualquier otra red social, las personas acortan sus distancias, cuentan sus experiencias, hacen consultas, comentan y se sugieren cosas entre sí.

Aunque escapen de la lógica del lucro y también de los espacios organizativos, estas relaciones de intermediación no son la excepción y pueden ser moralmente sospechables. Existen narrativas de violencia, manipulación emocional o expectativas de retribución que desmienten las motivaciones ideales de la intermediación primaria. Por otro lado, al interior de un núcleo familiar, el cuidado y la reciprocidad como fundamento de la intermediación se entremezclan con el interés, en la medida en que las prestaciones o servicios para uno de los miembros de la familia repercuten en el bienestar del conjunto. Una jubilación para un adulto mayor; una beca de estudios para un joven, las prestaciones a las que habilita un certificado de discapacidad son todos recursos valiosos dentro de la economía doméstica.

Conclusiones

Normalmente, los encuentros entre la ciudadanía y el Estado se imaginan como una relación entre dos personas que realizan un trámite mostrador o mampara mediante. La experiencia cotidiana, en cambio, indica que esas situaciones suelen recubrir relaciones más densas y que los vínculos con el Estado se parecen más a una madeja o una red. En estas páginas propusimos una lectura centrada en un variopinto grupo de intermediarios que acompañan trámites. De esa manera ampliamos el foco analítico de la literatura sobre BNC. No se trata solamente de observar dinámicas propias de las BNC, sino de centrar la atención en redes e interacciones que las involucran junto a otros actores, que son relevantes para acceder a servicios en contextos de amplia desigualdad como los de América Latina.

Como vimos, los fundamentos de la acción de los distintos actores que participan de la experiencia del trámite no son los mismos. Los intermediarios *estatales*, *secundarios*, *privados* y *primarios* “traen” instituciones y vínculos diferentes a “los encuentros burocráticos”; también tienen variados recursos. Además, en la medida en que se interponen en el vínculo directo entre las BNC y las personas, recaen sobre ellos sospechas diferentes, habituales en las narrativas públicas: la manipulación política, la corrupción, la estafa, entre otros, son fantasmas —y muchas veces realidades— que se ciernen sobre estas prácticas. Tema que ha sido muy recurrente en la literatura de la región, en el espacio público y en la cultura popular.

Más allá de sus diferencias, los distintos tipos de intermediarios comparten roles y funciones en la experiencia del trámite, sobre todo en el nuevo entorno digital que simplifica los procedimientos y tiende a homogeneizar los requerimientos de recursos de intermediación. Muchas veces, la intermediación no es una necesidad, sino un privilegio que vuelve más cuidada, amena, certera y rápida la interacción con el Estado. En qué medida es lo uno o lo otro dependerá de los focos de observación empírica. Del mismo modo, ¿Se trata de intermediarios buscados, tolerados o resistidos por las autoridades estatales? ¿Y por las BNC? ¿Su rol favorece o no el ejercicio de derechos y obligaciones? ¿Qué efectos tiene su accionar sobre el vínculo de las personas con los entornos digitales del Estado? ¿Qué legitimidad tienen de cara a la sociedad y de cara al Estado y qué sospechas públicas se instalan sobre ellos? En definitiva, ¿de qué manera sus prácticas moldean la (des)igualdad en la condición ciudadana?

Una sociología del trámite que responda estos interrogantes permitirá anticipar los efectos posibles de las intermediaciones en los “encuentros burocráticos” y en la experiencia del Estado que se construye en las rutinas de los vínculos administrativos. Cuestión de interés no sólo para los estudiosos de las BNC y la implementación de políticas públicas, sino también para los actores políticos y expertos con responsabilidades de gobierno.

Bibliografía

Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2022). Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 31(2), 57–80. <https://doi.org/10.26851/RUCP.31.2.3>

Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2024). *De bobo nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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

Auyero, Javier y Sobering, Katherine (2019). *The ambivalent state: Police-criminal collusion at the urban margins*. New York: Oxford University Press.

Benza, Gabriela y Kessler, Gabriel (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Boullosa, Rafael (2019). Mirando ao revés as políticas públicas: Os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola Superior da AGU*, 11(4). <https://revistaa-gu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2639>

Brinks, Daniel; Levitsky, Steven, y Murillo, Victoria (eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chudnovsky, Mariana y Peeters, Rik (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy and Administration*, 55, 527-542. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>

Dewey, Matías (2018). The other taxation: An ethnographic account of “off the books” state financing. *Latin American Research Review*, 53(4), 726–740. <https://doi.org/10.25222/larr.409>

Dubois, Vincent. (2020). *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Eiró, Fávio y Koster, Martjn (2019). Facing bureaucratic uncertainty in the Bolsa Família Program: Clientelism beyond reciprocity and economic rationality. *Focaal*, 2019(85), 84-96. <https://doi.org/10.3167/fcl.2019.850108>

Fassin, Didier (ed.) (2015). *At the heart of the state. The moral world of institutions*. Londres: Pluto Press.

Garay, Candelaria (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Giddens, Anthony (1994). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Editorial Labor.

Goodsell, Charles (ed.) (1981). *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press.

Haney, Lynne (1996). Homeboys, babies, men in suits: The state and the reproduction of male dominance. *American Sociological Review*, 61, 759-778. <https://doi.org/10.2307/2096452>

Henman, Paul (2010). *Governing electronically: E Government and the re-configuration of public administration, policy and power*. Londres: Palgrave MacMillan.

Heredia, Mariana (2022). *¿El 99 % contra el 1%? por qué la obsesión por los ricos no sirve para combatir la desigualdad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Hill, Michael; Hupe, Peter y Buffat, Aurelian (2015). *Understanding street-level bureaucracy*. University of Bristol Policy Press.

Holland, Alisha (2017). *Forbearance as redistribution. The politics of informal welfare in Latin America*. Oxon: Cambridge University Press.

Hoybye-Mortensen, Matilde (2019). Street level bureaucracy research and the impact of digital office technologies. En Peter Hupe (ed.). *Research handbook on street level bureaucracy* (pp. 156-171). Cheltenham: Edward Elgar Pub.

Hurtado Arroba, Edison (2013). *El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México, 2009-2012* [Tesis de Doctorado]. El Colegio de México.

Kelly, Marisa (1994). Theories of justice and street-level discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(1), 119-140. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037201>

Koster, Martijn, y Van Leynseele, Yves (2018). Brokers as Assemblers: Studying Development Through the Lens of Brokerage. *Ethnos*, 83(5), 803–813. <https://doi.org/10.1080/00141844.2017.1362451>

Levitsky, Steven y Helmke, Gretchen (eds.). (2006). *Informal institutions and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lipsky, Michael ([1980] 2010). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Longa, Francisco (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Lotta, Gabriela y Marques, Eduardo (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy and Administration*, 54, 345-360. <https://doi.org/10.1111/spol.12550>

Lotta, Gabriela y Pires, Roberto (2019). Street level bureaucracy research and social inequality. En Peter Hupe (ed.), *Research handbook on street level bureaucracy* (pp. 86-101). Londres: Edward Elgar Pub.

Lotta, Gabriela, Nieto-Morales, Fernando, & Peeters, Rik (2024). Street-level bureaucracy in weak state institutions: an introduction. En R. Peeters, G. Lotta y F. Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 1-22). Bristol: Policy Press.

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2012). Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 71, 16-23. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>

O'Donnell, Guillermo (1993). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. *Desarrollo Económico*. 23(130), 1-32. <https://doi.org/10.2307/3467251>

Oliveros, Virginia (2022). *Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina*. Oxon: Cambridge University Press.

Peeters, Rik y Widlak, Arjan (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture – The case of the Dutch civil registry's master data management system, *Government Information Quarterly*, 35(2), 175-183. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.02.003>

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

Perelmiter, Luisina (2022). «Fairness» in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 42(1), 85-94. <http://doi.org/10.1002/pad.1954>

Raaphorst, Nadine y Loyens, Kim (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1), 31-56. <https://doi.org/10.1177/0095399718761651>

Schütz, Alfred (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós.

Shijman, Emilia (2022). *Vivir de prestado: deudas, derecho y pobreza*. Buenos Aires: Sb Editorial, 2022.

Siciliano, Michael (2017). Professional networks and street-level performance. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 79–101. <https://doi.org/10.1177/0275074015577110>

Stark, David y Pais, Ivana (2020). Algorithmic Management in the Platform Economy. *Sociologica. International Journal for Sociological Debate* 14(3), 47–72. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/12221>

Stokes, Susan (2005). Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Thelen, Tatjana; Vetter, Larissa y Von Benda-Beckmann, Keebet (editors) (2018). *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*. New York: Berghahn Books.

Torre, Juan Carlos (2019). De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico. *Desarrollo Económico*, 59 (228), 165-200. <https://revistas.ides.org.ar/desarrollo-economico/article/view/234>

Vommaro, Gabriel (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante. La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel. *Gouvernement et Action Publique*, 8, 35-60. <https://doi-org.acces.bibl.ulaval.ca/10.3917/gap.191.0035>

Vommaro, Gabriel y Combes, Helen (2016). *El clientelismo político: Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zacka, Bernardo. (2017). *When the state meets the street. Public Service and Moral Agency*. Nueva York: The Belknap Press of Harvard University Press.

LA TRADUCCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES POR BURÓCRATAS DE CALLE A NIVEL LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Cristian Leyton Navarro

Introducción: Enfoque interpretativo de políticas públicas y su vínculo con la traducción de políticas

La tradición interpretativa de análisis de políticas públicas supone que estas se construyen mediante las interpretaciones y reflexiones de los actores involucrados en estos procesos (Denzin y Lincoln, 1993; Fischer, 2003; Yanow, 2007; Bevir, 2011). Para Yanow (1996, pp. 8-9), la política es “fundamentalmente un proceso interpretativo, que se centra en los significados de las políticas, en los valores, sentimientos y/o creencias que expresan, y en los procesos mediante los cuales esos significados son comunicados y leídos por varias audiencias”. Esta autora plantea la necesidad de desarrollar categorías para entender lo que “significa” para el actor desde su propio punto de vista, enfatizando que, si nos centramos en la acción, podemos y debemos hablar de su significado subjetivo. Así también, en coherencia con la premisa de que el mundo social es una construcción

social, Fischer (2003, p. 43) sostiene que la política “no se expresa solo en palabras, sino que se ‘construye’ literalmente a través del lenguaje en el que se describe”. Desde esta perspectiva se plantea que las políticas reflejan formas de pensar sobre el mundo y cómo actuar sobre éste (Shore, 2010). De esta forma, las políticas siempre están cargadas de simbolismo o significado, incluso las visiones más funcionales que las entienden como herramientas de intervención y acción social para gestionar, regular y cambiar la sociedad. Esta perspectiva 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, 2000 y 2007; Shore, 2010; De León y Martell, 2006; Benson y Jordan, 2011).

El enfoque interpretativo resalta la capacidad de agencia de los actores sobre el proceso de política, reconociendo su poder de interpretación y su papel como creadores de significado. Esto proporciona un marco para el enfoque de traducción de políticas públicas, el cual pone énfasis en el uso de la capacidad de agencia de los actores involucrados a diferentes escalas del proceso de implementación y sus efectos en la movilidad y el cambio de significados en la política. Contribuye a observar traducciones en el proceso de implementación y a colocar la política pública como un objeto de transformaciones múltiples y constantes (Clarke, 2005; Freeman, 2009; Clarke et al., 2015). Al mismo tiempo, este enfoque permite complejizar perspectivas que ponían el acento en las “fallas” de implementación, entendidas como desviaciones respecto del diseño original de las políticas, reconociendo dicha capacidad de agencia de los actores en este proceso, particularmente de los niveles locales y de los ‘burócratas a nivel de calle (BNC)’ (*street level bureaucracy*) (Lipsky, 1980; 1991; 2010; Hill y Hupe, 2003; 2011; Hupe y Hill, 2007; Hill, 2009; Evans, 2011; Hupe, 2014; Dubois, 2018; Lota, 2017; Lotta et al., 2022; 2023).

En este capítulo, pondremos el foco en las principales características del enfoque de traducción de políticas públicas debido a su contribución en el análisis de los procesos de implementación, su dinamismo y complejidad. Posteriormente, y para ejemplificar el potencial de este enfoque, se presentarán sintéticamente los resultados de un estudio realizado en Chile. El capítulo concluye con unas reflexiones que muestran la singularidad del enfoque de traducción para el análisis de los procesos de implementación de políticas en América Latina y su potencial para comprender el rol de los BNC en los procesos de reducción o incremento de las desigualdades entre las y los ciudadanos.

El enfoque de traducción de políticas públicas

Basado en una perspectiva constructivista, el enfoque de la traducción tiene un vínculo claro con el giro cultural, reflexivo e ideacional en los estudios de políticas públicas, desafiando las suposiciones sobre la política pública como un proceso esencialmente mecánico y racionalista (Johnson y Hagstrom, 2005; Lendvai y Bainton, 2013). Desde estas mismas premisas es que se funda el enfoque de traducción (*translation approach*) de políticas públicas, pues se origina como una crítica a las perspectivas que asumen estabilidad en los significados en las políticas públicas como también aquellas que descartan las múltiples interpretaciones dadas a la política pública por los diferentes actores involucrados en el proceso (Lendvai y Stubbs 2007, 2009; Freeman 2009; Benson y Jordan, 2011, Clarke et al., 2015, Balen y Leyton, 2016). Los teóricos de la traducción de políticas públicas, que emergen en el análisis de los movimientos de ideas de políticas públicas desde el nivel transnacional hasta el nivel local o micro, cuestionan a aquellos autores que creen y asumen racionalidad de los agentes y deliberación en el proceso de políticas públicas (*policy transfer, lesson drawing*, entre otros), los que descartan el rol de la contingencia en este proceso (Freeman, 2009; Lendvai y Stubbs, 2009). Por ello, desde esta crítica a los enfoques racionalistas, la traducción de políticas públicas aparece como un enfoque alternativo para abordar la complejidad, la interdependencia y la heterogeneidad (Lendvai y Stubbs, 2007, 2009; Freeman, 2009; Stone, 2012; Lendvai y Bainton, 2013; Mukhtarov, 2014; Clarke et al., 2015).

Desde la perspectiva de la traducción se cuestiona que los teóricos que sostienen la transferencia de políticas públicas sigan asumiendo la racionalidad de los agentes y la deliberación en el proceso de los movimientos de ideas políticas (Freeman, 2009; Lendvai y Stubbs, 2009). Asimismo, critican que los investigadores tradicionales hayan incorporado un enfoque multinivel para estudiar la transferencia de políticas (Evans y Davies, 1999; Evans, 2004, 2009) sin tener en cuenta la política de escala y los vínculos iterativos entre los procesos locales, nacionales y globales en la producción del espacio (Lendvai y Stubbs, 2007, 2009; Clarke et al., 2015; Balen y Leyton, 2015).

Teniendo en cuenta estas “deficiencias” de los enfoques tradicionales, el enfoque de la traducción de políticas públicas se centra en las formas en que las políticas públicas (esquemas, contenidos, tecnologías e instrumentos) cambian constantemente, haciendo hincapié en las interacciones, la complejidad y la liminalidad de encuentros entre actores, lugares, escalas y

contextos (Lendvai y Stubbs, 2007; 2009). Los procesos de formación, transformación y contestación implican que la transferencia de políticas públicas nunca es un proceso político que se dé por sentado, automático o carente de problemas. Este enfoque nos permite comprender la complejidad del movimiento de ideas políticas que influyen en la política pública, y la política pública como un cambio constante a lo largo del proceso político.

Una noción clave en este enfoque es la idea de “traducción” y el foco en el lenguaje. En este sentido, Freeman (2009, p. 431) afirma que “la política se hace en palabras y se mueve”, por lo que la elaboración de políticas públicas se entiende como un proceso constante en el que las ideas viajan entre actores y lugares, convirtiéndose en decisiones e instrumentos políticos. Así, también enuncia la idea de “política como traducción” y argumenta que la traducción “implica representar algo de una nueva forma y en un nuevo lugar, cambiando inevitablemente lo que significa”, por lo que incluye tanto la transferencia como la transformación. Freeman sostiene que se trata de un “oficio de compromiso”, un arte, no una ciencia, que implica mediar entre diferentes reivindicaciones. En el mismo sentido, la traducción es más que interpretación: es activa, productiva y creativa. Por tanto, los significados de las políticas públicas van cambiando en cada momento del proceso político y a través de los actores implicados (Balen y Leyton, 2015). Este énfasis en el enfoque de traducción ayuda a identificar los diferentes significados asignados a la política pública a través del proceso político y de los actores.

Teniendo en cuenta que las ideas políticas no viajan solas, los actores políticos —estatales y no estatales, expertos, ciudadanos organizados y no organizados— desempeñan un papel importante en la traducción. La traducción de las políticas públicas es un enfoque basado en los actores, ya que ayuda a comprender el proceso político centrándose en los actores implicados y prestando atención a cómo participan en la transformación de las ideas procedentes de otros lugares (Mukhtarov, 2014). Permite comprender cómo los actores deciden actuar a una escala geográfica determinada, así como la medida en que las contingencias del contexto y la política pública interactúan con las intenciones de los actores políticos. Clarke (2005) subraya la relevancia de este enfoque por su capacidad para llamar la atención —de hecho, “visibilizar”— la labor de los traductores, intermediarios y mediadores, aquellos agentes “translocales” que median entre lenguas, contextos, lugares y niveles. También subraya que el enfoque de la traducción ayuda a comprender cómo la política pública pasa de la formulación a la práctica de primera línea, arrojando nueva luz sobre el

proceso de implementación. Los traductores son cruciales en el proceso de traducción; de ahí la centralidad de conocer las traducciones que realizan los BNC y los equipos locales de implementación.

Así pues, la traducción de las políticas públicas hace de la agencia un elemento central y los traductores están en el epicentro del enfoque: las personas, las organizaciones y las redes son fundamentales e impulsan la traducción en el proceso político (Bissell et al., 2011; Ingold y Monaghan, 2016), pues no se limitan a proporcionar conocimientos técnicos y análisis desinteresados, sino que son actores interesados por derecho propio (Lendvai y Stubbs, 2009). El enfoque considera a los agentes como parte integrante de los contextos en los que operan, no independientes de ellos. Los vínculos entre actores y las redes pueden considerarse comunidades interpretativas (Acharya, 2004) inmersas en un proceso continuo de cambio, modificación y traducción (Freeman, 2009).

Por el contrario, sus intercambios colectivos crean las estructuras de traducción de políticas públicas. Este foco en el traductor y los mediadores de traducción pone de relieve el papel clave de los agentes, así como su capacidad de agencia, influyendo constantemente en los cambios del proceso político.

El enfoque de la traducción reconoce la incertidumbre y la complejidad como ideas centrales (Freeman, 2009). Este enfoque se centra en la política social en términos de sus “profundas incertidumbres” o “desplazamientos” de lo dado por sentado. En ese contexto, es pertinente captar la “complejidad y liminalidad de los encuentros entre actores, sitios, discursos, escalas y contextos” (Lendvai y Stubbs, 2009, p. 675) y podría permitir el surgimiento de una perspectiva multifacética que reconozca la hibridez e incorpore diversas perspectivas.

Esta posición es también un lugar de filtración, recombinación y reinención de ideas políticas. En las diversas escalas y contextos se traducen, distorsionan, transforman y modifican los significados políticos; y la traducción se produce en una compleja red. De ahí que la traducción y la creación de significados se conviertan en los mecanismos del poder. Este énfasis en la incertidumbre, la relación entre actores internacionales, nacionales y locales, así como la multiplicidad de actores que desempeñan un papel de creación de significado nos permite comprender mejor la complejidad del proceso por el que se construyen y reconstruyen las políticas públicas.

Las relaciones de poder entre los actores son relevantes en el enfoque de la traducción. Como subraya Herbert-Cheshire (2003, p. 456), la traducción es “un proceso continuo a través del cual los individuos transforman los conocimientos, las verdades y los efectos del poder cada vez que se encuentran con ellos”. Lendvai y Stubbs (2009, p. 677) proponen una comprensión postestructuralista del poder, en la que “se entiende como un proceso temporal, fluido e interactivo, que funciona a través de distorsiones, desplazamientos y transformaciones que dan lugar a una constante inscripción y reinscripción de las relaciones de poder”.

En la medida en que las ideas políticas son “traducidas” por los distintos agentes que intervienen en su circulación, lo que viaja no es “una idea o una práctica como tal, sino que experimenta la traducción a medida que se difunde, dando lugar a versiones en diferentes contextos locales” (Sahlin y Wedlin, 2008, p. 225). En este sentido, la traducción de políticas públicas propone idealmente desarrollar relatos etnográficos de los procesos de cambio político que hacen hincapié en la mediación, el diálogo, la traducción, el compromiso y la resistencia (Lendvai y Stubbs, 2007).

La traducción representa una serie de perturbaciones que pueden producirse entre la “creación”, la “transmisión” y la “interpretación” o “recepción” de los significados políticos (Lendvai y Stubbs, 2007, p.2). En este sentido, la traducción de políticas públicas considera que la elaboración de estas es un “proceso de creación de significados y reivindicaciones” (Lendvai y Bainton, 2013). Sin embargo, la historia, las tradiciones y las instituciones locales constituyen un importante telón de fondo para la forma en que los actores de un entorno determinado se comprometen con las ideas (Kirkpatrick et al., 2013).

En este sentido, la forma en que en el proceso de políticas públicas se emplean las evidencias, las pruebas, las ideas y el conocimiento está relacionada con la interpretación, ya que los actores institucionales los “promulgan” e “incorporan” con la interpretación, ya que son “promulgados” e “incorporados” por los agentes institucionales (Kirkpatrick et al., 2013). La interpretación es la piedra angular del proceso de utilización del conocimiento, aunque es la más difícil de observar. Es explícitamente política, ya que vincula y forma sistemas y gobernanza que devuelven el poder, llamando la atención sobre “qué se traduce y quién lo traduce” (Ingold y Monaghan, 2016; Lendvai y Bainton, 2013; Needham, 2011). El viaje de las ideas políticas exige desvincularse de un contexto institucional a otro, desarrollando la promulgación y la legitimación dentro de los contextos locales.

Este proceso de construcción de relatos de políticas a través de relaciones de poder y actores de diferentes contextos nos ayuda a entender el proceso político como una interpretación y legitimación móviles. Desde este enfoque, “la política siempre está en proceso de elaboración o construcción” (Clarke et al., 2015, p.15). En este sentido, Bacchi (1999; 2009) sugiere que las políticas públicas se construyen y afirma que el problema político puede construirse (y reconstruirse) en cualquier fase del proceso; los diferentes actores también pueden tener diversas representaciones del problema político. Subraya que las políticas no están “ahí fuera” esperando a ser descubiertas por los responsables políticos. En este enfoque, el espacio y la escala también son contingentes, complejos y contruidos social y políticamente (Stubbs, 2005).

A diferencia de los estudios sobre los agentes internacionales y la política social racionalistas, que entienden las escalas o niveles como unívocos, el enfoque de la traducción los interpreta como un “resultado de las tensiones que existen entre las fuerzas estructurales y las prácticas de los agentes humanos” (Marston, 2000, p. 220). En lugar de darse por sentada, una política de escala se refiere, en términos de Brenner, a “la producción, reconfiguración o impugnación de diferenciación, ordenación y jerarquización de las escalas geográficas” (Brenner, 2001, p. 600). En este sentido, la política pública transnacional, nacional o local no se trata de transferencias lineales de un lugar a otro, sino de redes multiescalares que “vinculan los procesos locales y translocales, produciendo y consolidando las construcciones sociales del lugar” (Jones et al., 2004, p. 104).

En este sentido, el enfoque de traducción propone centrar la atención en el proceso de desplazamiento, poniendo en tela de juicio cualquier aferramiento a la universalidad y, en segundo lugar, el desplazamiento se refiere a la desvinculación de diversas formas de toma de decisiones y elaboración de políticas a nivel local, algo parecido a una especie de despolitización. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Unión Europea promulgan un desplazamiento de la formación de políticas públicas, llevan a cabo prácticas de reinscripción de la institucionalización y la agenciación, y remodelan los procesos de toma de decisiones negociados localmente. Este desplazamiento cuestiona la legitimidad, la rendición de cuentas, la apropiación y la participación en el proceso político (Lendvai y Stubbs, 2007).

También plantea poner atención en otro proceso, relevante para lecturas de América Latina, que es el disciplinamiento, pues para el proyecto

colonial, la exportación de tecnologías administrativas, económicas, sociales y políticas occidentales y la objetivación de los sujetos coloniales han sido importantes métodos y procedimientos de disciplinamiento de las prácticas (Lendvai y Stubbs, 2007). En este sentido, basta mirar los modelos de políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas implementados masivamente en la región en las últimas décadas.

Así también, el enfoque de traducción propone debatir el supuesto de que el conocimiento científico es un ámbito distinto y separado del de la política -el conocimiento es lineal- y la premisa conexa de que “los expertos pueden, de hecho, ofrecer a los responsables políticos una verdad objetiva y libre de valores sobre cuestiones completamente desordenadas y mal estructuradas como la pobreza y el desarrollo mundiales, son las razones gemelas para excluir como no-conocimiento una cantidad sustancial de puntos de vista posiblemente relevantes que podrían conducir a una formulación de políticas más eficaz” (St. Clair, 2006, p. 81). La despolitización de lo político es una preocupación crucial para la teoría poscolonial. Lo político siempre se pone de relieve en términos relacionales como poder/saber, dominación/resistencia o hablar/silenciar. Además, lo político siempre está estrechamente relacionado con procesos económicos, sociales, geográficos y culturales. En esta arquitectura conceptual, la noción de ideología en un entendimiento poscolonial es política y un concepto cultural (Lendvai y Stubbs, 2007b).

Por último, la traducción introduce la idea de las políticas sociales entendidas como un conjunto fluido, complejo y con múltiples actores, en lugar de regímenes dependientes de la trayectoria, lo que podría ser una visión institucionalista para comprender los procesos de política.

Procesos de traducción en el análisis de programas sociales en Chile

En América Latina y particularmente en Chile, existe un modelo de diseño de políticas públicas fuertemente centralizado y se asume que los niveles de gobierno subnacional y actores locales son más bien ejecutores de políticas públicas, en vez de creadores de estas. Al mismo tiempo, si bien se reconoce la centralidad de los BNC en los resultados de las políticas, es un campo de estudio que requiere ser desarrollado en la región (Dussauge et al., 2018; Eiró, 2019; 2022; Isunza-Vera, 2019; Pires, 2019; Lotta et al., 2022; 2023).

En Chile, donde luego de las radicales decisiones ocurridas a inicios de

los años 80 durante la dictadura militar y mantenidas luego de la recuperación de la democracia (Leyton, 2024), los BNC realizan su labor en un contexto de instituciones estatales débiles, explicadas por una serie de factores, como son los administrativos (escasez de recursos, reglas disfuncionales, fallas en la rendición de cuentas), factores políticos (clientelismo y patronazgo, autoritarismo, baja autonomía burocrática), así como por factores sociales (desigualdad social, baja confianza en el gobierno y resistencia e informalidad) y factores profesionales o normas profesionales formales e informales, que configuran las condiciones de empleo de los técnicos y profesionales que ejecutan la política (incluyendo salario, seguridad laboral y posibilidades de carrera), aspectos que en la región resultan muy críticos (Peeters y Campos, 2022). El modelo centralizado de políticas públicas se instala a comienzos de los ochenta en coherencia con la definición de un Estado Subsidiario (Leyton, 2024; Leyton y Muñoz, 2020; Muñoz Arce et al., 2022). En este marco, muchas de las políticas públicas y programas sociales operan vía transferencia de recursos desde las instituciones nacionales a los municipios, que complementan con recursos propios y además asumen la responsabilidad de contratar a equipos de profesionales y técnicos para implementar los programas en su territorio. Este es el escenario en el cual se implementan los programas sociales y donde potencialmente ejercen su capacidad de agencia los equipos de BNC locales.

Estos elementos y características del contexto en el que se implementan los programas sociales en Chile son relevantes dado que, por un lado, se espera de estos equipos locales la consecución de los resultados esperados en la ‘solución’ de los problemas que los programas enfrentan, pero por otro, las condiciones de trabajo son muy precarias y complejas, dada su doble dependencia: administrativa, del municipio; y técnica, de la institución central, sumado a la generalizada situación de contratos temporales y a honorarios en que se encuentran las y los profesionales, y que ha sido también documentada (Daher et al., 2021; Villalobos et al., 2021; Muñoz Arce et al., 2022; Reininger et al., 2022a).

En un estudio cualitativo de la implementación de programas sociales a nivel local realizado en Chile, se evidencia que los equipos locales desarrollan traducciones y adaptaciones en al menos tres aspectos claves del diseño de los programas: en relación con el problema público que les origina; a sus objetivos, y respecto de las estrategias metodológicas y actividades que llevan a cabo (Leyton, 2023). En estos resultados, se puede apreciar y poner en valor los planteamientos de este enfoque de traducción de políticas a la vez que se reconoce la capacidad de agencia de los burócratas a nivel de calle, cuyas traducciones pueden tener diversas explicaciones y muchas de ellas asociadas a la debilidad institucional en que se desempeñan.

Analizando tres programas sociales vinculados a la promoción de la autonomía económica de las mujeres, a la prevención del consumo de drogas y al cuidado comunitario de personas mayores, los equipos locales a cargo de su implementación traducían el problema abordado por la intervención no como un problema específico sino como uno estructural y, en ese sentido, consideran muy difícil dar solución al mismo dadas las características y las acciones contenidas en el programa diseñado. Por ejemplo, en el caso de los equipos a cargo de la implementación del programa asociado a la autonomía económica de las mujeres, los BNC plantean que el problema central que enfrentan es la violencia de género y la carencia de una estrategia multidimensional e integral para hacerle frente. Por otro lado, los BNC del programa dirigido a prevenir el consumo de drogas traducen y consideran que el problema central que intentan abordar es el de la pobreza y la marginalidad social que viven los jóvenes a los cuales se orienta su trabajo.

En este sentido, en la *construcción del problema* que enfrenta el programa, las diferencias entre las traducciones de los equipos respecto del problema original establecido en el diseño del programa muestran un distinto grado de divergencia. Ello podría estar influenciado, por un lado, por factores como las características y demandas del grupo de la población al que se encuentra dirigido el programa (aspecto que es relevado por BNC que implementan el programa que fortalece la autonomía económica de las mujeres) y, por otro lado, por motivaciones y opciones de los BNC a cargo de la implementación que se evidencia en diversas orientaciones teóricas al momento de tomar decisiones (por ejemplo, entre vulnerabilidad versus exclusión; desigualdad versus violencia; salud desde un enfoque biomédico versus factores socioculturales; comunidad versus familia).

En lo que se refiere a las traducciones en *los objetivos de los programas*, se observa la influencia de distintos factores que parecieran incidir en las adaptaciones o traducciones en torno a los mismos. Así también, la importancia o magnitud de dichas traducciones es distinta entre los programas. En un programa, los ajustes señalados por los BNC son mínimos y más bien se evidencia que estos agregan objetivos propios o se focalizan en aquellos que consideran que se pueden lograr de mejor manera en sus territorios. En el otro programa, los equipos muestran que las traducciones realizadas son más bien un ajuste que busca gestionar los programas en función del perfil y de la oferta y la demanda de sus destinatarios. Esto como consecuencia de la creencia de que los objetivos del programa no son alcanzables y que las actividades planificadas juegan un papel muy acotado y marginal en la

solución del problema. Todo esto podría tener impactos en reducir o aumentar la brecha de desigualdades entre ciudadanos, puesto que los BCN mediante el ejercicio de su capacidad de agencia podrían mejorar la pertinencia y efectividad de las políticas públicas, a la vez que generar barreras de entrada o estrategias inefectivas para resolver el problema que da origen a la política pública o el programa.

Adicionalmente, los BNC de los equipos locales plantean que el cumplimiento de metas es algo a lo que deben orientar sus esfuerzos, pero ello no lo vinculan directamente a la consecución de los objetivos que traducen de los programas, ni al abordaje del problema central, sino que se trata de algo que se debe cumplir dados los controles y requerimientos de las instituciones del nivel nacional. También se evidencia una tensión entre comprender los objetivos como orientadores de las acciones del programa, y una excesiva presión por el cumplimiento de metas e indicadores estandarizados que miden resultados finales, y no los procesos desarrollados con la ciudadanía.

Entre los principales factores que los equipos locales consideran como determinantes para el cumplimiento de los objetivos de los programas están el tiempo, los recursos disponibles y la influencia de la política local en los procesos de implementación de los programas. Lo anterior, fruto de la dependencia administrativa de los profesionales y técnicos del nivel local (y su dependencia técnica de la institución del nivel nacional). En diversos equipos locales se enfatizó lo importante que es el apoyo político a nivel local, principalmente de las alcaldesas y alcaldes, para alcanzar los objetivos del programa o, en el sentido contrario, las solicitudes o exigencias de llevar a cabo adicionalmente actividades y tareas del municipio, lo que afectaría la ejecución del programa.

Finalmente, en relación con las estrategias metodológicas y actividades y sus ajustes, los BNC de calle también realizan traducciones y ajustes en estrategias metodológicas y actividades consideradas en los diseños originales de los programas. Dichas traducciones tienen distintas motivaciones, tales como los intereses y opciones de los BNC a nivel local, la capacidad de agencia y el perfil de ciudadanos/as y actores de nivel local, y la gestión de los recursos.

En lo que respecta a las traducciones y ajustes orientados por los intereses y motivaciones profesionales de los BNC, es posible señalar que en uno de los casos estas son más frecuentes que en los otros. En este caso, lo que

se visualiza es que en los equipos locales se priorizan distintos enfoques orientadores en la construcción del problema central que enfrentan, lo que influye en la estrategia metodológica para su abordaje. En general, estos enfoques se asocian al énfasis de los gobiernos de turno, a los datos existentes en relación con el problema, así como al reconocimiento de experiencias internacionales en la materia. Las principales diferencias identificadas se pueden apreciar en la elección de estrategias en el marco de dicotomías: contexto/individuo; universal/focalizado; colaborativo/no colaborativo.

Se identifican algunas actividades nuevas incorporadas por los BNC del programa, en general, motivadas por la necesidad de responder a las necesidades de las y los destinatarios de los programas.

Las traducciones de estrategias metodológicas y actividades están mediadas o influenciadas por la escasez de recursos disponibles en el nivel local. A pesar de ello, pocos entrevistados/as dan cuenta de componentes de los programas no implementados o la no ejecución de actividades consideradas mínimas en los diseños originales de los mismos.

Todo lo anterior permite evidenciar las diversas traducciones realizadas por los equipos locales y cómo algunas de ellas responden a las debilidades institucionales en las que realizan su trabajo.

Reflexiones finales

Habiendo presentado las principales características del enfoque de traducción de políticas públicas y su potencial para dar cuenta de los cambios y transformaciones que las mismas tienen durante el proceso de implementación, se evidencia el rol central de los BNC en ello. Dado que se materializa la idea de que las políticas públicas y los programas son un ente vivo y su configuración depende del ejercicio de la capacidad de agencia de quienes se encuentren involucrados en su gestión. Ello resulta especialmente importante cuando estamos en un contexto con altos niveles de descentralización hacia el nivel municipal en la ejecución de políticas sociales, a la vez que la predominancia de lógicas que ponen más el acento en los resultados y menos en el proceso de implementación, lo que termina ocultando la complejidad de la política pública durante su implementación, y el rol de los BNC en dicho proceso. Este tipo de análisis parece aportar aún más en contextos de debilidad institucional, como el latinoamericano y el chileno, que están a la base de estas transformaciones y ajustes que los BNC realizan a las políticas públicas e intervenciones estatales.

Este enfoque de traducción aporta a una lectura más comprensiva y dinámica del proceso de implementación y permite reconocer cómo, en un contexto de debilidad institucional como el latinoamericano, los BNC enfrentan su labor y traducen las políticas públicas. En este sentido, todos estos ajustes y traducciones dan cuenta de la capacidad de agencia (autonomía y poder discrecional) de los BNC a nivel local o territorial. Para algunos autores, 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 las instituciones están por debajo de los necesarios para responder a los requerimientos ciudadanos (Oliveira, 2012). Lo que podría implicar que se aporte a incrementar o a reducir las desigualdades de las y los ciudadanos, como señala Roberto Pires en este mismo libro.

El poder discrecional de los BNC se torna imprescindible para que la institucionalidad se adecúe a la realidad local y para que el trabajo cumpla con las necesidades de la población, pero a costa de esfuerzos y recursos personales de los BNC (Favero y Danel, 2025; Baraibar, 2025). El análisis de los procesos de traducción de las políticas sociales desde América Latina y a nivel territorial o local, hace sentido también a propósito de las nociones de desplazamiento, disciplinamiento y la despolitización de lo político y su relevancia para comprender los procesos de transformaciones y adaptaciones de las políticas públicas diseñadas a nivel central, que es un campo que requiere ser profundizado.

Bibliografía

Acharya, Amitav (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization* 58(2), pp. 239–75.

Bacchi, Carol (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. Londres: Sage Publications.

Bacchi, Carol (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Queensland: Pearson Education.

Bacchi, Carol (2021). Introduciendo el enfoque ¿Cómo llega a ser representado el problema? *Propuestas Críticas en Trabajo Social. Critical Proposals in Social Work*, 1(2), 168–173. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2021.64995>

Balen María y Leyton, Cristian (2016). Policy translation: an invitation to re-visit the work of Latour, Star and Marres. *Global Discourse*, 6(12), 101-115.

Baraibar, Ximena (2025) Programa Accesos en Uruguay: Tensiones desde la mirada de las y los profesionales a nivel de calle. En Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters (eds.), *Burocracia a nivel de calle y desigualdades en América Latina*: Buenos Aires: CLACSO.

Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

Benson, David y Jordan, Andrews (2011). What have we learnt from policy transfer research? *Political Studies Review*, 9(3), 366-78.

Bevir, Mark (ed.) (2011). *Interpretive theory. The Sage handbook of governance*. Londres: Sage.

Bissell, Karen, Lee, Ken and Freeman, Richard (2011). Analysing policy transfer: perspective for operationalresearch. *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, 15(9), pp. 1140–8.

Brenner, Neil (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), pp. 591-/614.

Clarke, John (2005). What's culture got to do with it? Deconstructing welfare, state and nation. En Anthropological approaches to studying welfare. Paper presented at the Research Seminar of Aarhus University, Denmark.

Clarke, John; Bainton, David; Lendvai, Noemi y Stubbs, Paul (2015). *Making Policy Move. Towards a politics of translation and assemblage*. Bristol: The Policy Press.

Daher, Marianne; Tomicic, Alemka y Rosati, Antonia (2021). Care in social policies from a comprehensive perspective: A proposal to conceptualize and address it based on community and psychosocial praxis. *Journal of Community Psychology*, 49(1), 30-43. <https://doi.org/10.1002/jcop.22307>

DeLeon, Peter y Martell, Christine (2006). The policy sciences: past, present, and future. En B. Guy Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of public policy* (pp. 31-47). Londres: Sage.

Denzin, Norma y Lincoln, Yvona (eds.). (1993). *Handbook of qualitative research*. Londres: Sage.

Dubois, Vincent (2018). *El burócrata y el pobre. Relación administrativa y tratamiento de la miseria*. Paris: Institució Alfons el Magnànim, Colecció Estudis Universitaris.

Dussauge, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. Ciudad de México: CIDE.

Eiró, Flávio (2019). The vicious cycle in the Bolsa Familia Program's implementation: discretionality and the challenge of social rights consolidation in Brazil. *Qualitative Sociology*, 42, 385–409.

Eiró, Flávio (2022). Translating politics into policy implementation: Welfare frontline workers in polarised Brazil. *International Journal of Law in Context*, 18(3), 303-316. doi:10.1017/S1744552322000258

Evans, Tony (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386.

Evans, Mark y Davies, Jonathan (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), pp. 361–85.

Evans, Mark (2009). Policy Transfer in Critical Perspective. *Policy Studies*, 30(3), pp. 243–68.

Evans, Mark (Ed.). (2004). *Policy Transfer in a Global Perspective*. Aldershot: Ashgate.

Favero, Agustina y Danel, Paula (2026). Registros, Acompañamientos y Traducciones en las Burocracias a Nivel de Calle. En Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters (eds.), *Burocracia a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Fischer, Franz (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Londres: Oxford University Press.

Fischer, Franz y Forester, John (eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

Freeman, Richard (2009). What is translation? *Evidence and Policy*, 5, 429–447.

Goggin, Malcolm et al. (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Scott Foresman/Little, Brown and Company.

Herbert-Cheshire, Lynda (2003). Translating Policy: Power and Action in Australia's Country Towns. *Sociologica Ruralis*, 43(4), pp. 454-73.

Hill, Michael y Hupe, Peter (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471–490.

Hill, Michael y Hupe, Peter (2011). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (2nd ed.). Londres: Sage.

Hill, Michael (2009). The roles of street level bureaucrats in the implementation process. En S. Narath y F. Varone (eds.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Pete Knoepfel* (pp. 143-158). Paris: Presses Polytechniques et Universtaires.

Hupe, Peter (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164–182.

Hupe, Peter y Hill, Michael (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-300.

Ingold, Jo y Monaghan, Mark (2016). Evidence translation: an exploration of policymakers' use of evidence. *Policy & Politics*, 44(2), pp. 171-90.

Isunza-Vera, Ernesto (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 y C. Pires (eds.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 153-176). Brasilia: IPEA.

Johnson, Björn y Hagstrom, Bo (2005). The translation perspective as an alternative to the policy diffusion paradigm: the case of the Swedish Methadone Maintenance Treatment. *Journal of Social Policy*, 34(3), 365-88.

Jones, Martin et al. (2004). *An Introduction to Political Geography. Space, Place and Politics*. London: Routledge.

Kirkpatrick, Ian et al. (2000). The Translation of Hospital Management Models in European Health Systems: A Framework for Comparison. *British Journal of Management*, 24, S48-S61.

Lendvai, Noemi y Bainton, David (2013). Translation: towards a critical comparative social policy agenda. In P. Kennett (Ed.). *A handbook of comparative social policy*, (pp. 115-35). Londres: Edward Elgar.

Lendvai, Noemi y Stubbs, Paul (2007). Policies as Translation: situating Transnational Social Policies. En S. M. Hodgson y Z. Irving (eds.), *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices* (pp. 173-189). Bristol: The Policy Press.

Lendvai, Noemi y Stubbs, Paul (2009). Assemblages, translation, and intermediaries in South East Europe. *European Societies*, 11(5), 673-95.

Leyton, Cristian (2015). Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas. En F. Cortez-Monroy y T. Matus (eds.), *Innovación Social Efectiva. Una Propuesta de Evaluación de Programas Sociales* (pp. 190-207). Santiago de Chile: Libros de Mentira.

Leyton, Cristian (2020). Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales. *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 20, 37-54.

Leyton, Cristian (2023). Traducciones de los equipos locales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la Reflexión en Ciencias Sociales*, (29), 165-187. <https://doi.org/10.51188/rrts.num29.747>

Leyton, Cristian (2024). *Implementación de Políticas Sociales en Chile*. Santiago de Chile: RIL.

Leyton, Cristian y Muñoz, Gianinna (2020). La pobreza es un problema de intervención social. En M. Campana (coord.), *La pobreza es un problema* (pp. 91-104). Rosario: PEGUES.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Londres: Russell Sage.

Lipsky, Michael (1991). The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy. En M. Adler (ed.), *The Sociology of Social Security*. (pp. 212–28). Edinburgo: University Press.

Lipsky, Michael (2010). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Londres: Russell Sage Foundation.

Lotta, Gabriela (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.

Lotta, Gabriela, Lima-Silva, Fernanda y Favareto, Arilson (2022). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502–519. <https://doi.org/10.1177/23996544211031560>

Lotta, Gabriela; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). Nobody wants to be a dead hero. Coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response. *Public Administration and Development*, 1–13. <https://doi.org/10.1002/pad.2014>

McCann, Eugene (2011). Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), pp. 107-30.

McCann, Eugene y Ward, Kevin (2012). Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation. *Political Studies Review*, 10, pp. 325-332.

Matland, Richard (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity–conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145–174.

Muñoz Arce, Gianinna et al. (2022). Trabajo no reconocido, trabajo “sucio”, trabajo precario: condiciones de implementación de programas sociales en la coyuntura del cambio constitucional en Chile. *Revista Temas Sociológicos*, (31), 133-156. <https://doi.org/10.29344/07196458.31.3326>

Mukhtarov, Farhad (2014). Rethinking the Travel of Ideas: Policy Translation in the Water Sector. *Policy & Politics*, 42(1), pp. 71–88.

Oliveira, Antonio (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista Administracao Pública*, 46(6), 1551-1573.

Peck, Jamie (2011). Geographies of Policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), pp. 773-97.

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>

Pires, Roberto (2026). Riesgos de Reproducción de Desigualdades en las Políticas Públicas: un marco analítico. En Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters (eds.), *Burocracia a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Pires, Roberto (ed.) (2019). *Implementando desigualdades. En Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation*. California: Berkeley University Press.

Reininger, Tal et al. (2022). Pandemic and Social Work in Chile: Precarity, Precariousness and the Quest for Resistance in an Uncertain World. *The British Journal of Social Work*, 52(8), 5105–5123. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcac109>

Sabatier, Paul (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.

Sahlin, Kerstin y Wedlin, Linda (2008). Circulating Ideas: Imitation, Translation, and Editing. En R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, and R. Suddaby (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, (pp. 218-42). Londres: Sage.

Shore, Cris (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.

St Clair, Asunción Lera (2006). Global poverty: The co-production of knowledge and politics. *Global Social Policy*, 6(1), pp. 57–77.

Stone, Diane (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies Journal*, 33(4), 1-17.

Stubbs, Paul (2005). Stretching concepts too far?: Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South East Europe'. *Southeast European Politics*, 6(2), pp. 66-87.

Villalobos, Cristóbal et al. (2021). Trabajadores y trabajadoras sociales de primera línea frente al COVID-19. Continuidades y transformaciones en Chile. *Revista Intervención*, 10(2), 4-29. <https://doi.org/10.53689/int.v10i2.97>

Yanow, Dvora (1996). *How does a policy mean?* Nueva York: Georgetown University Press.

Yanow, Dvora (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods. Vol. 47. Londres: Sage.

Yanow, Dvora (2007). Interpretation in policy analysis: on methods and practice. *Critical Policy Studies*, 1(1), 110-22.

PARTE II

ESTUDIAR LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

CLAVES METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA

Fernando Nieto Morales y Juan C. Olmeda

Introducción

Profundizar en el estudio de las burocracias de nivel de calle (BNC) en América Latina es clave para comprender mejor las particularidades de la región y aportar a la literatura global desde una perspectiva situada. América Latina presenta especificidades históricas, políticas y sociales—como altos niveles de desigualdad, sistemas democráticos en tensión y contextos de informalidad—que moldean la interacción entre funcionarios y ciudadanía de manera distinta a la observada en Europa y Estados Unidos (Chang y Brewer, 2023; Peeters y Campos, 2023). Estas particularidades afectan cómo se implementan políticas públicas y cómo los funcionarios aplican las leyes. Además, el análisis de estas burocracias permite cuestionar la universalidad de ciertos conceptos y modelos desarrollados en el Norte Global, que contribuye a su “recontextualización” y “descolonización” (Eiró y Lotta, 2024; Peeters y Campos, 2023; Lotta et al., 2022). Este campo ofrece un potencial significativo para generar

conocimientos que amplíen la comprensión de la “experiencia burocrática” en la región y propone estudios que reflejen mejor la complejidad de los contextos latinoamericanos (Leonardi, Paraciani y Raspanti, 2024; Lotta et al., 2022).

Pese a los avances observados en América Latina en el estudio de estos temas, existe una notable ausencia de discusiones sobre los métodos más adecuados para estudiar los casos latinoamericanos. Este vacío plantea un problema para quienes buscan ahondar en la comprensión de las dinámicas y desafíos que enfrentan las BNC en contextos con especificidades como las que se observan usualmente en la región (Peeters y Campos, 2023; Peeters y Nieto Morales, 2020). Dado lo anterior, es crucial indagar en las claves metodológicas que permitan un acercamiento más eficaz y sensible y que aseguren que los diseños y hallazgos tengan validez (Veltri, 2023).

El propósito de este capítulo es explorar las metodologías comúnmente empleadas en algunos estudios recientes sobre BNC en América Latina, reflexionar sobre sus fortalezas y debilidades, así como destacar la importancia de expandir, profundizar y explorar el instrumental metodológico en el contexto latinoamericano. El capítulo no solo ofrece un panorama preliminar de las metodologías utilizadas, sino que también propone abrir una discusión más amplia sobre la forma en que se estudia el fenómeno.

A partir de nuestra revisión de más de cuarenta contribuciones, observamos que la mayoría se basa en datos cualitativos obtenidos mediante observación participante, análisis documental, entrevistas cualitativas a profundidad y grupos focales. Además, los estudios tienden a enfocarse en casos específicos de provisión de servicios o áreas de política pública, en lugar de diseños comparativos. También identificamos una inclinación hacia la producción conceptual inductiva, más que hacia la prueba deductiva de hipótesis. Varios trabajos buscan “dar voz” a los sujetos de estudio, abordar las motivaciones y frustraciones de los actores, así como visibilizar las relaciones, restricciones y adaptaciones en la implementación de políticas públicas y provisión de servicios. Por último, los estudios revisados consideran factores institucionales y contextuales como elementos que influyen en el diseño mismo de las investigaciones. Estos incluyen escasez de recursos, reglas disfuncionales, condiciones laborales precarias, contextos de violencia y la dificultad para verificar la validez de cifras o fuentes.

Con base en estos hallazgos, argumentamos que la metodología para el estudio de la BNC en América Latina debe partir del reconocimiento de los atributos particulares de la región, que incluye la compleja relación entre las sociedades y los Estados latinoamericanos. Además, es fundamental considerar la naturaleza del problema y la pregunta de investigación, así como las necesidades y limitaciones que las y los investigadores enfrentan. En este contexto, se subraya la necesidad de metodologías que sean mixtas y sensibles a los matices locales, capaces de capturar la diversidad y complejidad de las dinámicas, pero que también se complementen con análisis comparativos y longitudinales que permitan asir patrones más generales y desarrollar teorías y modelos de mayor alcance. La exploración de nuevas y viejas técnicas y enfoques puede conducir a una comprensión más profunda y precisa de los fenómenos.

Además, este capítulo enfatiza la necesidad de una mayor colaboración entre investigadores con diferentes improntas metodológicas o con conocimiento de distintos casos, así como entre academia y profesionales del sector público para desarrollar y validar métodos que puedan capturar de manera más efectiva la realidad de las BNC. Esto subraya la importancia de fortalecer un campo de estudio con clara relevancia práctica y destaca la necesidad de producir hallazgos sólidos que contribuyan, por un lado, a producir conocimiento de frontera, y por otro, a la mejora de las administraciones públicas y a la implementación de políticas públicas más efectivas e incluyentes (Cejudo et al., 2018).

El contexto latinoamericano como fuente de inspiración y restricción

El análisis del funcionamiento de las BNC en América Latina no puede abordarse sin considerar algunas de las dinámicas que atraviesan el funcionamiento del Estado latinoamericano. Muchas de estas tienen profundas raíces históricas y sociológicas que, en general, no han logrado ser revertidas a pesar de la implementación de diferentes reformas a lo largo del tiempo. Esta persistencia está además explicada por la tenue o inexistente línea que separa el accionar del funcionamiento de diversas agencias del Estado de las prácticas y acciones llevadas adelante por la fuerza política en control del gobierno. En otras palabras, en los países de América Latina parece resultar una realidad aceptada que el partido, coalición o liderazgo que accede al poder utilice los recursos y capacidades del aparato estatal para sus propios fines y, en consecuencia, algunos de los principios clásicos del Estado weberiano, como la separación entre política y administración o

la imparcialidad del Estado de derecho, son supuestos endeble, en el mejor de los casos (Haber, 1997; Mazzuca y Munck, 2021).

Dar cuenta de este contexto resulta relevante por dos motivos. Primero, porque afecta de manera directa la relación entre la ciudadanía y el Estado, que tiene generalmente a los BNC como el primer eslabón que articula este vínculo y que asumen en la práctica ser la “cara del Estado” ante la población. Segundo, porque da lugar a fenómenos que atraviesan el funcionamiento del Estado mismo, y que indefectiblemente afectan el actuar de la BNC, que no son de fácil observación ni que puedan ser fácilmente cuantificables. Esto se suma además a una debilidad de los Estados latinoamericanos para generar información sistemática y confiable sobre su propio accionar. Todo lo anterior da lugar a que el estudio de la BNC en este contexto, y en particular de ciertas agencias, como en los cuerpos de seguridad o en la provisión de servicios sociales, se haya tendido a privilegiar enfoques cualitativos o incluso discusiones teóricas sin sustento empírico.

En la literatura empírica enfocada en el estudio de los Estados latinoamericanos pueden observarse diferentes temas clave: (a) las bajas o limitadas capacidades estatales como factor que afecta negativamente el funcionamiento del aparato estatal, (b) el patronazgo como práctica para llenar puestos en la burocracia, (c) el clientelismo y la corrupción como las “vías” para acceder a los bienes y servicios provistos por el Estado. Asimismo, hay trabajos que buscan dejar en claro cómo todo lo anterior afecta la confianza de la ciudadanía en el aparato estatal.

Uno de los elementos que adquirió relevancia en el estudio y la discusión sobre los Estados latinoamericanos en las primeras décadas del siglo XXI fue el de su debilidad en comparación con lo observado en otras regiones y, en particular, en los países del Norte Global. Si se retoma el concepto de capacidades estatales (Mann, 1984 y 1993; Tilly, 1990), diversos autores han señalado la debilidad relativa que los países latinoamericanos presentan en relación con su capacidad coercitiva, es decir, aquella que permite ejercer un control sobre el territorio, y su capacidad extractiva, que es la que permite obtener recursos de la sociedad vía impuestos para financiar el funcionamiento de la burocracia y la provisión de bienes y servicios públicos (Mazzuca y Munck, 2021; Altman y Luna, 2012; Giraudy, 2012). Esta debilidad que observamos de manera comparada en los Estados latinoamericanos ha tenido orígenes históricos y está vinculada con las particulares condiciones en las que se dio el proceso de construcción

del Estado (Centeno, 2002; Soifer, 2015; Kurtz, 2013; Mazzuca, 2021; Schenoni, 2021). Otro punto relevante, sin embargo, es que no todos los Estados latinoamericanos son igualmente débiles, ni en todos sus aspectos, por lo que resulta necesario tomar en cuenta la heterogeneidad observada. Por ejemplo, parece haber cierto consenso respecto de que países como Chile o Uruguay han logrado Estados más sólidos en términos relativos, mientras que casos como Perú o Bolivia se han ubicado tradicionalmente en el otro extremo. En cualquier caso, las limitadas capacidades estatales en América Latina tienden a revelarse en atributos o condiciones típicas que caracterizan a la burocracia y su relación con la sociedad, como la precariedad, desigualdad administrativa, violencia e incertidumbre.

Desde una visión más enfocada en la burocracia, otro de los fenómenos clave ha sido la dificultad para construir servicios civiles profesionalizados y profesionales del gobierno con formación técnica. En cambio, se observa el predominio de prácticas de patronazgo que suponen intercambiar apoyo político a cambio de acceso a cargos y autoridad (Geddes, 1996; Panizza, Ramos Larraburu y Scherlis, 2018; Oliveros, 2021). Desde la disciplina de la administración pública se ha señalado el impacto de no contar con políticas de profesionalización y de las condiciones de trabajo que enfrentan los servidores públicos (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanguines, 2014; Dussauge y Méndez, 2011; Nieto Morales, 2023), mientras que en los estudios desde la ciencia política se han resaltado los incentivos que llevan a los políticos a no invertir en la construcción de servicios civiles independientes o a preservar sistemas relacionales que a menudo implican la captura de partes del Estado (Geddes, 1996; Rothstein y Teorell, 2008).

Lo anterior también permite entender la preeminencia de otras dos dinámicas endémicas a los Estados latinoamericanos: el clientelismo y la corrupción. El primero ha sido analizado profusamente en relación con la dinámica electoral y el rol que asume en la búsqueda de votos por parte de los partidos políticos latinoamericanos (Stokes et al., 2013; Magaloni et al., 2007; Levitsky, 2007). Desde otras perspectivas se ha buscado comprender en qué medida las dinámicas clientelares suponen el desarrollo de vínculos de más largo plazo que se sustentan en un intercambio más que en un chantaje (Auyero, 2000; Zarazaga, 2014). En cualquier caso, las prácticas clientelares están relacionadas en gran medida con el Estado y su burocracia en al menos dos sentidos: en primer lugar, porque aquellos bienes o servicios que los operadores políticos proveen a sus clientelas son producidos o provistos por el aparato burocrático o son financiados con recursos públicos (Chudnovsky, 2020); en segundo, porque el o los partidos,

grupos o movimientos que controlan al Estado tienen mayor acceso a estos bienes y servicios y, a menudo, están en mejores condiciones de usarlos para desarrollar su estrategia política (Calvo y Murillo, 2004). Más aún, el tema del clientelismo pone de relieve la naturaleza relacional y contingente que a menudo se establece entre el Estado y sus cuerpos administrativos, por un lado, y la sociedad, por el otro.

Por último, la corrupción es un problema que los Estados latinoamericanos han arrastrado históricamente (Blake y Morris, 2009). Hoy en día, los relevamientos sistemáticos que llevan adelante organizaciones como Transparencia Internacional muestran que varios países de la región presentan resultados (muy) negativos en los ránquines de corrupción, aunque al mismo tiempo revelan cierta heterogeneidad (Transparency International, 2024). En cualquier caso, lo relevante para este trabajo es que las relaciones ilícitas o ilegítimas entre el Estado y los privados operan a un nivel macro y promueven acuerdos e “intercambio de favores” entre altas autoridades y actores interesados (Lagunes y Svenjar, 2020), pero también son práctica cotidiana en un plano micro, lo cual lleva a que las personas accedan al pago de sobornos como práctica inevitable para acceder a ciertos servicios o bienes públicos, pero también para librarse de sanciones. La recurrencia de este tipo de prácticas no supone sin embargo que estén reguladas por “reglas informales” estables y claras, sino que, por un lado, se construyen a partir del uso discrecional de los funcionarios públicos de su (poca o mucha) autoridad y, por el otro, son producto de atributos contingentes de la relación entre sociedad y Estado, que incluyen la cantidad y severidad de las cargas administrativas imbuídas en dicha relación (Lotta, Nieto Morales y Peeters, 2024).

El conjunto de dinámicas consideradas en párrafos anteriores afecta la relación entre el Estado y la sociedad. Diversos trabajos han analizado el fenómeno desde una visión amplia considerando datos de encuestas propias o de las elaboradas por estudios multianuales (Weitz-Shapiro, 2008; Monsivais Carrillo, 2019), que dejan en claro que, en la medida en que la ciudadanía tiene una visión más negativa respecto del desempeño del aparato del Estado, disminuye la confianza en las instituciones. Desde otra perspectiva, otros trabajos se han centrado en analizar las interacciones “micro” entre ciudadanía y diferentes oficinas públicas (Auyero, 2012), lo cual concluye que ciertas dinámicas que se generan en dichos procesos (por ejemplo, largas esperas, requisitos poco claros, arbitrariedad) tienen como efecto el “disciplinamiento” de los usuarios y la gestión de las desigualdades (Peeters y Nieto Mo-

rales, 2020). En ambos casos, no obstante, las condiciones de realidad del Estado y de su relación con la sociedad en países latinoamericanos no solo afectan las características de los fenómenos a estudiar, sino que también limitan las posibilidades de estudio de los mismos. En ese sentido, las dinámicas mencionadas pueden pensarse no solo como parte del objeto de estudio, sino como elementos a considerar en las posibilidades o aproximaciones metodológicas para el análisis de las relaciones Estado-sociedad en América Latina, en general, y de las BNC, en particular.

Metodología

Para comprender las aproximaciones metodológicas predominantes en el estudio de las BNC, además de comprender el contexto general de la región y del Estado latinoamericano, es central revisar algunas de las contribuciones más recientes en el campo. Este análisis nos permite identificar tanto tipos de evidencia, como métodos de recolección y de análisis comúnmente empleados. Con ese propósito, realizamos una revisión de diversas contribuciones, que incluyen artículos académicos, tesis y capítulos de libros. Esta selección abarca una gama de preguntas, enfoques y casos de estudio, y también proporciona una primera aproximación sobre cómo se ha abordado el objeto de estudio en la región.

La base de la revisión bibliográfica es un conjunto de 45 contribuciones sobre la BNC en América Latina, publicadas entre 2013 y 2023 (ver apéndice en línea: www.dropbox.com/s/bgx4sut2i81rify/Ap%C3%A9ndice%20final.pdf?dl=0). Si bien no se aplicó un protocolo PRISMA de revisión sistemática de la literatura, la selección de los estudios se basó en la identificación de fuentes ilustrativas en español, inglés y portugués, con el propósito de encontrar variaciones en los marcos metodológicos. El proceso de selección constó de varias fases: primero, se definieron los términos clave de búsqueda, tales como “burocracia de nivel de calle”, “servidores públicos [funcionarios] de primera línea”, “trabajo de campo en burocracia” y términos relacionados, los cuales se aplicaron en Google Académico. Estos términos se buscaron tanto en los títulos como en los resúmenes y palabras clave de las publicaciones. En una segunda etapa, se aplicaron filtros para identificar estudios empíricos publicados entre 2013 y 2023, y se omitieron aquellas contribuciones teóricas o de reseña. Finalmente, se integraron a una muestra de conveniencia estudios que abarcaban casos de países de América Latina y que presentaban una diversidad

temática en torno a la implementación de políticas y al desempeño o a aspectos de las BNC. El conjunto incluye trabajos provenientes de o que están enfocados en casos de seis países de la región: Argentina (7%), Brasil (40%), Chile (11%), Colombia (7%), México (22%) y Perú (9%). La mayoría de estos textos están escritos en inglés (67,5 %), seguidos por español (22,5 %) y portugués (10 %).

Las áreas temáticas analizadas en los trabajos son variadas, en las cuales se abordan temas como alimentación y nutrición (2,8%), asistencia y protección social (18,2%), corrupción (2,8%), educación (4,5%), identificación y documentación (2,8%), migración (4,5%), pobreza (11,4%), salud (36,4%), seguridad y crimen (4,5%), violencia y conflictos armados (4,5%), género (6,8%) y vivienda (2,8%). Particularmente, destacan en cantidad los trabajos que analizan los servicios de salud y la implementación de diversos programas y políticas sociales, como educación, pobreza y asistencia social. El énfasis en el sector salud es notable, aunque no sorprende si se toma en cuenta que la pandemia de COVID-19 impulsó un aumento significativo en la investigación relacionada.

Una vez compilados, todos los estudios fueron revisados, codificados y comparados. En principio, nos interesaba identificar similitudes en los marcos metodológicos y prácticas comunes de recolección y análisis de la evidencia. En este sentido, el análisis se centró en los diseños, tipos, objetivos y orientaciones metodológicas de los estudios, en donde se priorizan estos aspectos sobre las consideraciones específicas o preguntas concretas de cada caso.

Hallazgos

El conjunto de trabajos ofrece una visión variopinta sobre el estudio de BNC en América Latina. Al revisar los diferentes diseños y metodologías empleados, se hacen evidentes algunas similitudes y patrones comunes que se pueden sintetizar en cinco hallazgos.

Tipos de evidencia y metodologías de recolección

Primero, la gran mayoría de los estudios analizados se basa en datos primarios cualitativos, obtenidos fundamentalmente por medio de alguna combinación de cuatro metodologías básicas de recolección de evidencia: observación participante, análisis documental, entrevistas cualitativas a profundidad o grupos focales. Además, muchos estudios complementan esta evidencia primaria con datos de soporte, como textos, reportes y datos

oficiales, que sirven para cotejar y enriquecer la información recolectada. Por su parte, es de destacar que las investigaciones que utilizan fuentes cuantitativas (provenientes de encuestas, paneles o experimentos; p. ej., Zarychta, Grillos y Andersson, 2019; Meza y Zizumbo Colunga, 2020) son significativamente minoritarias entre las contribuciones revisadas. Esto subraya una preferencia marcada por formas de evidencia que aportan mayor detalle y profundidad. Sin embargo, es notable que muchos estudios se basan en muestras pequeñas o se centran en casos específicos o en procesos locales, lo cual puede limitar la capacidad de generalización del conocimiento, así como la replicabilidad de los hallazgos. Respecto a este último punto, además, dada la naturaleza de muchas investigaciones, los datos originales a menudo no están disponibles para futuros estudios.

Alcance de la evidencia y métodos de análisis

En términos generales, los análisis revisados tienden a enfocarse en casos nacionales o subnacionales concretos, más que en diseños comparativos. Esto se debe, en parte, a la riqueza y complejidad de la evidencia cualitativa, que requiere un enfoque detallado y específico para capturar las dinámicas únicas de cada caso. Sin embargo, esta preferencia por estudios de casos individuales o locales significa que no se encontró evidencia de meta-análisis o comparaciones de mayor alcance, lo que puede indicar una capacidad limitada para extraer conclusiones o identificar patrones generales por medio del contraste de diferentes contextos. Aunque pueda parecer paradójico si se considera que los Estados y las burocracias latinoamericanas están a priori atravesados por problemáticas similares, estudios de corte más comparativo pueden contribuir con más información sobre la naturaleza de esas similitudes. Además, los estudios consultados suelen abordar casos o muestras en ámbitos específicos de provisión de servicios, como la educación, la salud o la seguridad pública, aunque existen ejemplos que comparan BNC en diversos sectores (p.ej., Lotta, Nieto Morales y Peeters, 2023).

La mayoría de los diseños son transversales o se limitan a periodos cortos de análisis, generalmente de no más de un año, o no especifican periodos acotados. Esto puede deberse a restricciones de tiempo y recursos en la realización de investigaciones, así como a la naturaleza cambiante y dinámica de las BNC, que requieren enfoques adaptativos y contextuales. No se encontraron ejemplos de estudios longitudinales grandes, ni de comparaciones multianuales. La falta de estudios comparativos y longitudinales puede dificultar la identificación de tendencias en procesos de largo

plazo y el desarrollo de teorías de mayor alcance. Sin embargo, también refleja un enfoque que valora la profundidad y el detalle, lo cual proporciona una comprensión rica y matizada de los casos.

Orientación conceptual y teórica

Un aspecto notable de los diseños revisados es su orientación hacia la producción conceptual inductiva y la refinación teórica, más que hacia la prueba deductiva de hipótesis (por ejemplo, Perelmiter, 2015; Eiró, 2022). Por medio de la identificación de patrones y temas puntuales, varios estudios tienen la intención de desarrollar nuevos conceptos o marcos de análisis, o bien modificar los existentes, lo que proporciona un marco más matizado y, en consecuencia, más pertinente para el caso concreto. Lo anterior se relaciona con un impulso a favor de la “descolonización del campo” y la búsqueda de contextualización, en virtud de que la investigación sea, por un lado, menos dependiente de los marcos prevalentes en la bibliografía especializada del Norte Global y, por el otro, que refleje mejor condiciones y procesos locales sin necesidad de suponerlos como disfuncionales, anómalos o exóticos (Lotta, Nieto Morales y Peeters, 2024).

Dar voz a los sujetos de estudio

Varios de los estudios revisados se enfocan o abogan, implícita o explícitamente, por “dar voz” a los sujetos de estudio, como los funcionarios de nivel de calle, los usuarios de servicios públicos o ambos (por ejemplo, Ambort y Straschnoy, 2018; Krystalli, 2023). Esto implica capturar de manera detallada sus experiencias, opiniones y percepciones mediante un diseño sensible a la experiencia subjetiva y al contexto específico del estudio. También incluye capturar e interpretar las motivaciones, frustraciones y satisfacciones de los funcionarios, así como visibilizar las restricciones, condiciones de alta vulnerabilidad, y desafíos y adaptaciones cotidianas en la implementación de políticas y la provisión de servicios. La voz de los sujetos proporciona un contexto profundo y rico. Los diseños sensibles a las relaciones y las experiencias de los sujetos permiten a las y los investigadores situar sus hallazgos dentro de ámbitos y circunstancias específicas.

La relevancia de factores institucionales y contextuales

Finalmente, otro hallazgo importante se refiere a la consideración de

factores institucionales y contextuales no solo como elementos a capturar en la evidencia, sino como aspectos que influyen en el diseño y alcance de las investigaciones. En varias contribuciones, se reconoce que factores como la escasez de recursos, la existencia de reglas contradictorias, condiciones laborales precarias o los contextos de violencia imponen límites a la investigación empírica (Lotta, Lima-Silva y Favareto, 2022). Esta consideración es crucial para diseñar estudios que sean realistas y que puedan captar la complejidad y los retos de las burocracias de nivel de calle en América Latina.

Discusión

Los hallazgos anteriores resaltan la prevalencia de metodologías cualitativas detalladas y contextualmente sensibles para entender mejor las dinámicas y desafíos de las BNC. Al mismo tiempo, los hallazgos indican la necesidad de ampliar y diversificar los enfoques metodológicos para lograr una comprensión más completa, generalizable y de largo plazo de estos fenómenos.

Fortalezas y debilidades

La revisión de las diferentes contribuciones empíricas revela una serie de fortalezas y debilidades metodológicas que tienden a caracterizar a los estudios en este campo. En primer lugar, una de las principales fortalezas observadas en los estudios revisados se refiere al uso extensivo de datos cualitativos primarios obtenidos por medio de técnicas como la observación participante y las entrevistas a profundidad. Estos enfoques permiten capturar una gran cantidad de detalles y matices, lo que proporciona una comprensión profunda de las experiencias, opiniones, relaciones y percepciones de los funcionarios de nivel de calle y usuarios. La riqueza de estos datos es esencial para interpretar correctamente los contextos y dinámicas complejas en los que operan estas burocracias, que incluyan las peculiaridades y restricciones de los casos concretos.

En relación con lo anterior, los estudios cualitativos muestran una notable sensibilidad hacia el contexto y las experiencias subjetivas de los participantes o sujetos de estudio. La intención explícita o implícita de dar voz a los funcionarios de nivel de calle promueve, por ejemplo, investigaciones que asumen de entrada la complejidad y especificidad de los entornos en los que se implementan las políticas. Esta sensibilidad es crucial para situar los hallazgos dentro de las realidades específicas de América Latina. Por otra parte, la orientación hacia la producción conceptual inductiva permite

construir marcos analíticos progresivamente más matizados.

Muchos estudios revisados combinan datos cualitativos primarios con datos secundarios. Esta complementariedad de fuentes enriquece la información recolectada y permite un cotejo que fortalece la validez interna de los hallazgos. El uso de múltiples fuentes de evidencia proporciona, además, una base más sólida para conclusiones y recomendaciones de política que pueden emanar de estos estudios.

A pesar de estas fortalezas, también podemos identificar algunas debilidades que es importante subrayar. Primeramente, una debilidad notable es que muchos estudios se basan en muestras pequeñas o se centran en casos específicos, lo cual puede limitar seriamente la capacidad de generalización. La concentración en casos puntuales y el enfoque interpretativista de los análisis, aunque profundos, no siempre permiten extrapolar los resultados a contextos más amplios y tienden a ofrecer hallazgos autocontenidos o enteramente inductivos. Esta limitación es especialmente problemática en un campo que busca informar políticas públicas y que busca dialogar con teorías de mayor alcance. También, los estudios revisados tienden a enfocarse en casos nacionales o subnacionales concretos. Aunque hay excepciones (por ejemplo, Lotta, Nieto Morales y Peeters, 2023), la falta de estudios comparativos limita la capacidad para identificar y poner a prueba patrones y tendencias más generales y que permitan conectar diferentes ámbitos geográficos y organizacionales.

Otro aspecto es que muchos diseños son “transversales” (Cummings, 2018) o se limitan a periodos cortos de análisis. Esta limitación temporal restringe la capacidad para analizar cambios y evoluciones a lo largo del tiempo, lo cual es crucial para comprender procesos dinámicos y de largo plazo y para poner a prueba mecanismos e hipótesis causales.

Finalmente, aunque la consideración de factores institucionales y contextuales es una fortaleza en términos de diseños realistas, también representa una debilidad cuando estos factores limitan lo que es plausible en términos de investigación. La escasez de recursos, las condiciones precarias y la necesidad de trabajar con poblaciones y temas sensibles pueden restringir seriamente la capacidad de los investigadores para recolectar datos completos y fiables, que potencialmente afectan la calidad y alcance de sus estudios.

También es importante destacar en relación con esto último, que la prevalencia de los enfoques y diseños anotados puede estar influenciada

por las limitaciones experimentadas por los propios Estados latinoamericanos en relación con la sistematización y producción de información sobre su propio accionar. En otras palabras, a pesar del avance que la región ha experimentado en las últimas décadas respecto a agendas que promueven la evaluación de políticas públicas o la producción de datos abiertos, es difícil en muchos casos encontrar información confiable y granular sobre cuestiones tan básicas como cuántos servidores públicos trabajan en qué dependencia y cuáles son sus atributos y condiciones de trabajo, y estas falencias impactan de manera directa en cómo los y las académicas estudian la forma de funcionar del gobierno.

En suma, los estudios revisados presentan una serie de fortalezas metodológicas, como la profundidad y riqueza de los datos cualitativos, la sensibilidad contextual y la orientación conceptual innovadora. Sin embargo, también enfrentan debilidades, que incluye límites en la generalización de los hallazgos, escasez de diseños comparativos y longitudinales, y restricciones impuestas por factores contextuales. Para avanzar en este campo, es necesario ampliar y diversificar los enfoques en el arsenal metodológico, en donde se conciben e implementen diseños que permitan una comprensión más completa, comparable y generalizable de estos fenómenos, sin perder por ello la sensibilidad hacia las realidades específicas y los matices.

Oportunidades metodológicas

El estudio de las BNC en América Latina ha ganado fortaleza durante la última década, y el creciente número de trabajos al respecto así lo atestigua. Sin embargo, como ya señalamos, este conjunto de investigaciones parece haber adoptado ciertas aproximaciones metodológicas particulares, con sus fortalezas y debilidades. En lo que queda del presente apartado planteamos algunas avenidas que podrían desarrollarse a futuro para ampliar el conocimiento sobre las dinámicas que atraviesan en funcionamiento de estas burocracias y el trabajo de primera línea. Es importante subrayar que estas propuestas hacen eje en ciertas perspectivas u orientaciones metodológicas generales a adoptar más que en los temas particulares a estudiar y que la selección última de un marco metodológico siempre depende de las preguntas y objetivos específicos de cada investigación.

Una primera orientación para consolidar es la de promover investigaciones de carácter cuantitativo y otras que adoptan diseños mixtos (entendidos

en sentido amplio). Como se mencionó previamente, la prevalencia de estudios de corte cualitativo ha aportado importantes elementos para conocer los contextos y dinámicas puntuales en las que operan las BNC, pero esto se ha dado a expensas de desarrollar trabajos a partir de información más amplia, sistemática y representativa que permita identificar patrones de funcionamiento de carácter más generalizable, hallazgos que puedan ser puestos a prueba en otros casos, así como el desarrollo de modelos teóricos de mayor calado. Avanzar en este sentido supone contar con información confiable y comparable que en parte debería ser producida por el propio Estado. Aquí es importante subrayar fuentes de datos valiosísimas que a menudo pasan sin ser exploradas a conciencia, como las encuestas y censos provistos por las oficinas de estadística de varios países como México (INEGI) o Brasil (IBGE). Además, los y las investigadoras podrían desarrollar esquemas innovadores que generen evidencia empírica original que pueda ser analizada mediante técnicas estadísticas o que pueda ser considerada como parte de meta-análisis que son particularmente escasos en el caso latinoamericano. Al mismo tiempo resulta necesario desarrollar estudios que combinen de manera más sistemática enfoques y herramientas cualitativos y cuantitativos que echen luz sobre aspectos complementarios de las BNC.

Una segunda cuestión remite a la necesidad de complementar los esfuerzos ya existentes orientados a la producción teórica desde una concepción inductiva con investigaciones que asuman una concepción deductiva y por tanto pongan a prueba hipótesis derivadas de visiones teóricas ya existentes. Por ejemplo, sería relevante analizar en qué medida hallazgos surgidos del estudio de las BNC en otras regiones “viajan” o no a la realidad latinoamericana y, a su vez, ofrecer modelos que permitan a investigaciones desarrolladas en otras geografías dialogar con los casos latinoamericanos.

A lo anterior debe sumarse la necesidad de promover trabajos que adopten una visión comparada que permita contrastar el funcionamiento de las BNC en distintos países de la región (o en diversas unidades subnacionales dentro de un mismo país), así como trabajos que propongan comparaciones intertemporales e interregionales. Como ya hemos mencionado previamente, si bien el funcionamiento del Estado en América Latina está atravesado por dinámicas regionales similares, también es necesario reconocer las diferencias que existen entre los países (o unidades subnacionales). Conocer y explicar estas diferencias no solo resulta relevante desde un punto de vista académico, sino que serviría como

insumo para generar programas de reforma de los cuerpos burocráticos en los casos en donde presentan más debilidades. La visión intertemporal apuntaría a un propósito similar, que arroja luz sobre la evolución en el funcionamiento de las BNC y sirve para identificar patrones que den cuenta de mejoras u otros que indiquen deterioro.

Para avanzar en los puntos anteriores es necesario estrechar los lazos entre académicas y académicos interesados en estudiar a las burocracias que usan herramientas metodológicas diversos o que pueden contribuir con visiones comparadas sobre diferentes casos de la región e incluso de otras regiones del planeta. También es central acercar a las y los investigadores a las propias agencias burocráticas con la intención de aprovechar complementariedades y generar sinergias que sirvan para conocer mejor cómo funcionan estas últimas y para producir insumos y propuestas que permitan su mejoramiento y fortalecimiento. Para empezar, una de las líneas de trabajo que podría potenciar esta colaboración es la de producción de información sistemática y transparente sobre el funcionamiento del propio Estado.

Conclusiones

El desarrollo del estudio de las BNC en América Latina pone de manifiesto la necesidad de discutir y desarrollar enfoques metodológicos que sean más adecuados para abordar las particularidades de la región, sin perder la capacidad de dialogar con teorías generales y el análisis de otras regiones. Este capítulo ha proporcionado un panorama preliminar de las metodologías utilizadas y ha propuesto abrir un espacio de discusión sobre cómo estudiar este fenómeno, así como tener en cuenta las características socioculturales, políticas y administrativas de América Latina. Es fundamental avanzar hacia un enfoque que no solo integre estos atributos, sino que también fomente la comparación, la replicabilidad y el desarrollo progresivo de nuevos y mejores modelos e hipótesis.

En ese sentido, además de reflexionar sobre métodos y herramientas, es esencial promover una mayor colaboración y diálogo tanto entre investigadores como entre académicos y profesionales del sector público. Esta colaboración es crucial para desarrollar métodos más efectivos que capturen la compleja y cambiante realidad de las BNC. En ese sentido, es importante subrayar que el progreso en la comprensión de las burocracias no solo enriquece el ámbito académico, sino que también tiene el potencial de generar un impacto en la práctica de la administración pública en la región, lo cual mejora la implementación de políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones estatales.

Bibliografía

Altman, David y Luna, Juan Pablo (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 521-543.

Auyero, Javier (2012). *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press.

Auyero, Javier (2000). The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account. *Latin American Research Review*, 35(3), 55-81.

Blake, Charles y Morris, Stephen (eds.) (2009). *Democracy and Corruption in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Calvo, Ernesto y Murillo, Victoria (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.

Cejudo, Guillermo et al. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza. Direcciones y retos para el futuro. *Gestión y Política Pública*, 27(1), 269-283.

Centeno, Miguel Angel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: State University Press.

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

Chudnovsky, Mariana (2020). Acceso a las burocracias y clientelismo en los programas sociales en América Latina: una relación poco explorada. En Rik Peeters y Fernando Nieto Morales (eds.), *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (pp. 217-238), Ciudad de México: CIDE.

Cortázar Velarde, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (eds.) (2014). *Serving Citizens. A decade of civil service reforms in Latin America (2004–13)*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Cummings, Christopher (2018). *Cross-sectional design. The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE.

Dussauge Laguna, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (2018). Estudio introductorio. En M. Dussauge Laguna, G. Cejudo y M. Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp.9-25). Ciudad de México: CIDE.

Dussauge Laguna, Mauricio y Méndez, José Luis (2011). El Servicio Profesional de Carrera: una introducción general. En José Luis Méndez (comp.), *Servicio Profesional de Carrera*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y Siglo XXI.

Eiró, Flávio y Lotta, Gabriela (2024). On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67–79.

Geddes, Barbara (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Los Ángeles: University of California Press.

Giraudy, Agustina (2012). Conceptualizando la fortaleza del Estado: más allá de los estados débiles o fuertes. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 599-611.

Kurtz, Marcus (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lagunes, Paul y Svejnar, Jan (eds.) (2020). *Corruption and the LavaJato Scandal in Latin America*. New York: Routledge.

Leonardi, Daniela; Paraciani, Rebecca y Raspanti, Dario (2024). Guest editorial: Setting the scene for street-level bureaucracy in different Souths: opportunities and challenges in context-based approaches. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 44(3), 289-295.

Levitsky, Steven (2007). From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America. En Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lotta, Gabriela; Nieto Morales, Fernando y Peeters, Rik (2024). Street-level bureaucracy in weak state institutions: an introduction. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto Morales (eds.), *Street-level bureaucracy in weak state institutions* (pp.1-23). Bristol: Policy Press.

Lotta, Gabriela et al. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3–10.

Magaloni, Beatriz; Díaz-Cayeros, Alberto y Estévez, Federico (2007). Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico. En Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, Michael (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.

Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mazzuca, Sebastián (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Heaven: Yale University Press.

Mazzuca, Sebastián y Munck, Gerardo (2021). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Monsivais Carrillo, Alejandro (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y Sociedad*, 31, 1-28.

Nieto Morales, Fernando (2023). *Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Oliveros, Virginia (2021). *Patronage at Work Public Jobs and Political Services in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Panizza, Francisco; Ramos, Conrado y Scherlis, Gerardo (2018). Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations. *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59–98.

Peeters, Rik y Nieto Morales, Fernando (2020). Introducción: La máquina impredecible. En Rik Peeters y Fernando Nieto Morales (eds.), *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (pp. 9-27), Ciudad de México: CIDE.

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2023). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977-995.

Rouquaud, Inés; Rodríguez García, María Jesús y Herrera Gutiérrez, María Rosa (2022).

Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los Street-level Bureaucrats. Una (re)visión. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 83, 103-138.

Schenoni, Luis (2021). Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America. *American Journal of Political Science*, 65(2), 405-421.

Soifer, Hillel (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 3-4(43), 231-251.

Soifer, Hillel (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3): 585-598.

Soifer, Hillel (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, Susan et al. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*. Oxford: Blackwell.

Transparency International (2024). *Corruption Perceptions Index 2023*. Berlín: Transparency International.

Veltri, Giuseppe A. (2023). *Designing Online Experiments for the Social Sciences*. Londres: Sage.

Weitz-Shapiro, Rebecca (2008). The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina. *Comparative Political Studies*, 41(3), 285-308.

Zarazaga, Rodrigo (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 23-45.

EL USO DE LA METODOLOGÍA CUALITATIVA LONGITUDINAL PARA ESTUDIAR LOS ENCUENTROS PÚBLICOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES PARA AMÉRICA LATINA¹²

Taly Reininger y Francisca Irrarrázabal

Introducción

La implementación de las políticas sociales se describe comúnmente como una caja negra debido a los múltiples factores y actores que convergen en este proceso (Brodkin y Marston, 2013; Hill y Hupe, 2014). El éxito o el fracaso de estas se atribuye frecuentemente al proceso de implementación llevado a cabo por los burócratas a nivel de calle (en adelante BNC) o profesionales de primera línea (Durlak y Dupre, 2008; Hudson, Hunter y Peckham, 2019). Un aspecto clave en el complejo entramado de la caja negra de la implementación de las políticas sociales, es el espacio de interacción entre los ciudadanos y el Estado encarnado en la

¹² Agradecimientos a Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo – ANID, Proyecto Fondecyt Regular N° 1230925.

figura del BNC (Dubois, 2014; Lipsky, 2010; Maynard-Moody y Musheno, 2003), el cual ha sido denominado por la literatura internacional como “encuentro público” (Bartels, 2013; Flint, 2019; Hupe, 2022).

La forma en que se construyen los encuentros públicos varía considerablemente según los contextos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales que enmarcan estos encuentros y los espacios en los cuales se realizan, así como en función de su duración. Las investigaciones sobre estos encuentros han demostrado que estos no solamente generan impactos inmediatos simbólicos y materiales, sino que también repercuten en la relación entre el Estado y los ciudadanos a largo plazo (Moynihan, Herd y Harvey, 2015; Soss, Fording y Schram, 2011), incidiendo en el nivel de participación cívica y electoral, así como en la participación en las políticas y programas sociales (Halling y Baekgaard, 2024).

A nivel internacional y desde el enfoque de la BNC (Lipsky, 2010), las investigaciones en este ámbito se han centrado principalmente en examinar estos encuentros desde la perspectiva de los BNC, enfatizando en las estrategias que despliegan para lidiar con la implementación de los programas y su uso de la discreción (Bassoli y Nesti, 2024; Herup Nielsen, 2024; Johnson et al., 2023). Asimismo, estudios recientes han identificado como las condiciones estructurales precarias propias del ethos neoliberal, presente en las políticas asistenciales, impactan en las estrategias desplegadas por los profesionales y en su bienestar (England, 2022; Lavee, 2021; Lavee y Strier, 2019; Muñoz Arce et al., 2022; Reininger et al., 2024). Pese a que de acuerdo a la teoría de BNC los burócratas se definen en primer lugar en términos de interacción con los ciudadanos (Lipky, 2010), menor ha sido interés de investigadores a nivel internacional por entender los encuentros públicos examinando los juicios y comportamientos de dichos ciudadanos (ver capítulo de Sergio Campos en este libro) y cómo estos elementos inciden a su vez en los juicios y comportamientos de los BNC; y aun menos ha sido el interés por abordar las dinámicas internas y características particulares de las interacciones entre BNC y ciudadanos como un tema de estudio en su derecho propio (Irrázabal, 2022).

De ahí que explorar las complejidades de los encuentros públicos constituya un desafío teórico y metodológico que aún presenta importantes brechas en la literatura, especialmente en América Latina, donde los estudios de BNC se encuentran en sus primeras etapas, y donde se requieren esfuerzos adicionales para traducir dicho enfoque a los contextos sociopolíticos particulares de la región.

Dado que la literatura sugiere que los encuentros públicos tienen una repercusión significativa en las relaciones entre ciudadanos y Estado, un ámbito particularmente relevante de explorar es el de la asistencia social. Es en este ámbito donde se materializan y cobran vida las discusiones sobre el mérito y el merecimiento, la dignidad, los derechos y la justicia social, aspectos que impactan profundamente en la naturaleza de esta relación (Andretta, 2022; Jilke y Tummers, 2018; Nothdurfter, 2016; Pires, 2019).

En América Latina, desde los finales de los años 90, la asistencia social se ha centrado principalmente en programas focalizados en familias en situaciones de extrema pobreza, a través de transferencias condicionadas bajo un enfoque de inversión social (Stein, 2017). Esta primera generación de programas de transferencias condicionadas vinculaba la entrega de ayuda económica al cumplimiento de condiciones relacionadas principalmente con la asistencia escolar y los controles de salud. Sin embargo, a lo largo del tiempo, estos programas han ampliado y diversificado sus intervenciones, buscando complementar las transferencias condicionadas con otros tipos de servicios y sectores (Roelen et al., 2017). Hoy en día, a estos programas se les llama programas de transferencias condicionadas de segunda generación (Giambruno Leal, 2023) e incluyen componentes orientados a la inclusión laboral y social de los beneficiarios y plantean una intervención que incluye un trabajo intersectorial y de acompañamiento psicosocial de las familias beneficiadas.

En el contexto de los programas de transferencia condicionada de segunda generación, durante la primera década de los años 2000 emergieron en Chile los programas de acompañamiento familiar, que luego se propagaron rápidamente en la región (Jara y Sorio, 2013). A través de un acompañamiento personalizado realizado por profesionales de primera línea, mediante visitas domiciliarias periódicas durante un periodo acotado (aproximadamente 24 meses en la mayoría de los programas), estos programas buscan producir cambios duraderos en las familias viviendo en situaciones de extrema pobreza con el fin de mejorar su bienestar a largo plazo y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. El uso de las visitas domiciliarias como estrategia busca acercar el Estado a las familias, entrando en su intimidad, siendo observador y participante activo, y catalizando cambios que van desde el acceso a servicios y beneficios hasta cambios de comportamiento por parte de las familias participantes. Estos encuentros públicos, son espacios de interacción de larga duración, donde los profesionales de primera línea despliegan sus estrategias de intervención y donde emergen sus formas de utilizar la discreción, y también donde las

familias aplican estrategias, encarnando diferentes roles y posiciones según las interacciones que se establecen con los profesionales (Auyero, 2013; Dubois, 2010; Reininger y Castro-Serrano, 2021; Wanderley, 2009). En resumen, estos encuentros son espacios claves donde las nociones de derechos, merecimiento, dignidad y justicia, propias de las políticas sociales, van evolucionando a lo largo del programa, en paralelo a los cambios materiales, simbólicos y de comportamiento que el programa busca catalizar.

Este capítulo se une a la invitación que hace este libro a reflexionar sobre el estudio de las BNC en el contexto latinoamericano, contribuyendo a discutir sus desafíos metodológicos. Específicamente, presentando la metodología cualitativa longitudinal (en adelante MCL) como una opción para abordar los encuentros públicos que se crean y recrean en el proceso de implementación de políticas y programas sociales. En este capítulo se argumenta que la MCL permite dar cuenta de los procesos complejos de interacción y cambio que se dan en encuentros públicos de mediana y larga duración, como son los programas de acompañamiento familiar, así como de posibles repercusiones que este tipo de implementación de políticas y programas sociales tienen en la relación entre la ciudadanía y el Estado. El capítulo ofrece reflexiones sobre las particularidades que tiene el uso de esta metodología en el contexto institucional, político, social y cultural de América Latina, la que pese a ser una región tan profundamente heterogénea en muchos aspectos, comparte un contexto de profundas desigualdades sociales (Chancel et al., 2022; Rimisp, 2021), ausencia de Estados de bienestar consolidados -a diferencia de los Estados desde donde emerge el análisis de la BNC- y debilidades institucionales que afectan la implementación de políticas sociales y la forma en que se construye la relación entre el Estado y la ciudadanía (Peeters, Lotta y Nieto Morales, 2024; Peeters y Campos, 2022).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se profundiza en la MCL, destacando sus características y aportes a las investigaciones sobre políticas y programas de asistencia social. Luego se describe un estudio cualitativo longitudinal actualmente en curso en Chile, cuyo objetivo es analizar los encuentros públicos entre BNC y usuarios de los programas de asistencia social del Estado. A partir de este caso, se discuten las potencialidades y limitaciones del uso de esta metodología. Finalmente, el capítulo concluye con reflexiones en torno al uso de la MCL para estudiar los encuentros públicos en América Latina.

La metodología cualitativa longitudinal y sus aportes para investigar la política asistencial

La metodología cualitativa longitudinal (MCL) es una metodología de investigación que se caracteriza por seguir a individuos, grupos o colectivos lo largo del tiempo y en profundidad, lo que permite generar datos ricos y situados sobre vidas y experiencias en desarrollo. Combina dos tradiciones metodológicas: el enfoque longitudinal, que sigue a los mismos individuos o grupos a lo largo del tiempo para capturar los cambios en proceso, y el enfoque cualitativo, que permite explorar dinámicas desde una perspectiva interpretativa. El enfoque cualitativo de la metodología permite combinar múltiples métodos de recolección de datos incluyendo etnografías, estudios de caso, entrevistas narrativas, entre otros, lo que la convierte en una metodología flexible y adaptable según las necesidades emergentes durante la investigación (Corden y Millar, 2007; Treanor, Patrick y Wenham, 2021). Neale y Flowerdew (2003, p. 189) señalan que las bases conceptuales de la MCL son “el tiempo y la textura —o la interacción de las dimensiones temporales y culturales de la vida social”. Esto, porque la MCL no solo permite analizar los procesos dinámicos y complejos de cambios y continuidades a lo largo del tiempo, sino también estudiar cómo y por qué dichos procesos se desarrollan de ciertas maneras, proporcionando una visión profunda de las experiencias vividas, la agencia humana y las posibles relaciones con los contextos estructurales en los que se enmarcan (Neale, 2021a).

En las últimas dos décadas, la MCL ha emergido como una metodología prometedora para estudiar las políticas y programas sociales, ya que permite explorar cómo estos funcionan e impactan en la vida de las personas que los experimentan directamente a lo largo del tiempo (Treanor, Patrick y Wenham, 2021). El tiempo aquí es clave, ya que los cambios que las políticas sociales buscan producir son pocas veces inmediatos y de causalidad lineal. Al utilizar la MCL, la pregunta de investigación se traslada de un enfoque tradicional y lineal centrado en determinar “qué funciona” desde una comprensión simple y predictiva de la causalidad, hacia uno que busca comprender la complejidad procesual de “cómo funcionan” las políticas y programas sociales. De la misma manera, se aleja de la comprensión técnica dominante que define a los individuos como entes racionales que toman sus decisiones según el máximo beneficio, permitiendo una comprensión mucho más compleja y fluida de la realidad, explorando qué funciona para quién, bajo cuáles circunstancias, en qué contextos y por qué, entre otras interrogantes (Neale, 2021b).

En el ámbito de las políticas de asistencia social, varios estudios recientes han empleado la MCL para analizar el funcionamiento, implementación y experiencias vividas de los programas dirigidos a familias viviendo situaciones de pobreza, específicamente en países donde hubo un cambio en la narrativa política sobre la asistencia y en los que se implementaron transformaciones significativas y restrictivas a sus programas de asistencia social. Un caso ejemplificador es el de Gran Bretaña, donde en 2011 se reformó por completo el sistema de asistencia, bajo la lógica de cambiar comportamientos indeseables de los usuarios del sistema de beneficios, mediante la aplicación de sanciones por incumplimiento de los condicionantes de la política. La nueva lógica de la política asistencial argumentaba que para evitar una dependencia de los ciudadanos del sistema de beneficios por desempleo y para favorecer la inclusión social, era necesario incentivar a los beneficiarios a convertirse en ciudadanos responsables, activos e independientes.

Con el fin de estudiar los impactos de estas transformaciones, Patrick (2017) siguió a un grupo de individuos por un periodo de 5 años para conocer en profundidad sus experiencias con esta política. El estudio reveló que, a pesar de que la narrativa política dominante catalogaba a los usuarios de la asistencia social como personas flojas, irresponsables y pasivas, la mayoría ya estaba activa y realizando malabares para sobrevivir con empleos precarios, mientras al mismo tiempo cumplía con labores de cuidado no reconocidas. Además, el análisis longitudinal permitió visualizar cómo las personas beneficiarias de la política asistencial transitaban constantemente entre empleos precarios y el reingreso al sistema de asistencia, viviendo una situación de inseguridad crónica y estigma social, lo cual impactaba de manera negativa su salud física y mental. El estudio de Patrick permitió un análisis profundo de una reforma política desde las trayectorias y transiciones de sus propios beneficiarios, logrando así develar las falencias y debilidades del diseño de la política y los efectos indeseados y negativos de esta en las trayectorias de vida de los beneficiarios.

Otra investigación que utilizó la MCL fue el estudio “Welfare conditionality: Sanctions, support and behavior change project” (WelCond), liderado por Dwyer (2019) en Inglaterra y Escocia. Al igual que el estudio de Patrick, este también se inspiró en las transformaciones restrictivas de la política asistencial en Gran Bretaña y su impacto en los beneficiarios. Sin embargo, a diferencia del estudio de Patrick, la investigación de Dwyer buscaba explorar cómo diferentes grupos, incluyendo jóvenes, mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad, migrantes y personas en situación de calle, ex-

perimentaban y vivían la política asistencial. El estudio abarcó 11 ciudades y 480 individuos, y en total se realizaron 1.082 entrevistas en un periodo de dos años (Dwyer y Patrick, 2021). Esta investigación fue pionera no solo por su tremenda envergadura, sino también por su enfoque en poblaciones con características y necesidades diversas, respondiendo así a la complejidad fluida que Neale (2021b) identificaba en relación al aporte de utilizar la MCL para explorar qué funciona (o no) de la política social, para quién, bajo qué circunstancias, y en qué contextos.

Si bien la MCL presenta múltiples virtudes para estudiar las políticas y programas asistenciales, también es importante reconocer que conlleva ciertas dificultades y consideraciones éticas que deben ser evaluadas cuidadosamente antes de seleccionarla para una investigación. La MCL requiere una inversión significativa de tiempo y recursos, no solamente de parte de los equipos de investigación, sino también de parte de los participantes.

Uno de los principales riesgos de la MCL es el abandono de los participantes a lo largo del estudio, por lo que la calidad de la relación entre participantes e investigadores, así como la frecuencia y formato de los contactos (presenciales, telefónicos, mensajes de texto, entre otros), son aspectos clave a mantener presentes y adaptar según sea necesario (Treanor, Patrick y Wenham, 2021). Otra dificultad con el uso de la MCL es la complejidad del análisis de datos. Dado que se recopilan datos en varios momentos, estos deben analizarse en cada etapa del estudio, junto con un análisis integrado y longitudinal. Sin embargo, el gran volumen de datos conlleva el peligro de quedar atrapado en un análisis transversal, perdiendo de vista los procesos, cambios y continuidades que se busca revelar a través de una metodología longitudinal (Neale, 2021a). Finalmente, las consideraciones éticas son fundamentales en una investigación cualitativa longitudinal, ya que a través de los múltiples encuentros se desarrolla un vínculo entre participantes e investigadores, el cual debe ser reconocido y adecuadamente abordado al finalizar el estudio. Por último, y específicamente en investigaciones longitudinales sobre políticas de asistencia social que involucran poblaciones vulnerables y altamente estigmatizadas, es crucial cuidar la voluntariedad de participación y la confidencialidad a lo largo del proceso (Treanor, Patrick y Wenham, 2021; Dwyer y Patrick, 2021).

Investigando los programas de asistencia social en Chile a través de la metodología cualitativa longitudinal

Desde la década de los 90, los programas de transferencias condicionadas se han consolidado como la respuesta predominante para abordar la extrema pobreza en América Latina. Bajo el paradigma de la Inversión Social, estos programas buscan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza invirtiendo en el capital humano, condicionando la entrega de las transferencias monetarias al cumplimiento de requisitos mínimos de asistencia escolar y controles de salud (Fiszbein et al, 2009). La lógica detrás de condicionar beneficios a comportamientos deseados es activar procesos de cambios y fomentar la responsabilidad y agencia individual, con el fin de terminar con la dependencia del Estado a largo plazo (Laruffa, 2018).

En Chile, el primer programa de transferencias condicionadas se consolidó en el año 2006 con la creación del sistema de protección social Chile Solidario. Considerado innovador en su época por incluir un programa de acompañamiento psicosocial (Programa Puente) junto a las transferencias condicionadas (Peck y Theodore, 2015), este dispositivo buscaba apoyar a familias en situación de extrema pobreza en su proceso de integración social e independización (Reininger et al., 2018). Con una duración de 24 meses y a través de visitas domiciliarias, el programa Puente tenía como objetivo acercar a las familias al Estado. Profesionales de primera línea acudían periódicamente a los hogares de las familias participantes, con el fin de desarrollar estrategias personalizadas para activar sus recursos e instalar capacidades, para fortalecer su independencia y responsabilización individual, bajo el enfoque de inversión social (Reininger y Castro, 2021).

Casi dos décadas después, el programa de acompañamiento psicosocial se ha mantenido, aunque con algunos cambios metodológicos e ideológicos. Desde 2016, se conoce como Programa Familias y pertenece al subsistema de protección social Seguridades y Oportunidades (Reininger et al., 2018). Al igual que su antecesor, el Programa Familias tiene una duración de 24 meses, durante los cuales los profesionales de primera línea, conocidos como Apoyos Familiares Integrales (AFIs), realizan un mínimo de 11 visitas domiciliarias, divididas en cuatro etapas. Estas corresponden a una primera etapa de ingreso al programa, seguida por una segunda etapa en la cual las AFIs y las familias desarrollan un plan de intervención familiar. Luego, una tercera etapa en la cual las AFIs realizan un seguimiento de estos planes y, finalmente, una última etapa de cierre del acompañamiento. El rol de las AFIs no solo es acompañar a las familias durante su trayec-

toria en el programa, sino también catalizar procesos de cambio que les permiten mejorar sus condiciones de bienestar a largo plazo. Dada esta función, el vínculo que se desarrolla entre las AFI y las familias se convierte en un eje central del programa.

Si bien existen múltiples investigaciones cualitativas sobre el programa de acompañamiento familiar en sus diferentes versiones (ver Daher, Jaramillo y Rosati, 2018; Fuica Rebolledo y Carrasco Henríquez, 2021; Martin, 2023; Reininger y Castro-Serrano, 2021; Rojas Lasch, 2019) hasta la fecha no se ha realizado una investigación longitudinal que explore en profundidad los procesos y trayectorias de cambio a lo largo del programa. La investigación actualmente en curso y la que insuma este capítulo se propone responder a esta brecha en el conocimiento, utilizando la MCL para interrogar y analizar los encuentros que se materializan a través del programa Familias, así como las trayectorias y experiencias vividas por las familias participantes del programa y los profesionales que implementan el programa.

Esta investigación comprende que los encuentros públicos son dinámicos y cambiantes a lo largo del tiempo (Dwyer y Patrick, 2021; Treanor, Patrick y Wenham, 2021); que se producen en un entramado de marcos político-institucionales (Houser et al., 2014; Jones, 2012; Mik-Meyer, 2017); y que dependen de múltiples factores como las pre-disposiciones y disposiciones de los profesionales y usuarios (Daher, Jaramillo y Rosati, 2018; Lipsky, 2010; Rojas-Lasch, 2019), el uso de la discreción profesional (Evans y Hupe, 2020; Lipsky, 2010; Tummers et al., 2015), las estrategias que los despliegan frente a los programas de asistencia social del Estado (Dubois, 2014; Peeters y Dussauge, 2021; Wanderley, 2009) y los espacios físicos y condiciones materiales que caracterizan el “setting” donde produce en el encuentro público (Goffman, 1959; Goodsell, 1984). Considerando lo anterior, la investigación articula tres perspectivas para estudiar los encuentros públicos en el programa Familias: el enfoque de la burocracia de nivel de calle (Lipsky, 2010); la experiencia vivida (Patrick, 2017) que se centra en comprender la experiencia vivida de los usuarios en los programas de asistencia del Estado; y la etnografía del estado, que explora al estado como una construcción cultural forjada a través de prácticas y relaciones cotidianas entre los ciudadanos y las burocracias (Gupta, 1995). Se propone esta articulación dado que la incorporación de perspectivas y sus métodos asociados permite realizar un análisis complejo, abarcando los distintos elementos que les dan forma a los encuentros públicos y los procesos y trayectorias de cambio a lo largo del programa.

Esta investigación longitudinal, que actualmente se encuentra en su segundo año, tiene una duración total de tres años y se está desarrollando en cuatro municipalidades del país. Al inicio, contaba con la participación de 26 AFIs y 47 familias. Sin embargo, como señalan Treanor, Patrick y Wenham (2021), uno de los principales riesgos de los estudios longitudinales es el abandono de los participantes y, en nuestro caso, esto ha ocurrido con cinco familias y cuatro AFIs.

La investigación incluye observaciones de visitas domiciliarias y entrevistas semiestructuradas a AFIs y familias participantes. Las observaciones se realizarán en tres temporalidades claves del programa: la etapa del desarrollo del plan de intervención familiar, donde se construye y se negocia el vínculo inicial entre las AFIs y las familias; la etapa de seguimiento, donde se consolida el vínculo entre las AFIs, las familias y el programa, y se busca cumplir con los objetivos del plan de intervención; y la etapa de cierre, donde se da término al programa, se evalúa el proceso y se cierra el vínculo entre las familias y las AFIs. Estas observaciones buscan conocer y analizar cómo se desarrollan los encuentros cara a cara entre las AFIs y las familias en cada etapa, explorando cómo estos cambian y evolucionan a lo largo del programa.

Las entrevistas semiestructuradas también consideran tres etapas claves del proceso del programa: al inicio del programa, al año de iniciado y tres meses después del cierre del acompañamiento. Estas entrevistas buscan conocer cómo las AFIs y las familias viven el proceso del programa, indagando específicamente sobre los significados que le atribuyen al programa, a la relación con el Estado, a los encuentros y el vínculo que se desarrolla entre las familias y las AFIs, así como cómo estos evolucionan a lo largo del programa.

Tensiones y desafíos de la metodología cualitativa longitudinal para estudiar el Programa Familias

Las tensiones y desafíos para utilizar la MCL para estudiar el Programa Familias en Chile son múltiples. No obstante, para efectos de este capítulo, nos centraremos en dos ámbitos específicos: los desafíos contextuales y los desafíos éticos.

Los desafíos contextuales se relacionan con los retos de estudiar la implementación de un programa en contextos institucionales débiles, donde diversos factores organizacionales, políticos, sociales y

profesionales inciden en la existencia de condiciones precarias de implementación (Peeters, Lotta y Nieto, 2024; Peeters y Campos, 2022). En Chile, y específicamente en el Programa Familias, la institucionalidad débil se manifiesta en condiciones laborales precarias de las AFIs y la baja confianza de las familias en las instituciones públicas. Estos factores contextuales inciden en una de las principales dificultades de los estudios cualitativos longitudinales: el abandono de los participantes (Treanor, Patrick y Wenham, 2021). La precariedad laboral de las AFIs se expresa principalmente en la inestabilidad e inseguridad de sus contratos laborales, los cuales, al renovarse anualmente, limitan el acceso a derechos laborales básicos. Este último aspecto es particularmente preocupante dado que muchas veces las AFIs trabajan en territorios extremadamente complejos y marcados por la violencia (Reininger et al., 2024). Estas condiciones laborales precarias pueden generar altos niveles de rotación por parte de las profesionales, lo que no solamente afecta la estabilidad y continuidad de los procesos de intervención con las familias y su vínculo con el programa y el Estado, sino también la permanencia en el estudio.

En estos dos primeros años del estudio, cuatro AFIs han renunciado al programa y a la investigación. Afortunadamente, el acompañamiento a sus familias fue asumido por otras integrantes de los equipos que ya participaban en la investigación, lo que nos permitió continuar observando y analizando los procesos de las familias en el programa. Lo que inicialmente se interpretó como un desafío, se transformó en un valioso foco de observación. Esto porque, pese a que por un lado inevitablemente hay una pérdida valiosa de información respecto a los procesos específicos de construcción de vínculos entre las familias y las AFIs que ya no participan del estudio, por otro lado hay una ganancia en términos de que nos permite observar y analizar un proceso común dentro de los programas sociales en Chile: la alta rotación de profesionales de primera línea (Muñoz Arce, 2020) y cómo esto incide en los procesos de intervención, especialmente en programas en la cual el vínculo entre las familias y los profesionales es un eje central para lograr los objetivos del programa.

Otro desafío contextual al que hemos debido hacer frente es la baja confianza que las familias tienen en las instituciones públicas, lo cual ha dificultado el desarrollo de la investigación, especialmente en sus inicios. Estudios previos realizados en Chile han revelado que un alto porcentaje de familias que se encuentran viviendo situaciones de vulnerabilidad se han sentido humilladas, estigmatizadas y maltratadas por diferentes servicios del Estado, lo que ha provocado un malestar, desilusión y, consecuentemente,

mente, un alejamiento de los servicios asistenciales públicos (Araujo, 2022; Araujo et al., 2019). El Programa Familias busca justamente acercar a estas familias al Estado, lo cual representa un reto en sí mismo. Participar en la investigación implica que las familias acepten que otra persona ajena observe las visitas domiciliarias y entre en su intimidad, lo que representa un desafío adicional. Como estrategia para mitigar este desafío, el equipo de investigación solicitó el apoyo de las AFIs para explicar primero la investigación a las familias, enfatizando la voluntariedad y confidencialidad de esta. El equipo de investigación solamente contactó a las familias que manifestaron interés y disponibilidad de participar. No obstante, somos conscientes de que este proceso de reclutamiento no está libre de problemas. Por ejemplo, la posición de poder que tienen las AFIs puede incidir en la decisión de las familias de participar, así como también reconocemos la posibilidad de ‘creaming’ por parte de las AFIs. Estos factores pueden sesgar la muestra del estudio, lo que debe ser tomado en consideración en el análisis de los datos.

Además de los desafíos contextuales mencionados, también surgen importantes tensiones éticas relacionadas con las relaciones que se establecen entre investigadoras y participantes del estudio, los vínculos de confianza que se construyen, así como con los límites de esos vínculos, la confidencialidad, y la desigualdad de poder inherente a la relación entre un equipo de investigación y una población en situación de extrema vulnerabilidad. Estos aspectos éticos representan un reto constante a lo largo del proceso de investigación longitudinal y requieren una reflexión frecuente por parte del equipo. En estos dos primeros años, las reflexiones por parte del equipo han resultado en cambios metodológicos importantes, como, por ejemplo, la reducción en la cantidad de entrevistas semiestructuradas a las familias en la etapa de seguimiento del programa. Esto se debe a que, para algunas familias, estas significaban una carga adicional, especialmente considerando sus múltiples responsabilidades y tiempos acotados. Si bien esta decisión implicaba una pérdida de datos, respondía a un desafío ético central de las investigaciones longitudinales: tener cuidado con no sobrecargar a los participantes, respetando siempre sus tiempos, disponibilidad y realidades. Esto se alinea con lo que Neale y Hanna (2012), definen como una ‘ética temporal’ necesaria para las investigaciones cualitativas longitudinales, que permite revisar y ajustar permanentemente las consideraciones éticas claves, manteniendo el cuidado de los participantes como prioridad.

Las relaciones y vínculos de confianza que se establecen entre las investigadoras y las participantes del estudio, así como los límites de esos vínculos, han sido temas de constante reflexión por parte del equipo de investigación. Nuestra investigación cualitativa longitudinal, que se desarrolla en los espacios íntimos del domicilio de los usuarios, y explora vínculos y relaciones sociales y experiencias vividas, requiere de un trabajo de rapport importante. Éticamente, nos hemos preguntado cómo podemos fomentar relaciones de confianza a largo plazo, siempre cuidando que estas relaciones no generen una intrusión, especialmente considerando el perfil de las familias del programa Familias. Nos hemos enfrentado a situaciones en las que las mujeres que participan en el programa nos han narrado historias de vida muy íntimas e incluso traumáticas, lo que ha requerido a veces al uso de estrategias de contención emocional por parte de las investigadoras. En tales situaciones, los límites de la relación entre la investigadora y las participantes se vuelven más difuso. Por otro lado, en ciertas ocasiones, las participantes del estudio nos han solicitado información sobre el programa u otros beneficios sociales, y siendo trabajadoras sociales de profesión, no proporcionar o direccionar a las mujeres hacia donde pueden encontrar esa información sería una falta ética. Estos dos ejemplos de situaciones en las que los límites de la relación se difuminan presentan desafíos y tensiones éticas en la investigación en curso, lo que requiere una reflexión constante por parte del equipo para cuidar la integridad de las participantes, pero también de la investigación, evitando que las participantes malinterpretan el propósito de la investigación y el rol de las investigadoras. El peligro está en traspasar la delgada línea entre “investigación” e “intervención” (Neale y Hanna, 2012).

Conclusiones

Los encuentros públicos son el espacio de encuentro que se produce entre profesionales de primera línea, quienes representan al Estado, y la ciudadanía. Específicamente, en el ámbito de la asistencia social, estos encuentros se realizan en un complejo entramado político-institucional, transformándose en espacios donde se materializan y negocian aspectos clave de la ciudadanía como el mérito, la dignidad, los derechos y la justicia social (Andreetta, 2022; Gilke y Tummers, 2018; Nothdurfter, 2016; Pires, 2019) En la literatura, estos encuentros tienen un impacto significativo a largo plazo en la relación entre el Estado y los ciudadanos (Araujo, 2022; Moynihan Herd y Harvey, 2015; Soss, Fording y Schram, 2011). Por lo tanto, el estudio de estos encuentros públicos en el campo de la asistencia social es particularmente relevante para comprender la

dinámica de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. En América Latina, estos encuentros se enmarcan principalmente en los programas de transferencias condicionadas y de acompañamiento psicosocial, los cuales buscan catalizar cambios en las condiciones de bienestar de las familias en situaciones de extrema pobreza a través de un proceso de intervención realizado por un profesional de primera línea.

La MCL se presenta como una metodología particularmente valiosa para analizar los encuentros públicos que tienen lugar en el marco de la política asistencial (Dwyer y Patrick, 2021; Treanor, Patrick y Wenham, 2021) y una opción prometedora para avanzar en el esfuerzo de descolonizar el estudio de la BCN en América Latina. Los encuentros públicos son dinámicos y tienen dinámicas particulares dependiendo de los contextos políticos, institucionales, sociales y culturales en los que se insertan y que también ayudan a producir. La MCL, al permitir dar cuenta del “tiempo y la textura” de la vida social (Neale y Flowerdew, 2003), es particularmente sensible a captar dichas dinámicas. Así, la MCL permite explorar los procesos de cambio y continuidad a lo largo del tiempo, y permite a los investigadores no solo observar los resultados inmediatos de las políticas sociales, sino también comprender cómo y por qué estos resultados se desarrollan de cierta manera (Neale, 2021a). En otras palabras, la MCL ofrece una perspectiva procesual y dinámica que es crucial para entender las complejidades de las interacciones entre los BNC y las familias participantes en contextos sociales e institucionales particulares, así como las transformaciones en la relación entre los ciudadanos y el Estado. Al capturar la evolución de estas interacciones a lo largo del tiempo y con un enfoque complejo, esta metodología proporciona información clave para la formulación de políticas sociales que respondan mejor a las realidades y necesidades dinámicas de la ciudadanía.

Sin embargo, la aplicación de la MCL para estudiar la política asistencial también implica enfrentar desafíos contextuales y éticos significativos y particulares a la región latinoamericana. Estas incluyen la implementación de la política asistencial en instituciones débiles, lo que conlleva condiciones laborales precarias de BNC, quienes implementan los programas sociales, así como la desconianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía (Peeters, Lotta y Nieto, 2024; Peeters y Campos, 2022). Estas condiciones estructurales, no solamente inciden en la

implementación de los programas sociales, sino que también pueden dificultar tanto la recolección de datos como la sostenibilidad de los estudios en el tiempo, debido a la alta rotación de los BNC y la desconfianza por parte de las familias. Además, la investigación con poblaciones vulnerables en este contexto requiere una reflexión ética constante para garantizar que se respeten los derechos y la dignidad de los participantes y no se confunda el delgado límite entre la intervención y la investigación (Neale y Hanna, 2012).

Bibliografía

Andreetta, Sophie (2022). Granting 'Human Dignity': How emotions and professional ethos make public services. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 40(2), 36–53. <https://doi.org/10.3167/cja.2022.400204>

Araujo, Kathya (2022). *The circuit of detachment in Chile: Understanding the fate of a neoliberal laboratory* (1st ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Araujo, Kathya et al. (2019). *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno* (Primera edición). Santiago: Editorial USACH.

Auyero, Javier (2012). *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*. Durham, NC: Duke University Press.

Bartels, Koen (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469–483. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x>

Bassoli, Matteo y Nesti, Giorgia (2024). The Impact of the Discretion and Coping Strategies of SLBs on Conditionality. The Role of the Frontline Workers of Employment Centres in the Implementation of Citizen Income in Italy. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche* 19 (2), 273-300.

Brodkin, Evelyn y Marston, Gregory (eds.). (2013). *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*. Washington: Georgetown University Press.

Chancel, Lucas et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. Nueva York: World Inequality Lab.

Corden, Anne y Millar, Jane (2007). Time and change: A review of the qualitative longitudinal research literature for social policy. *Social Policy and Society*, 6(4), 583–592. <https://doi.org/10.1017/S1474746407003910>

Daher, Marianne; Jaramillo, Andrea y Rosati, Antonia (2018). Agentes de intervención en programas psicosociales: tipos de apoyo y efectos según nivel de vulnerabilidad / Intervention agents at psychosocial programs: Types of support and effects regarding vulnerability level. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 17(1), 1-16. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol17-Issue1-fulltext-996>

Dubois, Vincent (2010). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Aldershot: Ashgate.

Dubois, Vincent (2014). The state, legal rigor, and the poor: The daily practice of welfare control. *Social Analysis*, 58(3), 38-55. <https://doi.org/10.3167/sa.2014.580304>

Durlak, Joseph A. y Dupre, Emily P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3-4), 327-350. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>

Dwyer, Peter (ed.). (2019). *Dealing with welfare conditionality: Implementation and effects*. Bristol: Policy Press.

Dwyer, Peter, y Patrick, Ruth (2021). Little and large: Methodological reflections from two qualitative longitudinal policy studies on welfare conditionality. *Longitudinal and Life Course Studies*, 12(1), 63-81. <https://doi.org/10.1332/175795920X15913557982929>

England, Edith (2022). Compassionate responsabilisation in a neoliberal paternalistic homelessness system: 'They're not just numbers to me, I do actually care.' *The Sociological Review*, 71 (1), 148-169. <https://doi.org/10.1177/003802612211102034>

Evans, Tony y Hupe, Peter L. (eds.) (2020). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Palgrave Macmillan.

Fiszbein, Ariel et al. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: Reducción de la pobreza actual y futura*. The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-9-5883-0773-2>

Flint, John (2019). Encounters with the Centaur State: Advanced Urban Marginality and the Practices and Ethics of Welfare Sanctions Regimes. *Urban Studies*, 56(1), 249-265. <https://doi.org/10.1177/0042098017750070>

Fuica Rebolledo; Inti, Fer y Carrasco Henríquez, Noelia (2021). Acortando brechas en torno a las políticas públicas. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 42(1), 315-331. <https://doi.org/10.34096/runa.v42i1.8299>

Giambruno Leal, Daniela (2023). ¿Avanzando hacia las transferencias monetarias condicionadas de "segunda generación" en Latinoamérica? El caso de Chile. *Revista Temas Sociológicos*, 33, 263-291. <https://doi.org/10.29344/07196458.33.3606>

Goffman, Erving (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday Anchor books.

Goodsell, Charles B. (1984). Welfare waiting rooms. *Urban Life*, 12(4), 467–477. <https://doi.org/10.1177/089124168401200405>

Gupta, Akhil (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American ethnologist*, 22(2): 375-402. <https://doi.org/10.1525/ae.1995.22.2.02a00090>

Halling, Aske y Baekgaard, Martin (2024). Administrative burden in citizen–state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180–195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>

Herup Nielsen, Mathias (2024). Conflicting demands and emotional labour: Balancing and swapping at the front line of the welfare state. *Current Sociology*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/00113921231224760>

Hill, Michael y Hupe, Peter (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed). Londres: SAGE Publications.

Houser, Linda et al. (2014). From work support to work motivator: Child care subsidies and caseworker discretion in the post-welfare reform era. *Journal of Women, Politics y Policy*, 35(2), 174–193. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2014.890834>

Hudson, Bob, Hunter, David y Peckham, Stephen (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

Hupe, Peter (Ed.). (2022). *The politics of the public encounter: What happens when citizens meet the state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Irarrázabal, Francisca (2022). *Encounters in diversity: exploring encounters between street-level bureaucrats and migrant users at municipal migration affairs offices in Chile* [Tesis Doctoral]. University of Bristol, Reino Unido.

Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o*

en situación de pobreza (IDB-TN-545). Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud.

Jilke, Sebastian y Tummers, Lars (2018). Which clients are deserving of help? a theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy002>

Johnson, Mathew et al. (2023). Swimming against the tide? Street-level bureaucrats and the limits to inclusive active labour market programmes in the UK. *Human Relations*, 76(5), 689–714. <https://doi.org/10.1177/00187267211045037>

Jones, Rhys (2012). State encounters. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(5), 805–821. <https://doi.org/10.1068/d9110>

Laruffa, Francesco (2018). Social investment: Diffusing ideas for redesigning citizenship after neo-liberalism? *Critical Social Policy*, 38(4), 688–706. <https://doi.org/10.1177/0261018317749438>

Lavee, Einat (2021). Walking the talk of social equity? Street-Level bureaucrats' decisionmaking about the provision of personal resources. *The American Review of Public Administration*, 52 (1), 3-14. <https://doi.org/10.1177/02750740211050577>

Lavee, Einat y Strier, Roni (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910–925. <https://doi.org/10.1111/padm.12598>

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed). New York: Russell Sage Foundation.

Martin, Lucas Daniel (2023). Afecto, emprendimiento y ambivalencia: Reflexiones en torno a la política social para la población pobre. *Revista Interacción*, 13(2), 1–15. <https://doi.org/10.53689/int.v13i2.181>

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mik-Meyer, Nanna (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: Manchester University Press.

Moynihan, Donald; Herd, Pamela y Harvey, Hope (2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>

Muñoz Arce, Gianinna (2020). Trabajo interprofesional en Chile: impactos de la racionalidad neoliberal y los horizontes de la justicia social. *Revista Rumbos TS*, 15(21), 87-108. <https://doi.org/10.51188/rrts.num21.394>

Neale, Bren (2021a). Fluid enquiry, complex causality, policy processes: Making a difference with qualitative longitudinal research. *Social Policy and Society*, 20(4), 653–669. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000142>

Neale, Bren (2021b). *The craft of qualitative longitudinal research*. Londres: SAGE.

Neale, Bren y Flowerdew, Jennifer (2003). Time, texture and childhood: The contours of longitudinal qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(3), 189-199. <https://doi.org/10.1080/1364557032000091798>

Neale, Bren y Hanna, Esmee (2012). *The ethics of researching lives qualitatively through time* (Guide No. 11; Timescapes Methos Guide Series). Leeds: University of Leeds.

Nothdurfter, Urban (2016). The street-level delivery of activation policies: Constraints and possibilities for a practice of citizenship. *European Journal of Social Work*, 19(3–4), 420–440. <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1137869>

Patrick, Ruth (2017). *For whose benefit?: The everyday realities of welfare reform*. Bristol: Policy Press.

Peck, Jaime y Theodore, Nik (2015). *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Peeters, Rik y Campos, Sergio (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*. 89 (4), 977-995. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>

Peeters, Rik y Dussauge Laguna, Mauricio (2021). Acting out or playing along: A typology of citizens' low trust responses to public organizations. *Governance*, 34(4), 965–981. <https://doi.org/10.1111/gove.12631>

Peeters, Rik; Lotta, Gabriela Spanghero y Nieto Morales, Fernando (eds.). (2024). *Street-level bureaucracy in weak state institutions*. Bristol: Policy Press.

Pires, Roberto (2019). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Río de Janeiro: Ipea.

Reininger, Taly y Castro-Serrano, Borja (2021). Poverty and human capital in Chile: The processes of subjectivation in conditional cash transfer programs. *Critical Social Policy*, 41(2), 229–248. <https://doi.org/10.1177/0261018320929644>

Reininger, Taly et al. (2018). Conditional cash transfers: Social work and eradicating poverty in Chile. *International Social Work*, 61(2), 289–301. <https://doi.org/10.1177/0020872816631601>

Reininger, Taly et al. (2024). Frontline implementation conditions of the Families programme: Labour precarity and territorial gaps as aspects of weak state institutions in Chile. En *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 120–136). Bristol: Bristol University Press.

RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2021). *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2021*, Santiago de Chile.

Roelen, Keetie et al. (2017). *How to make 'Cash Plus' work: Linking cash transfers to services and sectors* (Innocenti Working Paper). UNICEF Office of Research.

Rojas Lasch, Carolina. (2019). *Ayudar a los pobres: Etnografía del estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Soss, Joe; Fording, Richard y Schram, Sanford (eds.). (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago: University of Chicago Press.

Stein, Rosa Helena (2017). La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social. *SER Social*, 19(40), 49–68. https://doi.org/10.26512/ser_social.v19i40.14671

Treanor, Morag; Patrick, Ruth y Wenham, Aniela (2021). Qualitative longitudinal research: From monochrome to technicolour. *Social Policy and Society*, 20(4), 635–651. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000270>

Tummers, Lars et al. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>

Wanderley, Fernanda (2009). Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: Encuentros de la población con la burocracia en Bolivia. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(34), 67-79. <https://doi.org/10.17141/iconos.34.2009.334>

EL USO DE LA ETNOGRAFÍA EN LOS ESTUDIOS DE LA BUROCRACIA A NIVEL DE CALLE

Natália Guimarães y Michelle Fernandez

Introducción

La etnografía se compone de técnicas y procedimientos de recolección de datos asociados a una práctica del trabajo de campo que supone la inmersión del investigador en el contexto investigado y, por lo tanto, una convivencia con el grupo social relacionado (Rocha y Eckert, 2008). En otra definición, la etnografía es la investigación social basada en la observación cercana, en el terreno, de personas e instituciones en tiempo y espacio reales, en la que el/la investigador/a se inserta cerca (o dentro) del fenómeno, para detectar cómo y por qué los agentes en la escena actúan, piensan y sienten de la forma en que lo hacen (Wacquant, 2003).

Sin embargo, a pesar del uso creciente de la etnografía en las ciencias sociales, la política y sus principales protagonistas —como burócratas, políticos y activistas— siguen siendo poco estudiados por la corriente principal de la etnografía. Tanto la política rutinaria como la política contenciosa aún se encuentran lejos de ocupar un lugar destacado en la agenda de la etnografía contemporánea (Joseph y Auyero, 2007).

De acuerdo con Magnani (2009), tradicionalmente, la antropología se dedicaba al estudio de las poblaciones indígenas, manteniéndose al margen de las macrocuestiones sociales y políticas, a diferencia de la sociología y la ciencia política. Pero con el paso del tiempo, la disciplina comenzó a ser considerada por las ciencias sociales de forma más amplia y, más específicamente, la ciencia política comenzó a observarla como una vía de acceso privilegiada para el entendimiento de los cambios que estaban ocurriendo en el período. Desde esa perspectiva, herramientas de análisis de la antropología, notablemente la etnografía, comenzaron a ser utilizadas para la realización de estudios políticos.

El Estado, además de ser una estructura macro y abstracta, también se compone de una serie de instituciones micro con las cuales los ciudadanos interactúan de forma directa e inmediata. En este ámbito micro, el Estado tiene el poder de moldear subjetividades e identidades que solo pueden ser plenamente comprendidas por medio de análisis más detallados y profundos.

Al hacer uso de los procedimientos metodológicos de inmersión en la cotidianidad del contexto analizado, los investigadores tienen la posibilidad de comprender fenómenos políticos desde los puntos de vista de quienes participan de ellos, construyendo así múltiples significados para tales fenómenos. Así, de acuerdo con Cuevas y Paredes (2012), la etnografía política permite estudiar los símbolos, acciones, eventos, identidades, instituciones y procesos políticos en sus contextos de relaciones semánticas. Los investigadores tienen las condiciones para comprender su objeto de estudio como parte de un contexto más amplio, considerando los aspectos relacionales y simbólicos que le son inherentes.

Específicamente en los estudios sobre políticas públicas, aún prevalecen los análisis con perspectiva estadocéntrica, es decir, aquellos que se centran en la acción, en las racionalidades y en las formas de administración del Estado. Sin embargo, no son pocos los llamados a reconsiderar tal perspectiva analítica, en particular debido a la supuesta solidez del Estado y su poder de autoridad suprema para moldear los asuntos públicos (Mudanó, 2013).

En este sentido, consideramos que el campo de estudios sobre implementación de políticas públicas se inserta en este contexto ya que busca entender “la política como es”, yendo más allá de lo formal, de lo oficial, y de lo normativo, investigando los procesos decisionales en la

forma en que se llevan a cabo, involucrando a los actores que implican y generando las conclusiones que generan (Lotta, 2019). Esto se logra mediante la superación de la idea de distinción entre las fases de formulación e implementación de las políticas; por medio del reconocimiento de la complejidad del ambiente institucional y de que la implementación de políticas públicas es un proceso altamente interactivo e influenciado por múltiples factores.

Mirar el proceso de implementación de políticas públicas, por lo tanto, implica observar a los actores que las implementan. Si inicialmente la concepción predominante relativa a la burocracia era aquella de tradición weberiana, con el paso del tiempo y la consecuente modernización del papel y la actuación del Estado, la dicotomía entre burócratas y políticos ha ido perdiendo sus contornos. Este flujo ha abierto espacio para nuevas estructuras, funciones y división de atribuciones. Entre los nuevos modelos teóricos e investigaciones prácticas sobre el papel de los burócratas, se encuentran los estudios sobre BNC (Lotta, 2010).

En este sentido, el presente capítulo busca discutir las potencialidades y los límites de la etnografía en los estudios sobre BNC, considerando que su uso puede aportar elementos importantes para iluminar problemáticas cuyas metodologías tradicionales y la propia teoría no han logrado abordar. Para ello, el texto contiene una descripción de los aspectos teóricos y metodológicos del hacer etnográfico, los aportes de la etnografía en las investigaciones sobre BNC y los posibles usos de la etnografía en este campo de estudios.

Aspectos teóricos y metodológicos del hacer etnográfico

La etnografía se compone de técnicas y procedimientos de recolección de datos asociados a una práctica de trabajo de campo que se basa en la convivencia relativamente prolongada del investigador con el grupo social a ser estudiado. Ello responde a una demanda científica de producción de datos a partir de una interacción entre investigadores y sujetos investigados, teniendo en cuenta los escenarios, estructuras, prácticas y símbolos relacionados con esa interacción. Pires, Lotta y Torres Junior (2018) postulan que la descripción en detalle de las prácticas individuales en las situaciones de interacción debe colocarse en una perspectiva más amplia, pensada de modo conectado con las relaciones sociales y políticas en las que está inserta. Eso ocurre por medio de técnicas de investigación como la observación directa, conversaciones informales y formales, entrevistas no directivas (Peirano, 2008).

Para Rocha y Eckert (2008), la observación directa es la técnica privilegiada para investigar los saberes y las prácticas en la vida social y reconocer las acciones y representaciones colectivas en la vida humana. Para que ocurra, es necesario que el/la investigador/a se inserte en el universo que pretende analizar y, para esto, son necesarias salidas exploratorias al campo que deben ser guiadas por una mirada atenta al contexto en el que se está inmersa. Es necesario identificar personas clave dentro del grupo a ser analizado para que actúen como guías y faciliten la construcción del mencionado vínculo.

En la etnografía, antes de seleccionar participantes, se seleccionan los espacios donde está ocurriendo, o que es más probable que ocurra, el fenómeno social que se pretende observar. La elección del campo debe considerar la mejor visibilidad posible de aquello que se está investigando, la posibilidad de comparación con otros estudios, la accesibilidad, la comodidad de la comunidad con la presencia del observador y la facilidad de establecer vínculos (Peirano, 2021). Es importante explorar varias posibilidades de campo de investigación para encontrar aquella en la que los fenómenos y las categorías conceptuales que se pretenden explorar puedan realmente ser observados.

A fin de complementar los datos recolectados durante la observación, el investigador puede utilizar técnicas de entrevista para profundizar en cuestiones que se tornan relevantes a lo largo de la investigación de campo y también recolectar archivos como actas de reunión, registros de eventos o diarios personales. En cuanto al aspecto temporal, la duración del trabajo de campo dependerá del fenómeno que se observa, pudiendo llevar hasta un año o más para que la recolección de datos sea suficiente.

Para hacer cognoscible la experiencia de campo, es necesario registrar los hallazgos por medio de notas, diarios o relatos de las experiencias observadas o escuchadas en la cotidianidad de la investigación. Según Cachado (2021), el principal dominio de este instrumento es constituirse como un espacio en el que se registra la mayoría de los materiales etnográficos, siendo la base documental central de muchas etnografías. Esto hace del diario de campo una base sólida de registro del día a día de un universo poblacional, independientemente de su dimensión. Esta sería su fuerza como material empírico; en él es posible encontrar, objetivamente, la manera en que se construyen las intersubjetividades en los terrenos etnográficos.

Más allá de esto, el diario de campo es un espacio importante para que los investigadores reflexionen sobre los dilemas éticos con los que se enfrentan, las fatigas y los entusiasmos en el campo. Como espacio de reflexión, también contiene la posibilidad de registrar avances y retrocesos y el acceso a cada vez más capas de percepción sobre la realidad social en estudio. Desde el punto de vista epistemológico, el análisis del diario de campo puede aún conducir a mejorar preguntas de investigación, a tejer conclusiones y a generar mejores hipótesis (Cachado, 2021).

La etnografía se ocupa de lo peculiar y lo específico a fin de someter conceptos preestablecidos a contextos diferentes, examinando su adecuación. Su objetivo más general, por lo tanto, es buscar visiones alternativas de la universalidad de los conceptos sociológicos y políticos; es encontrar lo que no está explicado por las teorías existentes (Peirano, 2008; 2021). Así, el hacer etnográfico debe tener como horizonte utilizar las observaciones de lo particular para generar conocimientos susceptibles de ser universalizados. Eso permite un refinamiento de los objetos de estudio y de los conceptos que la etnografía busca discutir.

La etnografía y los estudios sobre BNC

Como se mencionó en la introducción, en el campo de los estudios sobre políticas públicas ha predominado la perspectiva burocrático-normativa, que concibe las políticas públicas como entidades objetivas, fruto de acciones racionales adoptadas por alguna autoridad competente (gobiernos, equipos técnicos y especialistas) que organizan acciones basadas en conocimientos igualmente racionales y especializados, con el fin de resolver problemas o situaciones existentes y para producir resultados ajustados al diagnóstico. Por lo tanto, bastaría con detectar los problemas sobre los cuales intervenir, evaluar el abanico de respuestas posibles, seleccionar las adecuadas, implementar acciones y, en cualquier caso, evaluar los resultados para eventualmente reorientarlos (Mudano, 2013).

Esta perspectiva estadocéntrica, común en los análisis de políticas públicas, tiene limitaciones significativas que se manifiestan al centrarse en la acción, en las racionalidades y en las formas de administración del Estado; y al pensar el Estado en términos de hecho social distinto, claramente demarcado y, como objeto empírico, un actor unitario. Esta comprensión introduce una ruptura radical entre las esferas y los ámbitos de las prácticas sociales. Las consecuencias de esto se refieren a una red de categorías analíticas asociadas, así como sus interrelaciones, que tienden a

presentarse en términos de demarcaciones cuyas fronteras – y los límites cognitivos que imponen – deben ser cuestionadas: Estado/sociedad civil; centro/periferia; formuladores de políticas/receptores (Mudanó, 2013).

Esto está de acuerdo con los estudios en el campo de la implementación que se centran en los procesos de concreción de las políticas públicas, buscando comprender las decisiones allí tomadas, las consecuencias de esas decisiones y las relaciones establecidas para tal fin. Como consecuencia de su propia naturaleza, los estudios sobre la implementación son la vertiente más reciente del análisis de políticas públicas, habiendo sido desarrollados principalmente a partir de la década de 1970.

Durante mucho tiempo, la literatura sobre implementación concentró energías en los debates entre las corrientes *top-down* y *bottom-up*, y prácticamente no se desarrollaron investigaciones que dialogaran entre sí (Lotta, 2019). Fue alrededor de la década de 1990 que se propusieron modelos alternativos, buscando sintetizar elementos de ambos enfoques y enfocándose en la dialéctica de las relaciones entre ideas y acciones de las políticas públicas. Es en este contexto que surge la tercera generación de estudios de implementación, que tiene como preocupación central los modelos sintéticos de análisis de la implementación y representa un intento de salir de la oposición entre formulación e implementación, considerándolas procesos decisorios continuos que involucran las políticas y sus resultados (Barrett, 2004; Sabatier, 1988).

Más recientemente, se ha constituido una cuarta generación de estudios sobre implementación. Marcada por diferentes modelos de análisis, tiene una mayor influencia de otras disciplinas, en especial de la sociología (Lotta, 2019; Pires, 2019). Temáticas relacionadas con los nuevos modelos de acción estatal, que se han complejizado tras los procesos de reformas del Estado, también caracterizan la actuación de esta generación (Lotta, 2019; Saetren, 2014; Hill y Hupe, 2003). La idea de gobernanza, los instrumentos de acción pública, la relación entre actores estatales y no estatales, los nuevos arreglos institucionales, los procesos multinivel, sistemas de coordinación y capacidades estatales son algunos de los temas que comienzan a ganar relevancia en esta nueva agenda.

Además, dos énfasis que se refuerzan mutuamente han comenzado a aparecer en la investigación de políticas públicas: el componente democrático y participativo de las políticas y un movimiento hacia más investigaciones desde una perspectiva interpretativa (Deleon, 1999). Otra característica

importante de esta cuarta generación de estudios es la aproximación a la literatura de BNC. Muchos de estos análisis agregan la perspectiva de los burócratas implementadores para entender cómo funcionan los procesos decisionales de la implementación (Fernandez y Guimarães, 2020).

A continuación, presentaremos algunos ejemplos de estudios que se ubican en esta generación. Lotta (2010) utiliza la etnografía para analizar el impacto de la actuación de los Agentes Comunitarios de Salud (ACS) que ella identifica como los BNC en el Programa Salud de la Familia. La autora acompañó durante una o dos semanas a 24 ACS de tres Unidades Básicas de Salud (UBS) de São Paulo y de Ceará, en Brasil, en su vida cotidiana en el trabajo. A partir de esta observación, logró recopilar y sintetizar todas las prácticas de trabajo desarrolladas por los ACS. También identificó los estilos de interacción adoptados por los BNC para lidiar con los usuarios de la política y las cuestiones institucionales/organizacionales que organizan las UBS. De esta manera, sus principales conclusiones fueron que en la actividad de los ACS hay mucho espacio para la discrecionalidad y que esta se ve influenciada por factores organizacionales y relacionales.

En “Pacientes del Estado”, Auyero (2012) analizó la implementación de políticas por parte de los BNC a través de un estudio etnográfico con usuarios de servicios públicos. Más específicamente, el autor buscaba analizar la espera a la que son sometidos los ciudadanos que acceden a las políticas públicas como un mecanismo de reproducción de subordinación política. Para ello, observó las filas y las salas de espera de dos organismos públicos: el Registro Nacional de las Personas, donde los residentes legales de Argentina solicitan el Documento Nacional de Identidad; y el Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires, que gestiona programas sociales de transferencia de renta y subsidio habitacional. El autor analizó qué se hace mientras se espera, cómo se espera, cuánto tiempo se espera y qué se piensa sobre la espera. El estudio trae profundas reflexiones sobre un período en el que aparentemente “no ocurre nada”.

Gussi, Thé y Pereira (2014) utilizan la etnografía para evaluar programas de microcrédito del Banco del Nordeste en Ceará. Lo hacen para aprehender las representaciones, visiones de mundo y perspectivas de los actores involucrados en el programa; argumentan que es necesaria una descripción densa para interpretar los diferentes significados del concepto de “desarrollo” en los dos programas analizados.

Más recientemente, Teixeira, Lobo y Abreu (2019) organizaron la colección “Etnografías de las instituciones, prácticas de poder y dinámicas estatales” en la cual investigadores/as utilizan la etnografía para analizar las instituciones del Estado, del mercado y las burocracias. Dividida en tres partes, la colección trata 1) de la posibilidad de agenciamiento de la vida, de los cuerpos y de las poblaciones por medio de agentes, agencias difusas y documentos estatales; 2) de la producción cotidiana y extraordinaria de las instancias administrativas y del imaginario social sobre el Estado; y 3) de las relaciones entre las agencias estatales, emprendedores de grandes proyectos y las comunidades afectadas por grandes obras.

En “Implementando desigualdades: reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas” (Pires, 2019), algunos autores utilizan la etnografía en sus análisis. Geng (2019) analiza la implementación de la política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en Perú a la luz del histórico de las relaciones entre las comunidades, el Estado y la mina. En este caso, la etnografía fue utilizada como método para reconstruir procesos característicos de un área específica (cuena superior del río Locumba y provincia de Candarave) y sus relaciones con procesos sociales, políticos y económicos más amplios. El hallazgo principal del autor es que, aunque la orientación extractivista del Estado no es nueva, la introducción de la GIRH incorporó un nuevo elemento a considerar: la legitimidad de las políticas de agua a través de la participación social.

Milanezi y Silva (2019) investigan cómo la práctica del silencio frente a la focalización de la salud pública en la población negra, observada en Unidades Básicas de Salud (UBS) en Río de Janeiro, en Brasil, se construye cotidianamente en la burocracia de dicha política. Durante siete meses, las autoras realizan una etnografía en tres UBS de Río de Janeiro. El hallazgo principal de las autoras es el uso del silencio como ausencia de procedimientos, desconocimiento y resistencia a la focalización de la población negra en materia de salud pública. Argumentan que esto genera una invisibilización del tema en estas burocracias y que eso es justamente lo opuesto al objetivo de la focalización institucionalizada por el Estado. Además, argumentan que las prácticas de los BNC no necesariamente están asentadas en ideologías racistas, sino que su principal mecanismo es la interdicción: no ver, no hablar, no actuar respecto a la raza de los/das usuarios/as del servicio.

Penna (2019) se enfoca en la burocracia de la institución responsable de la reforma agraria en Brasil, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Para ello, realiza un estudio de caso durante ocho meses en la Superintendencia del Sur y del Sudeste del Pará, ubicada en Marabá. Con base en los datos obtenidos en el campo, la autora identifica una relación de asociación entre servidores y beneficiarios como el factor que posibilita la ejecución de las políticas públicas de reforma agraria. A partir de la relación que los servidores establecen con los clientes – y del uso de la discrecionalidad – se construye el “perfil de cliente de la reforma agraria”, el cual permite la adecuación de políticas nacionales generales a las especificidades del contexto local.

Guimarães (2023), a partir de una etnografía, analiza durante seis meses la 1ª Delegacia de Atención Especializada a las Mujeres de Pernambuco (Brasil) para comprender la cotidianidad de su implementación, las relaciones allí establecidas entre usuarias y los BNC y los efectos de esto en la (re)producción de desigualdades de raza, clase y género. La investigación identifica que la discrecionalidad ejercida por los agentes implementadores produjo efectos no esperados, cuyos efectos materiales y simbólicos afectan, principalmente, a las mujeres negras y pobres. Este flujo está influenciado por las resistencias y divergencias entre las prescripciones formales y la acción local de los BNC – que son los comisarios de policía–, la clasificación/juzgamiento por parte de los BNC para encaminar los casos de las usuarias dentro del servicio y la regulación moral en las interacciones entre BNC y usuarias. Todo esto se ve influenciado por el racismo, el patriarcado y las relaciones de clase en las que los policías fueron socializados, y tiene el potencial de mantener situaciones sociales y causar la estabilización de identidades públicas que potencialmente mantienen a las mujeres negras entre las principales víctimas de violencia en el país.

Tales análisis ponen de manifiesto la necesidad de pensar cada vez más sobre las prácticas relacionales que vinculan las formas cotidianas de operación del Estado con la vida de los ciudadanos. Para Auyero (2012), son estas prácticas las que dan forma concreta a lo que de otro modo sería una abstracción. En el mismo sentido, Teixeira, Lobo y Abreu (2019) señalarán que las instituciones del Estado no son un dato de la realidad, sino que se constituyen en tiempos y espacios específicos, a partir de disputas y relaciones de poder; tales instituciones son parte de procesos históricos conflictivos a través de los cuales se estabilizaron prácticas y valores. Este proceso hace que, muchas veces, se niegue la historicidad, haciendo que las instituciones se presenten como parte de la naturaleza intrínseca del mundo social.

Por lo tanto, se puede decir que los encuentros cotidianos entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un ingrediente central en la construcción rutinaria del Estado y en el ordenamiento, formación y transformación de las relaciones entre los diferentes actores (Auyero, 2012). Tales contactos cotidianos entre segmentos vulnerables de la población, los servicios y las políticas públicas pueden, en algunas circunstancias, contribuir a reforzar vulnerabilidades y formas de exclusión, perpetuando, así, desigualdades sociales ya existentes (Pires, 2019). Investigarlos tiene el potencial de evidenciar estereotipos, prejuicios y simplificaciones comunes que marcan las intervenciones políticas y administrativas, así como la toma de decisiones de los agentes sociales respecto a las políticas públicas y sus destinatarios (Mudanó, 2013).

Mudanó (2013) señalará que, en todo caso, lejos de evitar el Estado y sus efectos de poder, es necesario dismantelar la visión realista-objetiva-instrumental de las políticas públicas que presupone una racionalidad burocrática coherente y estable. Conceptualizar el Estado y la política como objeto de investigación etnográfica requiere, por lo tanto, contextualizar los modos de acción y los campos de tensión, según las peculiaridades y giros contemporáneos, volviendo a las prácticas sociales cotidianas en las que se especifican las relaciones entre gobernantes y gobernados, incluso cuando no se expresen en formas de acción explícitamente políticas.

Desafío para el uso de la etnografía en las investigaciones sobre BNC en América Latina: desafíos ético-políticos-operacionales del hacer etnográfico

A medida que la investigación etnográfica se ha ido desarrollando, han surgido importantes debates de orden ético-moral. Estos debates se relacionan con cuestiones como la disimulación de los investigadores respecto a su profesión, sus objetivos, sus intenciones con la investigación, entre otros; la relación entre investigadores y objeto/sujeto de investigación; el etnocentrismo y colonialismo adoptados por los investigadores en el análisis de los hallazgos y en la producción de conocimiento; la tensión entre conocer e intervenir en la realidad; entre otros.

Según Rocha y Eckert (2008), desde sus orígenes, la práctica de la etnografía ha llevado al enfrentamiento de situaciones extremadamente complejas. Sin embargo, cuando la etnografía comenzó a ser utilizada para investigar fenómenos de las sociedades en las que los propios investigadores están insertos, hubo una profundización de las cuestiones ético-morales

en el delineamiento de la relación entre investigadores y las personas y/o grupos sociales investigados.

Uno de los debates generados por la práctica de la etnografía en el mundo poscolonial se refiere al papel de los investigadores y de las ciencias sociales en el ámbito de los derechos humanos y los derechos sexuales en el mundo contemporáneo. Para Rocha y Eckert (2008), si antes el acto de participar que integra la etnografía no conllevaba el compromiso del investigador en los cambios de las formas de ser de la cultura nativa, hoy, aquellos que adoptan el método etnográfico no pueden ignorar que el propio trabajo de campo provoca intervenciones en él, hasta el punto de ser un factor de transformación de la cultura de las personas investigados.

En un sentido similar, Pacheco-Vega y Parizeau (2018) hablan de una “etnografía doblemente comprometida” al analizar las oportunidades y desafíos que dicha técnica presenta para los investigadores interesados en estudiar comunidades vulnerables. Tal etnografía se basa en la filosofía más amplia de las ciencias sociales doblemente comprometidas, es decir, aquella que busca unir estudios rigurosos con aplicaciones prácticas para cuestiones del mundo real.

La aproximación etnográfica doblemente comprometida tiene dos dimensiones fundamentales: la posicionalidad, que es la relación entre compromiso y explotación; y la representación (Pacheco-Vega y Parizeau, 2018). La posicionalidad se refiere a la posición de los investigadores en relación con la comunidad investigada, es decir, si pertenecen a ella, si son de fuera o si son ambas cosas. Esta pertenencia de los investigadores puede dificultar o facilitar la comunicación con sus interlocutores, ya que esta relación está mediada por relaciones de poder. En ese sentido, la reflexividad es un elemento fundamental, pues a partir de ella, los investigadores pueden estar en un permanente proceso de cuestionamiento sobre cuál lugar ocupan en la relación con la comunidad, con la cuestión de investigación y cuáles son las implicaciones de esto.

La relación entre compromiso y explotación está directamente relacionada con la desigualdad de poder entre investigadores e investigados. Esto es especialmente cierto cuando se investigan comunidades vulnerables. En este sentido, la principal tensión que se plantea es entre el deseo de los investigadores de obtener información importante sobre los hechos sociales en análisis y el mantenimiento de la confianza y la confidencialidad de los miembros de la comunidad que se

está analizando. También en este sentido, es fundamental mantener una postura de permanente reflexión sobre el grado de vulnerabilidad al que esa comunidad está sometida y sobre las formas de enfrentar esto en la investigación sin reproducir relaciones de explotación.

Por último, la representación se refiere a las maneras en que las comunidades investigadas son representadas en los estudios a partir de la autoridad interpretativa de los investigadores. Relatos parciales, exposición de información demasiado íntima y/o confidencial y/o estigmatizante son posibilidades que deben ser consideradas (y evitadas) por los etnógrafos cuya práctica se pretende doblemente comprometida.

Estas reflexiones sobre los desafíos ético-políticos relativos al hacer etnográfico chocan con desafíos de orden operacional, pues en la medida en que los investigadores están significativamente insertos en el contexto en el que investigan, surgen cuestiones sobre cómo hacer para investigar determinados hechos sociales cuyas respuestas están relacionadas con cuestiones éticas y políticas. A continuación, se discutirán algunos ejemplos de desafíos encontrados en la literatura que evidencian la permeabilidad de las fronteras entre lo ético, lo político y lo operacional.

En lo que respecta a estudios sobre la BNC, pensar en estos desafíos ético-políticos-operacionales es extremadamente relevante, pues la actuación de tales profesionales está marcada por la atención a clientes no voluntarios. Es decir, son individuos que acceden a los servicios porque no tienen alternativa, dado que los servicios prestados por las políticas públicas son monopolizados por el Estado o son demasiado caros para ser accesibles para la mayoría de la población (Lipsky, 1980). Ante esto, los ciudadanos dependen de la acción de los BNC para acceder a los recursos y servicios. Y muchos de estos servicios involucran la atención a situaciones de vulnerabilidad: personas en situación de pobreza extrema, personas en situación de calle, mujeres y personas disidentes de género en situación de violencia, entre muchos otros ejemplos.

Según Maynard-Moody y Musheno (2000), esta característica hace que la relación entre la población y tales burócratas sea desigual, aunque marcada por la cercanía y la personalización. Esto es especialmente relevante al considerar el margen de actuación discrecional que los BNC tienen y el potencial para la (re)producción de desigualdades que su actuación engendra (Pires, 2019). A continuación, se presentan algunos ejemplos extraídos de la literatura que contribuyen a reflexiones sobre cuestiones ético-político-operacionales en etnografías con BNC.

En “Enforcing order: an ethnography of urban policing”, Fassin (2013) realiza una etnografía sobre brigadas anticrimen que operan en zonas periféricas de París cuyos principales habitantes son migrantes, en los años 2000. Según el autor, el trabajo del etnógrafo implica una constante tensión entre la duplicidad y la complicidad: por un lado, es necesario ganar la confianza de los sujetos analizados para acceder a sus opiniones y comprensiones; por otro, está el riesgo de convertirse en cómplice de sus interlocutores. En este tira y afloja metodológico y personal, los investigadores oscilarían entre una postura más neutra y una más intervencionista, y, en el caso de etnografías que involucran a policías, la segunda opción es bastante peligrosa, pues el riesgo de ser cómplice o ignorar deliberadamente posturas moralmente condenables es grande.

En un sentido similar, al analizar a los policías de la 1ª Delegacia de Atención Especializada a las Mujeres de Pernambuco, Guimarães (2023) dirá que el cotidiano del referido servicio, sus procedimientos, el lenguaje de la policía y la lógica detrás de las prácticas de los agentes la desafiaron a interpretar los significados de las acciones de esta categoría llena de significados negativos. Participar activamente del escenario cultural del universo investigado requiere cercanía, relación, interacción y compromiso, pues no estamos ante un objeto de investigación inerte.

Para la autora, hacer esto teniendo como sujetos de análisis a policías fue un gran desafío, pues al saber que son evaluados negativamente por gran parte de la sociedad, nutren una gran desconfianza en ser objeto de investigaciones. Al inicio del campo, eso generó bastante incomodidad entre la investigadora y los investigados, ya que nadie parecía saber cuál era el mejor lugar de la delegación para que la investigadora se quedara. Primero le autorizaron a quedarse en la sala donde se solicitaban las Medidas Provisionales de Urgencia, pero siempre que llegaba una usuaria, las escribanas pedían que ella saliera, así que no captaba nada de lo que sucedía. Luego, le sugirieron que se quedara en la sala donde se hacía el Boletín de Ocurrencia, pero tanto las usuarias como la investigadora se sintieron incómodas ante la intimidad inherente a los relatos de violencia. Así, la investigadora pensó que lo mejor sería quedarse en la recepción, donde ocurría el primer encuentro entre los BNC y las usuarias. Allí también pensó que podía hacer su presencia en el servicio más “neutra”.

Fassin (2013) dice haber asumido la postura más neutra que le fue posible en su campo, a fin de no ceder a las “tentaciones de convertirse en un policía”. Dialogando con el autor, Guimarães (2023) argumenta también

haber optado por la neutralidad como una postura principal, con el objetivo de pasar desapercibida en el entorno y no influir en el *modus operandi* que pretendía comprender. Actuar de esa manera significaba, en muchas ocasiones, ser cómplice de actitudes con las que no estaba de acuerdo. Un ejemplo destacado por Guimarães (2023, p. 108) fue la noche en que una mujer en situación de calle fue agredida frente a la delegación, donde la autora realizaba trabajo de campo, y el comisario de turno expresó que no podía intervenir porque se trataba de una persona sin hogar. La autora regresó a casa profundamente impactada por la escena, reflexionando sobre lo que podría haber dicho o hecho para apoyar a la mujer.

Lins (2014), quien en su disertación también realizó una etnografía en una Delegación de Atención Especializada a las Mujeres, pero en São Paulo (Brasil), alertó sobre el hecho de que la distancia moral y política entre ella y los policías no era insalvable, ya que la mayoría de ellos, durante la mayor parte del tiempo, facilitó su trabajo y fue amable ante sus preguntas. Guimarães (2023) dice lo mismo: de los desafíos éticos y políticos de analizar a los BNC que son policías, emergen más dudas que certezas y queda evidente la complejidad, los matices y las ambigüedades inherentes a la humanidad y la actuación profesional de estos agentes.

De acuerdo con Guimarães (2023), una de sus interlocutoras, una escribana, le decía en varias ocasiones que quería leer la investigación cuando estuviera lista, lo que la dejaba muy incómoda. La incomodidad se debía al hecho de saber que el contenido del estudio no sería “agradable” de ser leído por los policías debido al carácter crítico, reflexivo y no condescendiente inherente a los objetivos del hacer científico, sobre todo si este es “doblemente comprometido”, como proponen Pacheco-Vega y Parizeau (2018).

Sobre ese malestar, Fassin (2013) argumenta que la escritura etnográfica siempre incurre en una doble traición, ya sea en relación con los sujetos investigados, ya sea en relación con las pretensiones de neutralidad y científicidad que orientan la investigación. Para él, no hay escapatoria, y la única alternativa sería precisamente señalar estas cuestiones y plantear reflexiones al respecto.

La estrategia adoptada por Guimarães (2023, p. 120) para minimizar los efectos de la “doble traición” y asumir la responsabilidad de una investigación cualitativa rigurosa metodológicamente fue, además de discutir lo que llamó desafíos ético-político-metodológicos, la creación de categorías

para analizar el contenido del diario de campo. El propósito de crear categorías es asegurar un cierto nivel de objetividad en los resultados de la investigación empírica y facilitar su conexión con las teorías empleadas. Sin embargo, el proceso de convertir los hechos sociales documentados en el diario de campo en categorías resulta más complejo de lo que podría parecer inicialmente, debido a la naturaleza de los fenómenos analizados.

A partir de esta discusión, es posible decir que la investigación etnográfica, especialmente cuando se realiza para analizar a los BNC, debe estar orientada por un fuerte sentido de autorreflexión, por una postura crítica sobre los propios prejuicios como investigador/a y sobre los impactos de la investigación en las prácticas de los sujetos analizados, siendo fundamental actuar en el sentido de no causar daños, no explotar, ni estigmatizar a los interlocutores del análisis (Pacheco-Vega y Parizeau, 2018).

Consideraciones finales

La discusión realizada demuestra que el uso de la etnografía en los estudios sobre BNC tiene el potencial de aportar elementos importantes para iluminar problemáticas que los métodos tradicionales y la propia teoría no han logrado abordar. Además, usar la etnografía para pensar en políticas públicas puede llevar a una reflexión continua sobre técnicas, conceptos y paradigmas de análisis e interpretación en el ámbito de las ciencias sociales. La etnografía, como instrumento privilegiado de análisis de la antropología, contribuye a los estudios en el campo de las políticas públicas al posibilitar una visión crítica sobre la formulación e implementación de estas y al proporcionar instrumentos teórico-metodológicos para estudiarlas. Cabe destacar que la etnografía no permite generalizaciones sin mayores controversias, ya que sus significados son construidos enraizados en contextos particulares (Cuevas y Paredes, 2012).

En este sentido, la articulación entre la antropología y la ciencia política, fruto de la realización de etnografía orientada hacia el análisis de la implementación de políticas públicas – más específicamente para el análisis de la actuación de los BNC – puede contribuir a comprender el proceso de reproducción de desigualdades durante la implementación de políticas públicas. Esto se debe a que la posibilidad de identificar la reproducción de prejuicios, estigmas e incluso violencias (materiales y simbólicas) por parte de los BNC a través de métodos cuantitativos o incluso otras técnicas cualitativas (como las entrevistas) es mucho más limitada, dado que son cuestiones sensibles difíciles de medir y/o captar.

El uso de la etnografía también puede ayudar a comprender los efectos sociales de la implementación de políticas públicas. Se refieren al conjunto de repercusiones que el involucramiento con una política pública puede generar sobre la posición, la trayectoria y la identificación social de un sujeto y tiene un carácter decisivo en la constitución de un sentido de lugar social para los ciudadanos, ya que estas relaciones tienen desdoblamientos tanto materiales como simbólicos para una lectura que los usuarios hacen sobre su ubicación en el espacio social (Pires, 2019). Esto se debe al hecho de que los BNC son agentes socialmente situados – por lo tanto, no actúan de manera neutra – que construyen justificaciones para dar sentido a sus acciones basándose en las estructuras sociales existentes y la intersección entre ellas. Estudios en este sentido contribuyen a avanzar en las reflexiones sobre el papel del Estado, como “banco central del capital simbólico” (Bourdieu, 2014, p. 175), dado que la actuación verificada de los BNC tiene un efecto totalizante y universalizante de las prácticas identificadas como estatales.

Bibliografía

Auyero, Javier (2012). *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*. Durham, NC: Duke University Press.

Barrett, Susan (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82, 249-262.

Bourdieu, Pierre (2014). *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France* (1ª ed.). São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Cachado, Rita (2021). Diário de campo: Um primo diferente na família das ciências sociais. *Sociologia y Antropologia*, 11(2), 551-572.

Cuevas, Hugo y Paredes, Juan Pablo (2012). La ciencia política y el campo de los estudios cualitativos interpretativos de la política. *Revista Pléyade*, 10(1), 1-14.

Fassin, Didier (2013). *Enforcing order: An ethnography of urban policing* (1ª ed.). Princeton: Princeton University Press.

Fernandez, Michelle y Guimarães, Natália (2020). Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 32(1), 283-322.

Geng, Diego (2019). Desigualdades na governança da água em um contexto de extrativismo minerário: O caso da bacia alta do rio Locumba. En R. Pires (org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 303-328). Brasília: Ipea.

Guimarães, Natália (2023). (Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional [Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco]. Repositório Aberto da Universidade Federal de Pernambuco.

Gussi, Alcides; Thé, Raúl y Pereira, Janainna (2014). Metodologias e experiências etnográficas em avaliação de políticas públicas: Avaliação de programas de microcrédito do Banco do Nordeste no Ceará. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1(2), 85-96.

Hill, Michael y Hupe, Peter (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471-490.

Joseph, Lauren y Auyero, Javier (2007). Introduction: Politics under the ethnographic microscope. En L. Joseph, M. Mahler, y J. Auyero (eds.), *New Perspectives in Political Ethnography* (pp. 1-13). New York: Springer.

Lins, Beatriz (2014). A lei nas entrelinhas: A Lei Maria da Penha e o trabalho policial em duas delegacias de defesa da mulher em São Paulo [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. Repositório Aberto da Universidade de São Paulo.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (1ª ed.). New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, Gabriela (2010). *Implementação de políticas públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. Repositório Aberto da Universidade de São Paulo.

Lotta, Gabriela (2019). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. En G. Lotta (org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil* (pp. 11-38). Brasília: Enap.

Magnani, José Guilherme. (2009). Etnografia como prática e experiência. *Horizontes Antropológicos*, 32(15), 129-156.

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.

Milanezi, Jaciane y Silva, Graziella (2019). Silêncio: Reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. En R. Pires (org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 441-462). Brasília: Ipea.

Mudanó, Adela (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas das políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 1(22), 9-23.

Pacheco-Vega, Raúl y Parizeau, Kate (2018). Doubly engaged ethnography: Opportunities and challenges when working with vulnerable communities. *International Journal of Qualitative Methods*, 17, 1-13.

Peirano, Mariza (2008). Etnografia, ou a teoria vivida. *Ponto Urbe*, 1(2), 1-11.

Peirano, Mariza (2021). Etnografía no es método. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 44, 29-43.

Penna, Camila (2019). Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. En R. Pires (org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 595-616). Brasília: Ipea.

Pires, Roberto (2019). Introdução. En R. Pires (org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 13-52). Rio de Janeiro: Ipea.

Pires, Roberto; Lotta, Gabriela y Torres, Júnior (2018). Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. En R. Pires (org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 247-266). Brasília: Ipea.

Rocha, Ana Luiza y Eckert, Cornelia (2008). Etnografia: Saberes e práticas. En C. Pinto y C. Guazelli (eds.), *Ciências humanas: Pesquisa e método* (pp. 1-23). Porto Alegre: Editora da Universidade.

Sabatier, Paul (1988). An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.

Saetren, Harald (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105.

Teixeira, Carla; Lobo, Andréa y Abreu, Luiz Eduardo (orgs.) (2019). *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações.

Wacquant, Loïc (2003). Ethnografeast: A progress report on the practice and promise of ethnography. *Ethnography*, 4(1), 1-10.

INVESTIGAR TEMAS SENSIBLES EN LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE: METODOLOGÍAS REFLEXIVAS PARA INDAGAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y NIÑAS¹³

María Belén Ortega-Senet y Verónica Gómez Fernández

Introducción

En el mundo, la intervención en violencia sexual y vulneraciones graves contra niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) representa un campo complejo y lleno de desafíos. Estos desafíos, específicamente en el contexto del Sur Global, toman un cariz particular, donde se intensifican las consecuencias de la no acción, la desprotección y la vulneración sistemática de niños y niñas, aun bajo la protección del Estado.

¹³ Agradecimientos a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo-ANID, Proyecto Fondecyt Iniciación N°11180652.

América Latina es una región marcada por profundas desigualdades socioeconómicas, lo que influye directamente en la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas efectivas, integrales y sostenibles en materia de protección infantil. Las políticas públicas hacia la infancia en América Latina tienden a ser fragmentadas, descoordinadas y a disponer de escasos recursos efectivos para el trabajo con niños y niñas en general y con violencias sexuales en particular. Todo lo anterior deriva en problemas comunes que agravan la situación de las niñas y los niños víctimas de violencia (Subsecretaría de la Niñez y Tierra de Esperanza, 2022; Mckibbin, 2017).

Hay una relación tensa entre la institucionalidad y la ética de los profesionales que trabajan en la intervención con las infancias (Ortega-Senet, Gómez Fernández y Tierney, 2022; Sánchez y Villarroel, 2017). Estos profesionales, son los que Lipsky (1980) denominó “Burócratas de Nivel de Calle” (en adelante, BNC), refiriéndose a quienes están encargados del trabajo cara a cara con las personas, en primera línea, y entramados en una estructura de servicios organizada para la funcionalidad de las institucionalidades. Aunque estas dinámicas han querido ser entendidas como propias de los servicios públicos (Amed-Mohamed, 2013), no son en absoluto patrimonio de ellos: el desarrollo de la atención con objetivos no centrados en la gente, o totalmente desconectados, se ha evidenciado en análisis de programas privados que actúan independientemente de los sistemas estatales (Ortega-Senet, Gómez y Bustamante, 2021).

Los BCN que interactúan directamente con las víctimas de violencias sexuales y sus familias, enfrentan dilemas éticos y prácticos significativos. Estos profesionales son responsables de implementar políticas públicas y actuar como intermediarios entre las víctimas y el sistema de protección estatal, siendo además garantes de derechos. Ante estos roles de alta responsabilidad, sus habilidades profesionales, la eficiencia de su trabajo y la sensibilidad ante las situaciones de violencia en su intervención pueden marcar la diferencia entre la protección efectiva y la revictimización de las niñas y los niños atendidos (Ortega-Senet et al., 2022).

En Chile, desde que se ratificó la Convención de Derechos del Niño en 1990, comenzó una serie de cambios y formas de acompañamiento del Estado a los niños, niñas y adolescentes que implicaron, también, mayor destinación de recursos. En 1996, el país adhirió a la Declaración de Estocolmo que asume la Explotación Sexual de Niños y Niñas (en adelante, ESNNA), como una de las peores violencias y una forma de esclavitud; generando, en el

2003, una modalidad de programa ambulatorio de atención especializada que se concretó en los Programas Especializados en Explotación Sexual Comercial de Niños y Niñas (a partir de ahora PEE).

La ESNNA, comprendida desde su sentido más amplio, se va a considerar aquí como la utilización de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales a cambio de (o con promesa de) una remuneración, en metálico o especie [alimentos, alojamiento, protección, drogas, regalos varios] al niño, niña o adolescente víctima, a este y a una tercera persona o varias, o solo a tercera persona o varias (IIN-OEA, 2021). La definición propuesta pretende recoger el rol de distintos actores (por ejemplo: el/la explotador/a, facilitador/a o el/la abusador/a directo/a), que se relacionan con el niño o la niña a través del establecimiento de relaciones de poder y manipulación. Estas relaciones se ven materializadas a través de transacciones materiales e inmateriales y otras formas de intercambio asimétrico, donde la víctima, generalmente de manera longitudinal en su historia, no accede a la satisfacción de necesidades que van desde la subsistencia y las emocionales hasta las psicosociales (Melrose, 2013).

Las cifras de prevalencia global difundidas por ECPAT International (Goetze, D'cruz y Fontana, 2021) indican que, durante el año 2021, 1,7 millones de niñas y niños fueron explotados sexualmente con fines comerciales. En las cifras de explotación sexual, si bien el género sigue siendo un factor determinante que indica a mujeres y niñas como víctimas mayoritarias, las cifras de varones que sufren violencias sexuales aún no son claras, debido a insuficientes datos e investigaciones sobre ellos (Cockbain, Ashby y Brayley, 2017; Coy, 2019). Con respecto a los datos en entornos virtuales, en 2021 se realizaron 361.062 denuncias de material con contenido de abuso sexual infantil en línea, de las cuales 182.281 es material "autogenerado" (creado y subido por las propias víctimas) evidenciando un incremento del 374% con respecto al 2019 antes de la pandemia por COVID- 19 (Internet Watch Foundation, 2021).

En relación con los datos en Chile, el Informe de la Cuenta Pública del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia del período entre junio de 2022 y marzo de 2023, señala que 191.816 niños y niñas fueron atendidos en uno o más programas de protección. De esta cifra, 1.373 niños y niñas se atendieron en los PEE. Es importante señalar que esta cifra no da cuenta del número total de víctimas, sino solo de aquellas que son detectadas y atendidas por los servicios sociales. El sistema de protección tiene preocupantes limitaciones para la atención

por violencias graves en los sistemas ambulatorios, contabilizando 30.075 niños y niñas esperando ser atendidos (Defensoría de la Niñez, 2022), y se presume que parte de ellos tiene indicadores de explotación. En todo nivel, se evidencia que el cuidado alternativo residencial del Estado no evita nuevas vulneraciones (An, Lee y Chung, 2020; Subsecretaría de la Niñez y Tierra de Esperanza, 2022; Zijlstra, Menninga, van Os y Kalverboer, 2020).

Desde octubre de 2021, el servicio de protección de niños y niñas se separa del Servicio Nacional de Menores (SENAME), ahora exclusivamente enfocado en Servicio de Reinserción Juvenil. Se constituye entonces El Servicio Nacional de Protección Especializada con dependencia del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Este nuevo modelo pretende superar los problemas de la anterior gestión, y se sostiene sobre la recién aprobada Ley sobre Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia y una Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia que tendrá vigencia hasta el 2032. No obstante, la estructura y el funcionamiento actuales, aunque en proceso de cambio, muestran señales de que son similares al anterior en su funcionalidad y permanecen focalizados en situaciones de vulneración. Esto determina una falta de alcance preventivo y universal de protección de niñas y niños, tal cual reflejaba la oferta programática activa durante el periodo de SENAME.

En este desalentador panorama, los BCN encargados de desarrollar los programas especializados residenciales y ambulatorios de Mejor Niñez a menudo operan en un entorno de ambigüedad de directrices de trabajo, rotación de autoridades responsables y de equipos profesionales. Esta inestabilidad viene acompañada de recursos limitados e insuficientes, o mal orientados, para el trabajo directo con niñas, niños, familias y sus contextos comunitarios (Ortega-Senet, Gómez Fernández y Tierney, 2022; Sánchez y Villarroel, 2017).

La investigación en este escenario especialmente sensible de la implementación de la política pública chilena y las violencias sexuales, conlleva diversos pormenores y desafíos que implican dimensiones prácticas, pero también políticas y éticas. El objetivo de este artículo es compartir y analizar los pormenores y posibilidades de las metodologías de investigación en el área de la intervención de las BNC en dispositivos ambulatorios en ESNNA. Para ello, revisaremos un estudio nacional realizado con BNC de cuatro PEE y sobrevivientes de ESNNA. Este estudio conlleva una aproximación ética, cuidadosa y reflexiva con los participantes. A partir de estas experiencias, se reflexiona sobre los

entresijos de la metodología y el modo operativo de llevarla a cabo, los resultados obtenidos, los riesgos que implican estudios de estas características y algunas recomendaciones.

Estudio de trayectorias de vida y trayectorias de intervención: relatos cruzados de víctimas, familias y profesionales de primera línea

Esta investigación, denominada “Convergencias y divergencias entre las trayectorias de vida y las trayectorias de intervención de profesionales de programas especializados en ESNNA”, financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile, se desarrolló entre 2019 y 2022. El objetivo general que se planteó fue evidenciar, desde una mirada retrospectiva, convergencias, divergencias e interacciones de poder entre trayectorias de vida y trayectorias de intervención de los PEE, identificando cómo afectan a formas integrales de intervención desde el Enfoque de Derechos y la subjetividad de las víctimas.

Metodológicamente, la investigación implicó abordar los contextos de la política pública y proyectos de respuesta nacional ante la violencia sexual en sus modalidades de ESNNA, y reconstruir 15 trayectorias de intervención de jóvenes que egresaron de un PEE. Cada trayectoria implicaba la reconstrucción de los procesos de intervención desde 3 perspectivas: la de los profesionales involucrados, la de los jóvenes y la de los referentes significativos durante el proceso.

Las trayectorias fueron seleccionadas por criterios de inclusión y diversidad, en las que participaron los integrantes de los equipos profesionales de los programas durante el trabajo de campo. Para llegar a ellos, se contactó a personas de confianza, generalmente profesionales, lo que limitó el muestreo a jóvenes con ciertos vínculos o valoración positiva de sus relaciones con estos profesionales. Afortunadamente, ello no significó falta de crítica en sus relatos sobre los procesos de intervención.

Los cuidados éticos tomados, además de la certificación del Comité de Ética de la institución patrocinante y el uso de consentimientos informados, se reflejaron en los siguientes criterios:

- i). espacio y tiempo para los encuentros totalmente elegidos por los participantes de la investigación;
- ii). libertad para controlar qué y cómo se hacía la actividad, incluido paralizarla para escuchar música, hablar de la vida, salir a dar un paseo o acompañar al/la joven a realizar algún trámite;
- iii). abordaje de la técnica como si se tratara de un proceso de intervención, incluyendo mini-etapas de vinculación inicial, desarrollo y cierre;
- iv). la disposición de un protocolo de apoyo psicológico para posibles crisis gatilladas por el relato;
- v). los informes de intervención u otros documentos que aludían a los niños, niñas y sus familias no podían sacarse de las instituciones ni fotografiarse; debían manipularse in situ, extrayendo la información necesaria y manteniendo el anonimato de los casos;
- vi). la realización de actividades de intervención, derivaciones o vinculaciones con otros profesionales si era necesario. En el caso de los profesionales, los requerimientos se basaban en talleres, acciones, contactos para el trabajo con ESNNA, lo que permitió la creación de una red colaborativa en el 2020 que aún perdura.

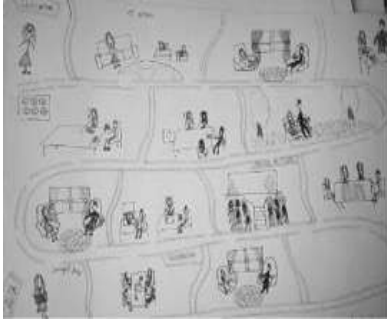
La base fundamental del estudio fue el enfoque cualitativo, muy centrado en la priorización de la subjetividad y la experiencia de los participantes. Las estrategias utilizadas fueron:

1. Graficar un camino de hitos (Barudy, 2011), siempre que quisieran, es decir, no era obligatorio (ver Figura 1).
2. Una vez dibujados los hitos, estos eran relatados por los participantes, contemplando un relato por cada hito. Los participantes eligieron qué hitos eran narrados y cuáles no.

Las posibilidades de dibujar los caminos fueron presentadas tanto a profesionales como a jóvenes y familiares, aunque la mayoría de este último grupo prefirió realizar entrevistas en profundidad, generalmente por un sentimiento de inseguridad ante el hecho de dibujar y por la preferencia de “conversar”.

Figura 1. Comparación de caminos profesional/joven de la trayectoria A y la trayectoria B.

Trayectoria A

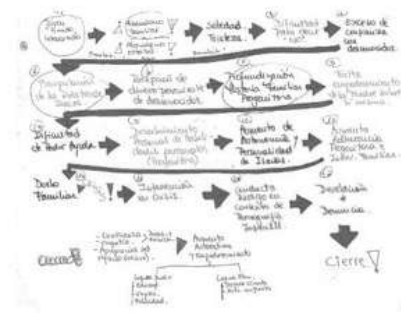


Camino de hitos profesional



Camino de hitos joven

Trayectoria B



Camino de hitos profesional



Camino de hitos joven

Fuente: Archivo personal de las autoras.

Los caminos y sus relatos se hicieron generalmente en una sesión en el caso de los profesionales. Con las jóvenes, en algunos casos se ocuparon dos o más sesiones. Esta "lentitud" tenía que ver con los elementos de cuidado y seguridad, y las ganas de conversar de otros temas adyacentes en sus vidas actuales, para lo que se daba espacio también.

Previamente al desarrollo de las técnicas, con todos los participantes, pero especialmente con jóvenes y sus familias, se hacía un encuentro para conocernos, tomar un café, presentar los objetivos del trabajo y clarificar en qué consistía su participación. Después, se les dejaba un consentimiento para leerlo y se agendaba una fecha de encuentro.

Los relatos nos permitieron obtener historias cruzadas de una misma trayectoria de intervención por parte de los principales protagonistas. Además, la posibilidad que tenían los participantes de elegir qué narrar permitió observar qué era comparativamente diferente para cada uno.

Hay varios aspectos interesantes sobre las dinámicas que se dieron en la investigación y sobre cómo se dieron. Los jóvenes trabajaron a partir de la identificación de los sucesos o momentos de su historia que sí querían narrar; nada los empujaba a contar los sucesos traumáticos. De este modo, para los jóvenes, la estrategia metodológica fue constituyendo en sí misma una narración re-significativa de sus historias, desde una posición mucho más libre que la que, generalmente, suelen tener en los procesos de intervención social.

Tras las sesiones de relatos con los jóvenes y sus familias, se les preguntaba qué de lo narrado en la investigación podría ser compartido con los profesionales que fueron parte de su acompañamiento. Les explicábamos que algunos pasajes de su experiencia de intervención podrían serles útiles para reflexionar sobre su propio trabajo. Los jóvenes, en general (aunque hubo excepciones), no tenían problema con compartir la información en relación con sus declaraciones más críticas a los interventores/as o al programa mismo, pero solicitaban no compartir situaciones por las que, pensaban, podrían ser juzgados, por ejemplo, “malas conductas” de las cuales los profesionales nunca supieron. Esta preocupación de los jóvenes por el juicio que podían hacer de ellos, puso de relieve el largo aliento que tenía esta conexión vinculante que implicaba una compleja relación de autoridad de los BNC sobre los jóvenes.

Los resultados en relación con los profesionales ofrecían muchas observaciones críticas respecto al diseño del programa, por ejemplo, los procesos estandarizados, la escasa flexibilidad de la estructura de la red SENAME, la falta de tiempo y recursos para tener más y mejor información desde el punto de vista de niños y sus familiares, eran evocados como parte del problema. Por otro lado, otro de los aspectos interesantes fue el proceso reflexivo que la metodología favorecía al conocer los puntos de vista de los jóvenes, señalando afirmaciones como: “No lo había pensado así” o “no se me había ocurrido antes”. Al final del encuentro con los profesionales, se invitaba a repensar lo narrado con una pregunta básica: ¿harías algo de manera distinta hoy si estuvieras con [nombre de un niño/a o joven] de nuevo? Y la respuesta, generalmente, era “sí”. Por lo común, la instancia reflexiva era muy agradecida, especialmente trabajadores-as sociales y educadores-as directos.

Específicamente respecto al trabajo con los jóvenes egresados del programa y sus familias, en las narraciones se identificaron personas, relaciones y significados que les atribuían a los procesos: cómo lo vivieron, sus emociones, sus explicaciones y sus esperanzas. Pero, por otro lado, la narración fue mostrando también aspectos que cuestionaban la propia concepción de sobreviviente y víctima por parte de los jóvenes: qué decían ellos qué eran, a qué aludían de sí mismos para definirse y para contar sus historias, y qué implicaba eso para las relaciones con el resto de la sociedad, con los servicios sociales y la red de intervención.

En otra posición estaban los profesionales, los cuales mostraban no solo qué hicieron y por qué lo hicieron, o cómo tomaron las decisiones y qué fue pasando en el camino; también mostraron cómo entendían a los niños, niñas y sus familias, qué les atribuían, qué esperaban de ellos y qué les pasaba con lo que iba aconteciendo con ellos. Esta relación era revelada desde una comprensión vincular y emocional con las situaciones de vida de los niños y niñas que, sin embargo, en la comparación con los jóvenes, se interpretaba de formas distintas. Por ejemplo, ante la ESNNA: los jóvenes se veían a sí mismos como sobrevivientes; sus familiares las visualizaban como agentes de su situación de explotación; y los profesionales las visualizaban como víctimas, y a veces no tan víctimas. Esta victimización y desresponsabilización por parte de sus interventores/as en la explicación de la situación de los niños y niñas, no se alineaban con la forma de enfocar el trabajo psicosocial con ellas/os. Contradictoriamente, señalaban la importancia de la victimización, pero se les pedía una acción activa centrada en el autocuidado y la evitación de riesgos. Esta contradicción se veía nutrida por la estructura de trabajo reparatorio dispuesta por el servicio de protección especializada.

Ello implicaba varias formas de articulación de relaciones de poder entre jóvenes, familias y profesionales desde las que se desprendían diversas formas de reacción que venían determinadas por los contextos, las vidas de los jóvenes más allá de las intervenciones, las personas vinculantes y qué estrategias desarrollaban los profesionales en cada caso. Estas estrategias, a veces, tomaban forma de tensiones y resistencias donde la estructura de trabajo institucional y la autonomía de los profesionales también jugaban roles fundamentales (Ortega-Senet y Caria, 2021; Ortega-Senet et al., 2022; Ortega-Senet et al., 2021).

Investigación, Violencias Sexuales y BNC

Las violencias sexuales contra niños y niñas no son un mero fenómeno de individuos. Estas violencias se entraman en una red de vulneraciones directas e indirectas que involucra diversas dimensiones y factores que sobrepasa los sucesos del abuso sexual en sí (Ortega-Senet, 2024). En esta trama, los BNC, profesionales de primera línea de implementación de programas y servicios sociales, juegan también un rol fundamental como protectores, pero, también, a menudo, como parte del problema. Esta comprensión de los BNC como vulneradores tiene diversas expresiones, por ejemplo: en negligencias profesionales (Greeson et al., 2019; Panlilio et al., 2019; Shuker y Pearce, 2019); como ejecutores de re-victimizaciones en procesos judiciales (Anderson, England y Davidson, 2017; Bourke, Prestridge y Malterer, 2016; Wurtele, 2017); y como agentes que refuerzan estigmas y prejuicios sociales (Ahern et al., 2017; An et al., 2020), entre otras.

La importancia de las investigaciones en estos temas amerita, efectivamente, un especial cuidado. Lo que a priori parece una investigación de métodos éticos delicados y cautelosos, se conforma como un tema que va enredando el marco contingente nacional e internacional con dimensiones como los derechos humanos, el género, la política pública, la intervención reparatoria y la persecución del delito, y los roles de los BNC en cada una de estas dimensiones. Por ello, es importante observar con detalle cómo se construye la metodología: todo lo que hagamos, no solo construirá sentido del fenómeno investigado, sino que también puede afectar, de algún modo, a los propios participantes, en el momento presente y en el futuro.

En nuestro caso, la investigación y su enfoque metodológico no se gestaron en las oficinas de las investigadoras, sino que surgieron de la invaluable colaboración con las redes de profesionales y organizaciones civiles que venimos tejiendo en espacios de alianza colaborativa, y que han facilitado instancias creativas conjuntas. Hay en nosotras una constante de volver al terreno, de buscar formas de reconectar la investigación con la intervención en primera línea, por ser quizás ambas autoras profesionales que estuvieron la mayor parte de su vida vinculadas más a la práctica profesional que a la propia academia. Este “haber estado ahí” nos ha ido facilitando también una aproximación a la investigación desde estrategias que son generalmente utilizadas en la intervención. Estas herramientas implican abordajes críticos, pero con códigos humanistas centrados en las

personas, en sus fortalezas y sus capacidades de pensar sus propios papeles en el entramado de la intervención social.

En el contexto de la investigación, los BNC iban identificando sus propias posiciones, dibujando unos mapas de intervención llenos de contradicciones y tensiones. Las metodologías utilizadas, además de promover un análisis donde los BNC permitían comparar su trabajo con el trabajo de otros BNC, también facilitaban que realizaran un contraste consigo mismos/as, identificando los nudos críticos de su trabajo, así como posiciones bien-tratantes. Todos estos elementos se articulaban a su capacidad para escapar o lidiar con los determinantes de la estructura organizacional y las lógicas de la propia red de protección. La narrativa reflexiva ayudaba a explorar y expresar sus experiencias y vivencias en un formato que reflejó la complejidad de su trabajo.

Entre los temas críticos más importantes relacionados con sus roles como BNC, los interventores aludieron a situaciones ancladas en diversas dimensiones:

Sociocultural, haciendo referencia a aquellos factores que se ubicaban fuera de su alcance como las relaciones de género; la exclusión, la estigmatización, y marginalidad de los contextos en los cuales ocurre la vida de los niños víctimas y la explotación; la complejidad de la ESNNA en sí; la violencia estructural entendida como insatisfacción de necesidades por parte de las poblaciones contextuales a las niñas y niños; o la normalización social de este tipo de violencia.

Contextual vinculada a las políticas públicas dirigidas a la infancia, como los protocolos que presentaban excesiva estandarización o la falta de ellos; las debilidades de la red de atención especializada y su organización del trabajo y del monitoreo de los casos; la competición por los fondos entre organismos colaboradores para lograr ejecutar los programas y la consiguiente inestabilidad laboral en los programas; la alta rotación de profesionales; o el sentimiento de ser marginales en su área, al igual que los participantes de los programas con los que trabajaban.

El modelo intersectorial de colaboración, que en la práctica opera de manera descoordinada, poco colaborativa, al punto que se pierde el énfasis en las responsabilidades frente a la situación de las niñas y niños y sus familias, una vez pasan a ser sujetos de atención de

otro programa de la red; además de la poca preparación técnica para comprender y actuar ante la ESNNA; y la merma de comprensión del trabajo integral, la sensación de soledad en el trabajo por parte de los BNC.

Ejercicio de roles profesionales donde resaltan la falta de recursos y autonomía para desarrollar el trabajo; la sensación de que el saber profesional se consigue por ensayo y error (Ortega-Senet et al., 2021); la observación de desigualdades de salario y estatus entre los estamentos (normalmente estando el educador en el escalafón más bajo, seguido por el trabajador social y los terapeutas ocupacionales, y luego los psicólogos y abogados); las imposiciones de tiempos, metas y objetivos por parte de los supervisores técnicos; un enfoque centrado lo clínico-terapéutico que no se condice con las características del daño multidimensional de las situaciones de ESNNA; y las fallas del sistema en general, que promueve que las situaciones de las niñas lleguen de forma tardía a los PEE, con daño muy avanzado y con familias y niñas saturadas de la intervención.

En este escenario, fuimos revisando la capacidad de autonomía profesional de los BNC. Este doble rol daba lugar a diferentes desempeños, no excluyentes entre sí, entre los que se cuentan: i) resolver aplicando las recomendaciones del Servicio de forma estandarizada, perdiendo el foco y reduciendo la complejidad del problema al mero trabajo psicoterapéutico individual y familiar, en desconexión con las situaciones de vida de los sujetos; y ii) desplegando estrategias de resistencia que implicaban también alianzas entre profesionales “descontentos” con el funcionamiento del sistema (Ortega-Senet et al., 2022; Ortega Senet et al., 2021).

Cuando los profesionales resistían, las acciones —a menudo basadas en la ética, el sentido común y la experiencia personal de las trayectorias de intervención— se constituían como estrategias que lograban un encuentro o convergencia con los niños y niñas y también con sus familias. Estas resistencias, —que podían ser alargamiento de los procesos, “mentir” en los informes, crear vínculos más fuertes a expensas de sus tiempos personales—, se relacionaban con la autonomía del trabajo de los actores, valores personales, e incluso ideologías sociopolíticas que también se han evidenciado en otros estudios (Caría, Do Sacramento, y Silva, 2018; Caría y Pereira, 2016; Muñoz Arce et al., 2022). De esto modo, lo que los profesionales aludían como “el buen trato” y una capacidad de vinculación con los problemas más emergentes de las familias y los niños y niñas, se

realizaba bajo el convencimiento de que “hacen lo que hay que hacer”, compensando lo que exige Servicio, el cual “no entiende cómo es la vida de los niños y niñas”, “como si viviera en un mundo paralelo”.

Los programas PEE ejecutados por ONG con más larga trayectoria de intervención en el área, se desviaban de las recomendaciones institucionales cuando esto implicaba realizar una intervención más ética. Estas ONG se consideran dentro del escenario de la red de infancia como “islas de buenas prácticas” (Ortega-Senet et al., 2022). Estas actitudes más críticas y con tendencia a algún tipo de resistencias (como la solidaridad auto gestionada para el apoyo intersectorial en los casos), se agrupan en espacios de trabajo colectivo, lo que les facilitaba sostener las alternativas más convergentes con las familias y los niños y niñas, y permanecer tiempo en sus funciones, aunque requirieran mayores sacrificios personales por su parte.

Conclusiones y propuestas

Los resultados del estudio mostraron la complejidad de las dinámicas de poder entre los profesionales BNC y las personas atendidas. Los relatos cruzados entre jóvenes y profesionales revelaron cómo, en muchas ocasiones, los procesos estandarizados y las limitaciones de recursos dificultaron una intervención más personalizada y sensible.

Los estereotipos sobre la violencia sexual y las víctimas juegan un papel significativo en la reproducción de desigualdades. Los profesionales pueden tener prejuicios sobre las causas de la violencia sexual, asociándola incorrectamente con ciertas culturas o comportamientos, lo que puede llevar a una estigmatización adicional de las víctimas y sus familias. Por ejemplo, asumir que las víctimas de ciertos grupos étnicos o socioeconómicos son más propensas a sufrir violencia, puede influir en la forma en que se gestionan los casos y se ofrece apoyo, perpetuando la marginalización de estas comunidades.

Las políticas públicas y los marcos regulatorios que guían la intervención de los BNC pueden, a su vez, reforzar estas desigualdades y estereotipos. En muchos contextos, las políticas están diseñadas sin una consulta adecuada a las comunidades afectadas, lo que lleva a soluciones que no reflejan las necesidades reales y perpetúan la exclusión. Los BNC, profesionales, en su rol de implementadores de estas políticas, se ven atrapados en una estructura que muchas veces no les permite cuestionar o adaptar las intervenciones a las realidades locales.

A pesar de estos desafíos, es importante destacar que muchos BNC desarrollan una conciencia crítica de su papel en la reproducción de desigualdades y estereotipos. Muchos reflexionaron sobre cómo podrían haber abordado de manera distinta ciertas situaciones si contaran con mayor autonomía y flexibilidad en su rol en relación con los lineamientos institucionales.

Las metodologías de investigación de temas sensibles conllevan un fuerte sustento ético y político. Esto conlleva interrogantes sobre qué, por qué y cómo investigamos, procurando reflexiones y puestas en común del trabajo, permitiendo una consciencia colectiva, no solo individual, respecto a cómo construimos nuestras relaciones con los niños y niñas, sus familias y sus contextos, y cómo nos articulamos a relaciones de poder e intermediación de ese poder en la implementación de programas sociales que abordan la ESSNA.

Aunque con la intención de impulsar una gestión postburócrata –es decir, con mayor delegación a las organizaciones ejecutoras de los programas sociales, mayor especialización, con incorporación de lógicas de gestión empresarial con complejos sistemas de monitoreo, y mecanismos de transparencia de información pública (Menz y Guzman, 2020)–, el sistema chileno sigue operando como una estructura vertical y controladora, rígida en sus recursos y ordenamientos, dejando poco margen y autonomía a los profesionales y alejándose de las necesidades y los problemas vividos por las niñas, niños y sus familias.

Las investigaciones con temas sensibles en el trabajo de las BNC pueden impulsar la reflexión permanente con sus protagonistas. Hacer esto con todos los cuidados éticos de la investigación puede ser desafiante. Lo ético implica un cuidadoso plan que integre la capacidad de proteger a los participantes durante el proceso, a la vez que asegure su libertad de acción y brinde acompañamiento posterior al trabajo de campo si es necesario. En base a nuestra experiencia de investigación, recomendamos:

1. Otorgar control de la investigación a los participantes y consensuar posibilidades de desarrollo con ellos.
2. No forzar ni estimular las narraciones de procesos traumáticos que pueden convertirse en resignificaciones no guiadas sobre sí mismos, en revictimizaciones o en ambas cosas. Ninguna investigación está por encima del bienestar de las personas

3. No obstante, durante las narraciones pueden surgir elementos traumáticos. Esto exige que los investigadores tengan la capacidad de hacerse cargo y acompañar a los participantes, incluyendo el desarrollo de protocolos de acción psicológica, que pueden durar meses después del trabajo de campo, dependiendo de la evaluación de un experto.
4. Siguiendo a Flores (2009), nosotras consideramos que hay elementos muy relevantes que también se deben cuidar durante el proceso de investigación, por ejemplo, procurar un lugar físico para los encuentros del trabajo de campo que cumpla con condiciones (que sean espacios agradables, elegidos por las personas participantes). También se deben cuidar los tiempos, en el sentido de que sean apropiados para los participantes. Junto con ello, se debe promover la reflexión permanente sobre la autonomía que tienen los participantes para abrir o no ciertos elementos biográficos (situaciones personales que pueden implicar vulnerabilidades) y de la investigadora (prejuicios, estereotipos, experiencias personales de trauma similares a las de los entrevistados).
5. Es muy importante limitar la manipulación de documentación, evitando extraerla de sus ubicaciones en las instituciones o fotografiarla. Los datos deben ser cuidadosamente anonimizados.

Nosotras, desde nuestras particulares trayectorias, hemos logrado encontrar una manera de adaptar las estrategias de intervención que consideramos respetuosas, ricas y reflexivas, y usarlas como técnicas de investigación (Gómez Fernández, 2015; Ortega, 2015). Pensamos que las estrategias de intervención social tienen un gran potencial poco explorado por la investigación en otros temas sensibles en materia de políticas públicas dirigidas a abordar otros tipos de violencias, ya sean físicas, materiales, institucionales o simbólicas. También consideramos que la aplicación de la sistematización de experiencias, en sus formas analíticamente críticas y reflexivas (Ortega-Senet, 2021; Torres-Carrillo, 2021), puede ayudar a entender qué ocurre en la BCN y favorecer una toma de consciencia de su rol y margen de acción tanto por parte de los profesionales de primera línea, como de todas las personas implicadas en los procesos de implementación de programas sociales. Consideramos importante comenzar a dismantlar fronteras entre “intervenidos”, usuarios de programas sociales, e “interventores”, implementadores de programas sociales, para, a partir de allí, construir acción colectiva ética-política que haga contrapeso a las burocracias reproductoras de desigualdades, deshumanización e injusticia social.

Bibliografía

Ahern, Elizabeth et al. (2017). Practitioner Perspectives on Child Sexual Exploitation: Rapport Building with Young People. *Journal of Child Sexual Abuse*, 26(1), 78–91. <https://doi.org/10.1080/10538712.2016.1257529>

An, Eun Mi; Lee, Sang Jung y Chung, Ick Joong (2020). The effects of the stigma trajectory of adolescents in out-of-home care on self-esteem and antisocial behavior. *Children and Youth Services Review*, 116, 105167. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105167>

Anderson, Valerie; England, Kara y Davidson, William (2017). Juvenile Court Practitioners' Construction of and Response to Sex Trafficking of Justice System Involved Girls. *Victims and Offenders*, 12(5), 663–681.

Barudy, Jorge (2011). *La fiesta mágica y realista de la resiliencia Infantil*. Barcelona: Gedisa.

Bourke, Michael; Prestridge, Derek y Malterer, Melanie (2016). Interdiction for the protection of children: Preventing sexual exploitation one traffic stop at a time. *Aggression and Violent Behavior*, 30, 68–75.

Caria, Telmo; O Sacramento, Octavio y Silva, Pedro (2018). Etnografía de prácticas de serviço social: fenomenologia, holismo e poder. *Textos y Contextos*, 17(2), 292–304. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2018.2.29974>

Caria, Telmo y Pereira, Fernando (2016). Social work as a bureaucratic professional labour: an empirical analysis in non-profit organizations in northern Portugal. *European Journal of Social Work*, 1457. <https://doi.org/10.1080/013691457.2014.996533>

Cockbain, Ella; Ashby, Matthew y Brayley, Helen (2017). Immaterial Boys? A Large-Scale Exploration of Gender-Based Differences in Child Sexual Exploitation Service Users. *Sexual Abuse: Journal of Research and Treatment*, 29(7), 658–684. <https://doi.org/10.1177/1079063215616817>

Coy, Maddy (2019). What's gender got to do with? Sexual exploitation of children as patriarchal violence. En Jenny Pearce (ed.), *Child Sexual Exploitation. Why Theory Matters* (pp. 2009–2230). Bristol: University of Bristol.

Defensoría de la Niñez. (2022). *Informe Anual 2022*. <https://www.defensori-aninez.cl/informe-anual-2022/derechos-humanos/>

Gómez Fernández, Verónica (2015). El juego como metodología de investigación e intervención con niñas, niños y adolescentes. *Revista Perspectivas*, (26), 163–175.

Goetze, Zipporah; D'cruz, Natasha y Fontana, Martina (2021). *ECPAT International Annual Report*. <https://pixabay.com/licensed,https://www.pexels.com/,andhttps://unsplash.com/>

Greeson, Johanna et al. (2019). Child welfare characteristics in a sample of youth involved in commercial sex: An exploratory study. *Child Abuse and Neglect*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104038>

Internet Watch Foundation. (2021). *Internet Watch y Charity Annual Foundation Report 2021*. www.iwf.org.uk

Mckibbin, Gemma (2017). Preventing Harmful Sexual Behaviour and Child Sexual Exploitation for Children and Young People Living in Residential Care: A Scoping Review in the Australian Context. *Children and Youth Services Review*, 82, 373–382. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.10.008>

Melrose, Margaret (2013). Young People and Sexual Exploitation: A critical discourse analysis. In Melrose, Margaret y Pearce, Jenny (coord.) *Critical perspectives on child sexual exploitation and related trafficking* (pp. 9–22). Londres: Palgrave McMillan.

Muñoz Arce, Gianinna et al. (2022). 'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS. Un Espacio Crítico Para La Reflexión En Ciencias Sociales*, (28), 89–108. <https://doi.org/10.51188/rrts.num28.668>

Ortega, María Belén (2015). Trabajo social como transdisciplina: hacia una teoría de la intervención. *Cinta de Moebio*, (54), 278–289. <https://doi.org/10.4067/s0717-554x2015000300005>

Ortega-Senet, María Belén (2021). La Sistematización investigativa de las experiencias: del baile de los que sobran a la fiesta de los que faltan. *Prospectiva. Revista de Intervención Social*, 31(2021), 93–114. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i31.10613.e-ISSN>

Ortega-Senet, María Belén (2024). Missing girls: the sexual exploitation of children in the form of self-managed internal trafficking. *Etnografica Agora Quick Notes*, 1–3. <https://doi.org/10.25660/AGORA0003.0VXE-RP32>

Ortega-Senet, María Belén y Caria, Telmo Humberto (2021). De la subalternidad del Trabajo Social y la dualidad teoría-práctica (como fuente de todos los males). *Propuestas Críticas En Trabajo Social*, 2(3), 108–131. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2022.64545>

Ortega-Senet, María Belén; Concha, Daniela y Rivera, Massiel (2021). Trabajo Social y saber profesional especializado en la vulneración de niñas, niños y adolescentes: análisis del PEE Casa de Acogida Sur de ONG Raíces. En Sandra Iturrieta (ed.), *Vivir en tiempos Convulsionados. reflexiones sociocríticas para propuestas de intervención social* (pp. 153–177). Santiago: Ariadna.

Ortega-Senet, María Belén; Gómez Fernández, Verónica y Tierney, Elyse (2022). Critical knots, tensions, and daily resistances in the work against commercial sexual exploitation of children: A reflection from Chilean practitioners. *International Social Work*, 65(1), 98–112. <https://doi.org/10.1177/0020872819899434>

Panlilio, Carlomagno et al. (2019). Assessing risk of commercial sexual exploitation among children involved in the child welfare system. *Child Abuse and Neglect*, 87, 88–99. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2018.07.021>

Ravetllat Ballesté, Isidro (2017). El defensor de los derechos de la niñez en Chile: hacia un verdadero garante de su interés superior. *Estudios Constitucionales*, 15(1), 255–306. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000100009>.

Sánchez, Rodrigo y Villarroel, Alejandra (2017). Tensiones en la intervención social: (des)encuentros en la relación estado-ong. estudio de caso sobre ong que opera la política social de infancia. *Revista de Trabajo Social*, 91, 3-16.

SENAME-OIT. (2004). *Estudio sobre la explotación sexual comercial y adolescente en Chile*. Santiago de Chile. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_204983.pdf

Shuker, Lucie y Pearce, Jenny (2019). Could I do something like that? Recruiting and training foster carers for teenagers “at risk” of or experiencing child sexual exploitation. *Child and Family Social Work*, 24(3), 361–369. <https://doi.org/10.1111/cfs.12658>

Subsecretaría de la Niñez y Tierra de Esperanza. (2022). *Diagnóstico de la ruta de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, identificación de nudos críticos y propuesta de un modelo de intervención*. Concepción: FTDE.

Torres-Carrillo, Alfonso (2021). Hacer lo que se sabe, pensar lo que se hace. La sistematización como modalidad investigativa. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (31), 27–47. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i31.10624.e-ISSN>

Vergara Del Solar, Ana (2015). The Cultural Politics of Childhood: Public Policies in Post-authoritarian Chile. *Children and Society*, 29(4), 288–298. <https://doi.org/10.1111/chso.12040>

Woodiwiss, Jo (2018). From one girl to ‘three girls’: the importance of separating agency from blame (and harm from wrongfulness) in narratives of childhood sexual abuse and exploitation. *Pastoral Care in Education*, 36(2), 154–166. <https://doi.org/10.1080/02643944.2018.1464593>

Wurtele, Sandy (2017). Understanding and Preventing the Sexual Exploitation of Youth. In *Reference Module in Neuroscience and Biobehavioral Psychology*. <https://doi.org/10.1016/b978-0-12-809324-5.05192-0>

Zijlstra, Elianne et al. (2020). They ask for protection: An exploratory study into experiences with violence among unaccompanied refugee children in Dutch reception facilities. *Child Abuse and Neglect*, 103, 104442. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104442>

RIESGOS DE REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN MARCO ANALÍTICO

Roberto Pires

Introducción

América Latina alberga algunas de las sociedades más desiguales del mundo. A pesar de importantes avances en la reducción de la pobreza en la región durante la primera década del siglo XXI, las tasas de pobreza extrema y desigualdad volvieron a aumentar hacia el final de la segunda década (CEPAL, 2019). Las crisis sanitarias y económicas provocadas por la pandemia de Covid-19, a partir de 2020, han intensificado aún más estas tendencias a niveles (y con implicaciones) aún por comprender en su totalidad.

Además del enfoque tradicional sobre las desigualdades de ingresos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) viene enfatizando el complejo entrelazamiento del eje de las desigualdades económicas (clases de ingreso) con los ejes de desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y por edad o etapa (desigualdades del ciclo

vital de las personas), como estructuras de un proceso de producción y reproducción de relaciones sociales desiguales. La percepción del entrelazamiento de estos diferentes ejes de desigualdad es fundamental para comprender la persistencia de la desigualdad social como un rasgo histórico, estructural y cultural de las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2017), en las que se ha consolidado una cultura, tanto a nivel de grupos sociales e instituciones, que naturaliza la discriminación y privilegio de algunos grupos sociales (CEPAL, 2016). Las desigualdades persistentes y las formas de legitimación asociadas a ellas indican que están en marcha procesos de reproducción, es decir, fuerzas consecuentes (pero no siempre visibles) que actúan para mantener la desigualdad social tal como es. Se debe prestar más atención a estas dinámicas y sus efectos.

Las dinámicas de reproducción de la desigualdad operan en múltiples esferas de la vida social. Entre las principales se encuentran las interacciones cotidianas que las personas tienen con los burócratas a nivel de calle (Lipsky, 1980), trabajadores del sector público que operan en las primeras líneas de la provisión de servicios. En las sociedades modernas, estas interacciones con estos agentes (en adelante, BNC) abundan en la trayectoria de vida de una persona. Desde el nacimiento hasta la muerte, la construcción social del sujeto está mediada por operaciones de certificación, clasificación y provisión de servicios voluntarios (por ejemplo, atención médica, educación) e involuntarios (por ejemplo, impuestos, vigilancia policial) realizados por BNC en la primera línea de implementación.

Este capítulo se centra en los riesgos de reproducción de la desigualdad social engendrados por interacciones de los BNC en este nivel. Más específicamente, me enfoco en la provisión de servicios públicos destinados a expandir la inclusión socioeconómica o mitigar los efectos de la exclusión. Me referiré a ellos genéricamente como “políticas de inclusión”. Considerando el contexto de profunda desigualdad que caracteriza a muchas sociedades latinoamericanas y las limitadas capacidades y recursos de sus gobiernos, nuestro objetivo es comprender cómo estas políticas de inclusión se ven socavadas en el proceso de implementación, reforzando las desigualdades sociales existentes.

Esta perspectiva contraintuitiva encuentra apoyo en las discusiones clásicas y contemporáneas sobre la implementación de políticas públicas. Desde la década de 1970, los estudiosos de la implementación han cuestionado la idea de que las leyes y decisiones políticas son eje-

cutadas por las burocracias gubernamentales según lo planeado, argumentando que los procesos de implementación inevitablemente introducen transformaciones. Los procesos de implementación involucran a una multiplicidad de actores (organizacionales e individuales) cuyas conductas e (inter)acciones influyen no solo en la forma de la política pública, sino también en su contenido y resultados (Hill y Hupe, 2014). En lugar de ser un conjunto de actos y procedimientos administrativos supuestamente neutrales, la implementación es un espacio para la política de políticas (Brodkin, 1990), con claras implicaciones en términos de quién obtiene qué y cómo (Thomas y Grindle, 1990). Como consecuencia, los resultados de las políticas públicas no pueden reducirse a un despliegue mecánico de decisiones formales, reglas y estructuras. Los procesos de implementación generan efectos diferentes a los deseados formalmente. Son más bien focos de efectos no deseados, incluidos tanto efectos secundarios como efectos perversos (Vedung, 2013).¹⁴

Esta comprensión de los procesos de implementación y sus posibles efectos tiende a ser aún más relevante en el contexto latinoamericano. Como ya se explicó en la introducción del libro, factores asociados a la debilidad de las capacidades estatales, como, la escasez estructural de recursos en la prestación de servicios, la limitada profesionalización y las condiciones laborales precarias de los implementadores de primera línea, tienden a amplificar la distancia entre los objetivos formales de las políticas públicas y las prácticas cotidianas de implementación. A las bajas capacidades se suma el hecho de que la implementación a menudo ocurre en contextos marcados por la violencia y la interferencia política en la aplicación de las normas.

En este contexto, resulta aún más importante prestar atención a los efectos no deseados que resultan de los procesos de implementación, más allá de la de atención habitual a los efectos deseados de las políticas públicas. Los efectos no deseados pueden ser tanto materiales como simbólicos, y refuerzan las desigualdades sociales existentes de diferentes maneras, afectando a las poblaciones objetivo o adyacentes a los programas o servicios públicos. Los efectos materiales se relacionan con el acceso y la distribución de servicios/beneficios públicos a diferentes grupos sociales.

¹⁴ Los efectos secundarios se producen fuera del objetivo principal de la intervención y pueden ser anticipados o no. Los efectos perversos, por otro lado, a menudo no son anticipados y golpean el objetivo, pero producen efectos contrarios a los originalmente pretendidos por la intervención.

Las dinámicas de implementación pueden introducir barreras informales y selectividad, perjudicando desproporcionadamente a un segmento de la población en comparación con otros y bloqueando la justicia distributiva.

En sociedades extremadamente desiguales, estos efectos tienden a ser aún más agudos, ya que contribuyen a la acumulación de desventajas materiales por parte de grupos sociales que ya experimentan alguna forma de vulnerabilidad material (Cárdenas et al., 2010).

Los efectos simbólicos, a su vez, se refieren a cómo las interacciones cotidianas con los agentes estatales interfieren con la forma en que los ciudadanos llegan a definir sus posiciones sociales, identidades y sentido de valor en la sociedad (Dubois, 1999; Siblot, 2006). Esta comprensión de los efectos simbólicos está en línea con los debates contemporáneos sobre la interseccionalidad, ya que llama la atención sobre la combinación adversa de múltiples marcadores de vulnerabilidad —clase, raza, género, etcétera— y sobre cómo constituyen diversas experiencias de exclusión social (Crenshaw, 1995). Aunque los efectos materiales y simbólicos pueden separarse analíticamente, a menudo aparecen fuertemente vinculados en las experiencias de vida. Juntos, estos efectos no deseados de los procesos de implementación contribuyen a la persistencia de las desigualdades sociales al producir gradualmente la diferenciación simbólica de segmentos del público y la acumulación de desventajas materiales de grupos sociales que tradicionalmente experimentan formas de vulnerabilidad (CEPAL, 2016; Lamont, 2017).

Entender estos efectos no deseados de la implementación es relevante porque ilumina dinámicas consecuentes que a menudo son descuidadas o rara vez abordadas en los debates políticos. Prestar atención a estas dinámicas puede ayudarnos a comprender mejor el papel que juegan las instituciones en la perpetuación de las desigualdades, a través de un enfoque en los microprocesos que organizan, en el día a día, las relaciones entre el Estado y los grupos desfavorecidos o vulnerables (Gupta, 2012; Lamont et al., 2014). El hecho de que la implementación tenga lugar en los recovecos ocultos de la rutina o en las acciones e inacciones no visibles de los agentes públicos no significa que deba permanecer inmune al escrutinio público. Cuanto menos se expone y se discute, más probable es que siga siendo una opción viable para que los gobiernos (y las sociedades) jueguen el doble juego de mantener normas legales inclusivas o discursos políticos mientras dejan espacio para “trucos de implementación” (Dubois, 2010) o “destitución por vía burocrática” (Lipsky, 1984), procesos a través de los

cuales el recorte de derechos sociales puede lograrse en la práctica a través de las acciones ordinarias de los agentes públicos, en lugar de mediante el cambio de políticas y la reforma legal.

En este capítulo, propongo un marco analítico para evaluar las formas en que los procesos de implementación de políticas públicas pueden contribuir a la perpetuación de las desigualdades. El marco fue desarrollado a partir del análisis de casos empíricos en Brasil, México y Perú. Al extraer de experiencias reales de implementación de políticas públicas, el marco dirige nuestra atención a cinco mecanismos a través de los cuales las operaciones cotidianas del gobierno y los encuentros entre los trabajadores de primera línea y los usuarios pueden generar riesgos de reproducción de desigualdades. Así, ofrece una herramienta para vincular los procesos de implementación de políticas con los efectos materiales y simbólicos que conducen a la perpetuación de las desigualdades sociales.

Un marco para evaluar riesgos de reproducción de desigualdades en los procesos de implementación

El marco analítico propuesto se basa en el análisis cualitativo de múltiples casos de implementación de políticas públicas y las experiencias concretas de gerentes de políticas públicas, trabajadores y usuarios. Resulta del trabajo de un grupo de 44 investigadores en América Latina, movilizados a través de una convocatoria de artículos a principios de 2018. El grupo reunió análisis empíricos de 39 casos de implementación de políticas públicas en la región, en diferentes países y dominios políticos (Tabla 1). Los informes completos de estudios de caso se publicaron como un libro editado (Pires, 2019).

Tabla 1: Variaciones en el conjunto de casos

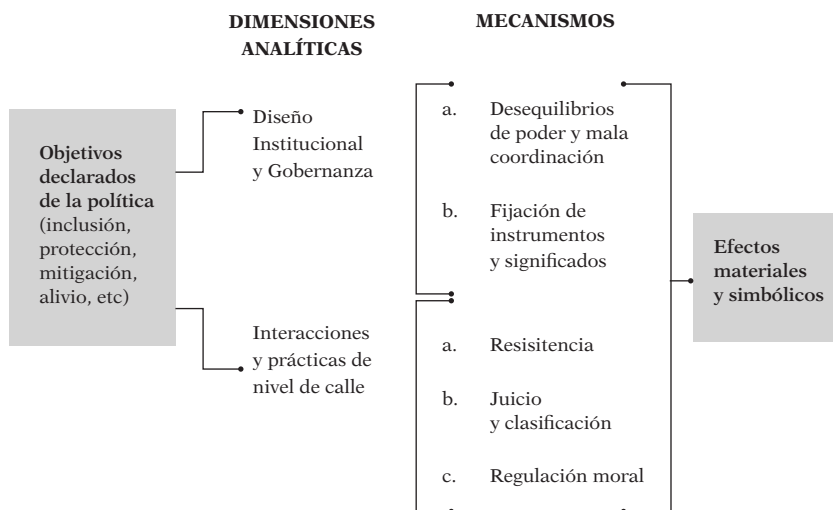
Dominio de Política	Número de casos	Países
Asistencia Social	8	Brasil, México
Salud	5	Brasil
Infraestructura	5	Brasil, México
Justicia y Orden Público	5	Brasil, México
Educación	4	Brasil, México
Desarrollo Rural	4	Brasil
Servicios Urbanos	3	México
Vivienda	2	Brasil
Trabajo e Ingresos	1	Brasil
Cultura	1	Brasil
Agua y Medio Ambiente	1	Perú
TOTAL	39	---

Fuente: Pires (2019).

Los casos tienen una característica en común: son programas o servicios públicos dirigidos a los pobres y otros segmentos vulnerables de la población. Por lo tanto, nos permiten explorar los efectos de sus dinámicas de implementación (y los mecanismos relacionados) en estos grupos sociales bajo diferentes contextos nacionales y dominios políticos.

Luego comparamos sistemáticamente los casos. Primero, para cada uno de los programas/servicios, identificamos sus objetivos declarados, los efectos no deseados observados por los investigadores y los mecanismos que engendraron tales efectos. En segundo lugar, al centrarnos en los mecanismos, especificamos aún más sus conexiones con los efectos observados y comparamos entre los casos para identificar los principales patrones que se repiten en contextos diversos. Al hacerlo, pudimos identificar y analizar mecanismos recurrentes que desempeñaron roles similares en diferentes casos y contextos, los cuales, tomados en conjunto, ofrecen importantes ideas sobre los riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas. La Figura 1 presenta los cinco mecanismos identificados a través del proceso analítico descrito, agrupándolos en dos dimensiones de análisis de los procesos de implementación.

Figura 1: Mecanismos que conducen a los riesgos de reproducción de desigualdades en los procesos de implementación de políticas públicas



Fuente: Adaptado de Pires (2019).

Diseño Institucional y Gobernanza

Los enfoques de arriba hacia abajo para la implementación de políticas públicas han subrayado el diseño institucional como una dimensión clave para comprender cómo los objetivos, contenidos y formatos de las políticas públicas se transforman en el curso de la implementación (Hill y Hupe, 2014). Poner en práctica las normas legales y las decisiones políticas frecuentemente requiere la participación y coordinación de múltiples actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) y recursos (financieros, administrativos, tecnológicos, etc.) en arreglos institucionales que brindan el apoyo organizacional para la provisión efectiva de servicios (Pires y Gomide, 2024). Estos arreglos institucionales constituyen el marco de gobernanza para los procesos de implementación (Capano et al., 2015). La atención al diseño institucional y la gobernanza de la implementación nos llevan a dos mecanismos y sus diferentes formas de reproducir desigualdades en la operación diaria de los servicios públicos.

a) Desequilibrios de poder y mala coordinación

¿Quién tiene derecho (o no) a participar y tener sus intereses y puntos de vista institucionalmente representados en los arreglos de implementación? Dado que la distribución de los recursos de poder y los roles entre los diferentes actores involucrados es a menudo desigual, ¿cuáles son las implicancias para la capacidad de los diferentes actores de intervenir en decisiones críticas sobre estrategias y cursos de acción de implementación? Las respuestas a estas preguntas nos conducen a un primer mecanismo que genera riesgos de exclusión, falta de atención y daños a los grupos desfavorecidos en los procesos de implementación. La fase de implementación del proceso de políticas públicas también es una arena política importante en la que los actores interesados buscan participar, influir y controlar decisiones relacionadas con estrategias y acciones operativas que en última instancia definen quién obtiene qué y cómo (Grindle, 1980). Por lo tanto, examinar a los actores que logran formar parte de los arreglos de implementación y aquellos que quedan fuera (o al margen), así como sus niveles de conectividad, es un paso importante para comprender los riesgos de reproducción de desigualdades en los procesos de implementación.

Un ejemplo ilustrativo de este mecanismo particular proviene de la implementación del *Programa ¡Fica Vivo!*, que opera en el estado de Minas Gerais (Brasil) desde 2006 y que tiene como objetivo reducir las tasas de criminalidad entre los jóvenes en comunidades marcadas por la violencia. Según Jesus (2019), el arreglo institucional del programa se basaba en la cooperación entre la policía, el departamento de servicios sociales y organizaciones de la sociedad civil (como asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales) con el objetivo de combinar acciones de desarrollo social (es decir, capacitación profesional, actividades culturales y servicios y beneficios sociales) con intervenciones estratégicas de vigilancia policial y justicia penal. El discurso del enfoque integrado fue clave para aumentar las asignaciones presupuestarias para la prevención de la criminalidad en comparación con intentos anteriores en el área. Sin embargo, a medida que se desarrollaban las acciones de implementación, los desequilibrios de poder y los problemas de coordinación llevaron a una mayor apropiación de los fondos por parte de las intervenciones policiales y, en consecuencia, al subdesarrollo del componente social. Al final, esta desarticulación produjo una intervención pública que enfatizó desproporcionadamente las actividades de vigilancia policial en los territorios habitados por familias pobres y, en su mayoría, negras. Además de resaltar el desequilibrio de poder entre los actores institucionales

responsables de las acciones de represión y de inclusión social, la sobreexposición a la vigilancia estatal reprodujo un patrón histórico de trato desigual hacia la población negra y pobre al aumentar las tensiones y los niveles de encarcelamiento de este grupo específico, sino también al refuerzo simbólico de asociaciones estereotipadas entre pobreza, raza y violencia.

Otro ejemplo de cómo los desequilibrios de poder entre los actores involucrados en arreglos de implementación pueden causar riesgos de reproducción de desigualdades se observó en Perú. El estudio de Diego Geng (2019) aborda un caso en el que una política pública diseñada para ampliar la participación social en la gestión de recursos hídricos, al ser implementada, generó un modelo de gobernanza que reprodujo desigualdades estructurales ya existentes entre las comunidades locales y las empresas mineras. La adopción de la política pública llevó a la creación de consejos de cuencas hidrográficas como espacios deliberativos orientados a la gestión integrada de los recursos hídricos. Sin embargo, la operacionalización de esta directiva en la Provincia de Candarave implicó la concentración de nueve cuencas hidrográficas en un único consejo, sin que existieran recursos para el traslado de los representantes de las diversas comunidades afectadas, lo que hizo inviable una representación efectiva. Además, la empresa minera con operaciones en el territorio contaba con un profesional bien capacitado y dedicado exclusivamente a participar en estos procesos. En conjunto, estos aspectos comprometieron seriamente las intenciones de empoderar a las comunidades locales y reforzaron los desequilibrios de poder preexistentes entre los actores involucrados. Así, a pesar de las intenciones originales, la forma en que se implementó el diseño participativo terminó privilegiando las prioridades de la minera.

b) Instrumentalización y fijación de significados

Además de los desbalances de poder y los problemas de coordinación, otro aspecto importante en el análisis de los arreglos institucionales para la implementación de políticas públicas es cómo las relaciones entre los múltiples actores involucrados se estabilizan y se hacen rutinarias a través de la adopción o desarrollo de instrumentos. Los instrumentos son utilizados por los actores para formalizar y estandarizar operaciones y procedimientos, así como las relaciones entre los diferentes actores involucrados en la implementación de un servicio (Le Galès, 2010). Ejemplos incluyen sistemas de información, protocolos, procedimientos operativos estándar, indicadores y hojas de registro, entre otros, que establecen una rutina para los intercambios entre las organizaciones

gubernamentales, así como entre estas y los usuarios de servicios públicos. Según Lascoumes y Le Galès (2007), los instrumentos no son solo dispositivos técnicos, sino también sociales, porque llevan consigo representaciones sociales sobre los actores y contribuyen a la convergencia de los significados que los actores atribuyen a sus interacciones. En consecuencia, los instrumentos encarnan preconcepciones y valores y, por lo tanto, no son neutrales. Pueden empoderar o despojar, distribuir responsabilidades y beneficios de manera desigual y facilitar las cosas para algunos mientras las hacen más difíciles o inaccesibles para otros.

A medida que los instrumentos forman parte de los arreglos para la implementación de políticas, ¿qué visiones, valores y preconcepciones sobre los usuarios de un servicio o programa se fijan? ¿Cuáles son las implicaciones de estos instrumentos para los usuarios? Al observar los instrumentos que organizan las relaciones entre los múltiples actores involucrados en el esfuerzo de implementación, obtenemos información sobre cómo diferentes grupos sociales pueden ser tratados de manera desigual a través del funcionamiento de dispositivos aparentemente neutrales.

Uno de los ejemplos más claros de este tipo de mecanismo se puede encontrar en la implementación del Programa Bolsa Família (PBF). Este programa de transferencia monetaria condicionada, en Brasil, tiene como objetivo aliviar la pobreza extrema e interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza exigiendo que los hijos de las familias empobrecidas asistan regularmente a la escuela y utilicen los servicios de salud preventiva. El procedimiento operativo estándar del PBF es transferir el dinero directamente a las madres (en lugar de los padres) porque se percibe que ellas son más propensas a utilizar el dinero para satisfacer las necesidades de sus hijos (por ejemplo, alimentos, higiene, útiles escolares). Como resultado, para muchas mujeres pobres, la transferencia de efectivo es su primera y única fuente independiente de ingresos, contribuyendo a su empoderamiento en la gestión del hogar. Pero, como argumentan Marins (2019) y Melo y Marques (2019), el procedimiento operativo estándar del PBF también termina reforzando las expectativas sobre las beneficiarias femeninas como la única parter responsable del cuidado de los hijos, reproduciendo estereotipos de género tradicionales y la carga de cuidado que conlleva. Esto ha tenido claros impactos en las oportunidades de vida de las mujeres, amplificando sus desventajas y reduciendo sus futuras oportunidades en el mercado laboral formal debido a las restricciones de tiempo y a las percepciones propias y ajenas sobre sus roles.

Interacciones y prácticas a nivel de calle

Los debates académicos sobre la implementación de políticas públicas han afirmado durante mucho tiempo las ganancias analíticas derivadas de una perspectiva de abajo hacia arriba, que pone énfasis en el papel de los agentes de implementación, sus creencias, comportamientos y prácticas e interacciones cotidianas con los usuarios de servicios (Hill y Hupe, 2014). Según esta perspectiva, no podemos comprender plenamente los riesgos que engendran los procesos de implementación para la reproducción de desigualdades al observar únicamente los diseños institucionales. Como ya se analizó en el capítulo introductorio, el concepto de “burocracia de nivel de calle” (Hupe et al., 2015; Lipsky, 1980) buscó precisamente centrar nuestra atención en las implicaciones del trabajo realizado por los agentes de implementación en las primeras líneas de la prestación de servicios públicos para los objetivos de las políticas públicas y para los beneficiarios de estas políticas. Dadas las condiciones bajo las cuales estos agentes a menudo realizan su trabajo—reglas complejas, escasez de recursos, demandas excesivas, lejos de la supervisión de los superiores y en interacciones cara a cara con los usuarios—, inevitablemente disfrutaban de cierto nivel de discrecionalidad en la ejecución de sus tareas cotidianas. El uso de la discrecionalidad por parte de estos agentes, a su vez, crea oportunidades para ajustes creativos a través de la introducción de elementos y referencias ajenos a las reglas y prescripciones formales del programa o servicio. Estos ajustes de reglas y prescripciones tienden a estar motivados por los deseos de los agentes de implementación de ganar control sobre sus rutinas y cargas de trabajo, así como por juicios morales basados en valores y preconcepciones sociales compartidos por ellos (y, a veces, también por los usuarios). Estos acomodamientos discrecionales pueden llevar no solo a innovaciones o soluciones a problemas emergentes, sino también a consecuencias no deseadas para los beneficiarios (Dubois, 1999; 2010). En lo que sigue, exploraremos las consecuencias potencialmente negativas del comportamiento discrecional de los agentes administrativos y exploraremos tres tipos diferentes de mecanismos (como se observó en la Figura 1) que vinculan los comportamientos y prácticas de los agentes de implementación con efectos materiales y simbólicos asociados con la perpetuación de desigualdades sociales.

a) Resistencia

El examen de los casos empíricos reveló que uno de los mecanismos asociados con el uso de la discrecionalidad por parte de los trabajadores

de primera línea es la resistencia a las normas formales, prescripciones de políticas y directrices, y decisiones de los superiores. En algunas circunstancias, los implementadores de primera línea pueden decidir simplemente ignorar o desviarse de estos mandatos institucionales. Cuando los trabajadores de primera línea operan en el contexto de políticas públicas que explícitamente producen desigualdades, es posible que la resistencia a las pautas formales pueda promover oportunidades de atención e inclusión, como se analiza en el Capítulo 2 de este libro, por ejemplo. Sin embargo, como en este estudio nos centramos específicamente en las políticas públicas dirigidas a la inclusión social, expansión del acceso o focalización en grupos vulnerables, la resistencia de los agentes de implementación puede resultar en falta de atención, invisibilidad o apoyo inadecuado para aquellos que lo necesitan.

El caso estudiado por Milanezi y Silva (2019) proporciona un ejemplo ilustrativo. Ellos examinaron la implementación de la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN) en centros de salud locales en la ciudad de Río de Janeiro. El programa tenía como objetivo mejorar la salud de la población negra en respuesta a la evidencia estadística que demostraba las disparidades en las condiciones de salud entre negros y blancos en Brasil. PNSIPN enfatizaba la atención especial a ese segmento de la población y prescribía la coordinación local de equipos y servicios de atención médica para estas comunidades. La investigación reveló una forma de resistencia que operaba a través del silencio. Los profesionales de la salud locales rara vez hablaban sobre el PNSIPN, nunca era un tema en sus reuniones regulares de equipo y no se tomaron medidas para transformar las propuestas del programa en protocolos formales o informales para la práctica. Al intentar comprender las motivaciones detrás del silencio, los autores descubrieron que los profesionales de la salud locales no estaban de acuerdo con el trato diferencial para las personas negras. Ellos entendían esto como racismo y creían que debían negar las diferencias raciales para proporcionar acceso universal a los usuarios del servicio. Resistieron a las directrices y reglas formales del programa nacional porque no compartían la misma visión del problema que los hacedores de políticas públicas. Mientras tanto, un segmento de la población que necesitaba atención y tratamiento especial permaneció invisible y no fue atendido adecuadamente.

b) Juicio y clasificación

Un segundo tipo de mecanismo que se manifiesta durante los encuentros de nivel de calle entre trabajadores y usuarios es la clasificación. El uso de la discrecionalidad por parte de los agentes de implementación genera

incertidumbres y dilemas sobre cómo proceder en cada situación. En respuesta, los trabajadores de primera línea desarrollan estrategias prácticas para reducir las complejidades a lo largo del tiempo. Entre las principales de estas estrategias se encuentran los sistemas informales de clasificación que les permiten diferenciar rápidamente a los usuarios y responder en consecuencia (es decir, brindar el servicio, negar el servicio, exigir más documentación). Estos sistemas de clasificación a menudo encarnan preconcepciones sobre los usuarios y movilizan estereotipos compartidos colectivamente, lo que permite a los agentes de implementación juzgar en cada situación a qué usuarios “realmente” les corresponde recibir estos servicios (Maynard-Moody y Musheno, 2003; 2012). Si bien esta práctica de clasificar al público se vuelve necesaria para hacer factible la implementación de nivel de calle (Lipsky, 1980), no está exenta de consecuencias para los usuarios del servicio. Las soluciones prácticas a los desafíos que enfrentan los agentes, basadas en sus percepciones, valores y representaciones de los usuarios, a menudo conducen a la discriminación institucional, falta de atención y maltrato selectivo hacia grupos vulnerables de la población.

El estudio de Penna (2019) sobre los servicios de desarrollo rural y reforma agraria en el norte de Brasil proporciona un ejemplo ilustrativo de este mecanismo. La etnografía se centró en las interacciones ordinarias entre los agentes de la reforma agraria y los colonos de nuevos proyectos de colonización. Se prestó especial atención a los esfuerzos de estos agentes por adaptar la legislación nacional compleja y exigente a las situaciones locales. Los agentes de la reforma agraria son responsables de validar la ocupación regular de los lotes, un paso clave para otorgar a los colonos el acceso a los beneficios de los programas de reforma agraria. Al decidir qué lotes o familias debían considerarse parte del programa o ser considerados ocupantes irregulares y, por lo tanto, ser desalojados del lote, los agentes de la reforma agraria movilizaron tácticas informales adicionales más allá de la verificación de la presencia de la familia en el lote. Examinaron sus manos y piel para determinar si la familia estaba comprometida con el trabajo agrícola. Introdujeron nuevos criterios, como si la familia tuviera o no una estufa y el tipo de comida que consumía (si era producida localmente o no). Si bien estos esquemas de clasificación informales resultaron útiles y expeditos para los agentes, ayudándolos a evaluar el “perfil del cliente”, también llevaron a la exclusión de familias que no cumplían con las expectativas de los agentes de ser un “buen cliente”, a pesar de que estas familias aún cumplían con los criterios formales del programa y dependían de este para vivir.

Se puede observar el mismo tipo de mecanismo operando en el caso de una escuela secundaria pública en Río de Janeiro que implementó una clase especial enfocada en estudiantes con retrasos educativos, destinada a corregir los déficits de edad-grado. Oliveira y Carvalho (2019) centraron su análisis en las decisiones que tomaban los directores y profesores al seleccionar qué estudiantes colocar en estas clases especiales. Descubrieron que, más allá del criterio formal de la política pública (es decir, déficit de edad-grado de al menos dos años), se aplicaban otros criterios informales en el juicio y la clasificación de los estudiantes por parte de estos agentes de implementación. Los directores y profesores cultivaban una narrativa sobre el “perfil ideal” de los estudiantes en estas clases especiales, diferenciando entre aquellos cuyo retraso educativo derivaba de sus dificultades de aprendizaje (aspecto cognitivo) y aquellos cuyo retraso estaba relacionado con el comportamiento. Tal diferenciación se asociaba luego con dos tipos principales de respuestas por parte del personal escolar: un servicio extraordinario para los estudiantes que clasificaban como “merecedores”, quienes eran colocados en las clases especiales, y un servicio inferior para los estudiantes que clasificaban como “no merecedores”, quienes permanecían en las clases regulares enfrentando retrasos educativos. Los directores y profesores justificaban con frecuencia sus prácticas en términos de “salvar a quienes pueden ser salvados”. En consecuencia, los estudiantes cuyo retraso educativo se identificaba como relacionado con la falta de disciplina, desinterés o falta de “buena voluntad” eran rápidamente estigmatizados y descartados de cualquier tipo especial de apoyo. Las prácticas de clasificación informal realizadas por directores y profesores no solo les ayudaban a lidiar con sus difíciles condiciones de trabajo, sino que también contribuían a dejar atrás a un grupo críticamente desfavorecido.

c) Regulación moral

El tercer tipo de mecanismo que crea riesgos de reproducción de desigualdades en el curso de la implementación a nivel de calle se refiere a la regulación moral de la conducta de los usuarios/beneficiarios. Mientras que los dos mecanismos descritos anteriormente —resistencia y clasificación— tienden a ocurrir al tomar decisiones sobre el acceso a servicios o bienes públicos, la regulación moral es más probable que ocurra durante las interacciones de servicio, una vez que una persona ya se ha convertido en usuaria o beneficiaria. Este mecanismo destaca el hecho de que ser un usuario de un programa público conlleva consecuencias para los usuarios, en particular el estigma social junto con el servicio o beneficio proporcionado. La regulación moral de la conducta de los usuarios puede ser ejercida no solo por los agentes de implementación, sino también

por otros usuarios y sus comunidades locales. Esta práctica está asociada con efectos simbólicos, ya que las interacciones de servicio pueden interferir con el sentido de lugar y valor social de los usuarios (Dubois, 1999; Siblot, 2006).

El análisis de Oliveira y do Carmo Peixoto (2019) sobre el Programa Oportunidades, el conocido programa de transferencia monetaria condicionada en México, proporciona un ejemplo claro de cómo se manifiesta el mecanismo de regulación moral. Los autores se centraron en las dinámicas de implementación involucradas en el monitoreo del componente educativo del programa —la asistencia escolar obligatoria— y en las interacciones entre los trabajadores de primera línea y los beneficiarios. Muchas escuelas primarias en México han sufrido durante mucho tiempo de falta de financiamiento. Como respuesta, los administradores escolares han dependido de donaciones espontáneas mensuales de los padres. En este escenario, las madres que reciben subvenciones de Oportunidades se convirtieron en el objetivo principal de la recaudación. Dado que las beneficiarias reciben un estipendio regular del gobierno, los directores y maestros escolares sentían que tenían la obligación moral de contribuir. En algunos casos, los directores escolares incluso llamaban al personal de Oportunidades para que asistiera a la escuela a dar conferencias y presionar a las madres. Los directores escolares sentían que, dado que estos beneficios provenían del gobierno, tenían derecho a solicitar donaciones y otros servicios para la escuela, como el mantenimiento de las instalaciones. Si se negaban, se referían a estas madres como oportunistas y poco comprometidas con la escuela y el cuidado de sus hijos. Ninguno de estos criterios era requisito formal del programa y su introducción informal por parte del personal escolar terminó aumentando la carga sobre las madres pobres, además de imponerles un sentido de deuda moral hacia el gobierno y sus funcionarios.

Eiró (2019) estudió la implementación local del Programa Bolsa Familia en Brasil y descubrió que en este caso operaba el mismo mecanismo observado en el caso mexicano. Los trabajadores sociales involucrados en el monitoreo de los beneficiarios iban más allá de sus roles formalmente prescritos y realizaban visitas domiciliarias para evaluar cómo las madres estaban gastando el dinero proporcionado por el gobierno. La investigación etnográfica reveló que una jerarquía moral de gasto orientaba estas evaluaciones. Los trabajadores del PBF aprobaban cuando las madres gastaban el dinero en sus hijos (alimentos, útiles escolares, ropa, etc.), pero desaprobaban otros gastos que consideraban “frívolos”, como nuevos electrodomésticos, un teléfono celular o una motocicleta. Los trabajadores

del PBF percibían estos últimos como indicativos de la falta de necesidad de la familia, lo que les señalaba que el beneficio debería ser reasignado a otras familias. Como desarrolló Eiró (2019), estas interacciones diarias reforzaban la internalización de las representaciones sociales de la pobreza por parte de los pobres. Para mantener el beneficio necesario, las beneficiarias debían conformarse a las expectativas sociales sobre lo que significa ser pobre, reproduciendo una posición social subordinada.

Finalmente, en algunos casos, la regulación moral se manifestaba entre los beneficiarios y entre los beneficiarios y sus comunidades locales. También estudiando el caso del Programa Bolsa Familia, Marins (2019) exploró las implicancias que tenía para las propias mujeres ser beneficiarias del programa. La investigación reveló intentos de estas madres por ocultar su condición en la escuela de sus hijos, por ejemplo, porque se sentían avergonzadas de recibir un beneficio o de ser consideradas por el gobierno como “extremadamente pobres” (una condición formal para acceder al beneficio). En relación con sus vecinos, estas beneficiarias también se sentían constantemente juzgadas por sus hábitos de gasto. Además, ser beneficiario puede entenderse como “estar en deuda con el gobierno”, en lugar de ejercer un derecho o la ciudadanía, así como abrir espacio para la regulación moral por parte de otros. Al reflexionar sobre una situación similar observada en Francia, Dubois (2015, p. 2) afirmó que “la precarización de los individuos de clase trabajadora y la competencia aumentada por empleos, viviendas y beneficios sociales entre ellos han sido conducentes a formas renovadas de separación social y simbólica (Lamont, 2000) entre aquellos que trabajan y aquellos que no trabajan y, entre ellos, aquellos que ‘merecen’ apoyo y se comportan adecuadamente y aquellos que no”.

Consideraciones finales

Para muchos países de América Latina, la lucha contra las desigualdades sociales extremas sigue siendo un desafío fundamental, especialmente dada su persistencia a largo plazo. A pesar de la diversidad de tradiciones culturales, hay algunos aspectos sociopolíticos comunes a los países de la región. Como argumentan Leyton y Muñoz Arce (2016), la superposición de herencias sociopolíticas ha ido dando forma a un tipo de intervención estatal que presenta, en mayor o menor medida, rasgos patronales, patriarcales, caudillistas, clientelistas y asistencialistas.

Considerando las necesidades presentes y futuras de políticas de inclusión y las limitaciones de capacidad y recursos que caracterizan a los gobiernos

en los países de la región, propuse un marco analítico destinado a producir conocimientos aplicables para reforzar la inclusión y la atención adecuada a los grupos desfavorecidos y vulnerables. El marco parte del reconocimiento de que la implementación de políticas públicas formal y explícitamente dirigidas a combatir las desigualdades sociales también puede reforzarlas a través de las operaciones diarias de las instituciones y las interacciones ordinarias entre los agentes del Estado y el público. A partir del examen de casos concretos de implementación de políticas en Brasil, México y Perú, identificamos una serie de mecanismos que vinculan las dinámicas de implementación con los efectos materiales y simbólicos que refuerzan las desigualdades existentes.

Sostengo que el desafío de hacer más efectivas las políticas de inclusión requiere que los gobiernos, sus gestores de políticas públicas y profesionales desarrollen una mayor conciencia y comprendan mejor los riesgos de reproducción de desigualdades en los procesos de implementación. Ser capaz de reconocer estos riesgos e identificar los mecanismos a través de los cuales operan es un paso crucial para evitar que los efectos no deseados diluyan los esfuerzos de los gobiernos por promover la inclusión.

Desarrollar este tipo de compromiso hacia una inclusión efectiva requiere esfuerzos continuos en términos de monitoreo y evaluación de la implementación de políticas públicas. Recomiendo que estos esfuerzos tomen más en serio los riesgos de reproducción de desigualdades. El marco analítico presentado (Figura 1) puede ser utilizado para tales fines como una herramienta para guiar evaluaciones preventivas (ex ante) o evaluaciones (ex post) de programas/servicios públicos y sus estrategias de implementación. El marco llama la atención sobre cómo se pueden analizar las cuestiones de representación, los desbalances de poder y la falta de coordinación, los instrumentos y recursos cuando observamos el diseño institucional de los procesos de implementación. Además, pone de relieve el comportamiento y las prácticas reales de los trabajadores de primera línea, como la resistencia hacia los objetivos de la política pública, la discriminación y el juicio moral de las personas a las que sirven. El marco nos ayuda a ir más allá del enfoque habitual en los efectos intencionados de las políticas públicas a llamar la atención sobre las dinámicas consecuentes, pero a menudo descuidadas, a través de las cuales las desigualdades se reproducen en las operaciones diarias de los gobiernos y las burocracias.

Bibliografía

Brodkin, Evelyn (1990). Implementation as Policy Politics. En D. Palumbo y D. Calista (eds.), *Implementation and Policy Process: Opening Up the Black Box* (pp. 107–118). Westport, CT: Greenwood.

Capano, Giliberto; Howlett, Michael y Ramesh, M. (2015). Rethinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities. En Giliberto Capano, Michael Howlett y M. Ramesh (eds.), *Varieties of Governance* (pp. 3–24). Londres: Palgrave Macmillan.

Cardenas, Juan-Camilo et al. (2010). Discriminación en la Prestación de Servicios Sociales para los Pobres: Un Studio Experimental de Campo. En Hugo Nopo, Alberto Chong y Andrea Moro (comps.), *Discrimination in Latin America: An Economic Perspective* (pp. 41–106). Washington, DC: Inter-American Development Bank and the World Bank.

Crenshaw, Kimberlé (1995). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.

Dubois, Vincent (1999). *La Vie au Guichet: Relation Administrative et Traitement de la Misère*. Paris: Economica (Collection Études Politiques).

Dubois, Vincent (2010). *Politiques au Guichet, Politiques du Guichet*. En Olivier Borraz y Vincent Guiraudon (comps.), *Politiques Publiques: Des Politiques Pour Changer la Société?* (pp. 265–285). Paris: Presses de Sciences-Po.

Dubois, Vincent (2015). *What Do Public Policies Do to Their Publics?* Key-note Speech made at the 10th International Conference on Interpretive Policy Analysis, Lille, France, 8 July.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2016). *La Matriz de la Desigualdad Social en América Latina*. Santiago: CEPAL.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2017). *Panorama Social da América Latina 2016*. Santiago: CEPAL.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2019). *Panorama Social da América Latina 2018*. Santiago: CEPAL.

Eiró, Flávio (2019). A 'Boa Implementação' do Programa Bolsa Família: A Interação Entre Assistentes Sociais e Beneficiárias para Além das Regras Burocráticas. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 617–636). Rio de Janeiro: Ipea.

Geng, Diego (2019). Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú). En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 303-328). Rio de Janeiro: Ipea.

Grindle, Marilee (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gupta, Akhil (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham, NC: Duke University Press.

Hill, Michael y Hupe, Peter (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: Sage.

Hupe, Peter; Hill, Michael y Buffat, Aurelien (2015). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: University of Bristol.

Jesus, Andrea (2019). A Política de Prevenção à Criminalidade Como Perpetuação do Racismo de Estado. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 267–282). Rio de Janeiro: Ipea.

Lamont, Michèle (2000). *The Dignity of Working Men: Morality and the Boundaries of Race, Class, and Immigration*. New York: Russell Sage Foundation.

Lamont, Michèle (2017). Prisms of Inequality: Moral Boundaries, Exclusion, and Academic Evaluation. https://scholar.harvard.edu/files/lamont/files/prisms_of_inequality.pdf

Lamont, Michèle; Beljean, Stephan y Clair, Matthew (2014). What Is Missing? Cultural Processes and Causal Pathways to Inequality. *Socio-Economic Review*, 12, 573–608.

Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2007). Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21. [doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x)

Le Galès, Patrick (2010). Policy Instruments and Governance. En Mark Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 235–253). Londres: SAGE Publications.

Leyton, Cristian y Muñoz Arce, Gianinna (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.

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

Lipsky, Michael (1984). Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs. *Social Service Review*, 58(1), 3–27.

Marins, Mani (2019). Estigma e Repercussões do Status de Beneficiária. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 657–678). Rio de Janeiro: Ipea.

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

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 71(1), 16–23.

Melo, Janine y Marques, Danusa (2019). Dos Estereótipos à Cidadania: Sobre Mulheres, Estado e Políticas Públicas. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 375–402). Rio de Janeiro: Ipea.

Milanezi, Jaciane y Silva, Graziella (2019). Silêncio—Reagindo à Saúde da População Negra em Burocracias do SUS. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 441–462). Rio de Janeiro: Ipea.

Oliveira, Marina y Carvalho, Cynthia (2019). Enfrentando o Fracasso Escolar No Nível Local: A Atuação Discrecional de Professores e Diretores Escolares na Implementação de uma Política Educacional. En Roberto Pires (comp.) *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 549–570). Rio de Janeiro: Ipea.

Oliveira, Breyner y Peixoto, Maria do Carmo (2019). Trazendo à Tona Aspectos Invisíveis No Processo de Implementação de Políticas Públicas: Uma Análise a Partir do Programa Oportunidades. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 637–656). Rio de Janeiro: Ipea.

Penna, Camila (2019). Parceria e Construção do ‘Perfil de Cliente da Reforma Agrária’ Como Estratégias para a Implementação de Políticas Públicas Pelo INCRA. En Roberto Pires (comp.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 595–616). Rio de Janeiro: Ipea.

Pires, Roberto (2019). Introdução. En Roberto Pires (comp.) *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 13–52). Rio de Janeiro: Ipea.

Pires, Roberto y Gomide, Alexandre (2024). Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. *Revista de Sociologia e Política*, 32(e022). <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>

Siblot, Yasmine (2006). *Faire Valoir ses Droits au Quotidien: Les Services Publics dans les Quartier Populaire*. Paris: Presses de Sciences-Po.

Souza, Pedro (2018). *Uma História de Desigualdade: a Concentração de Renda Entre os Ricos no Brasil, 1926–2013*. São Paulo: Hucitec.

Thomas, John y Grindle, Marilee (1990). After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), 1163–1181.

Vedung, Evert (2013). Side Effects, Perverse Effects and Other Strange Effects of Public Interventions. En Lennart Svensson, Göran Brulin, Sven Jansson y Karin Sjöberg (eds.), *Capturing Effects of Projects and Programmes* (pp. 35–62). Lund: Studentlitteratur.

PARTE III

**CONTRIBUCIONES DESDE
AMÉRICA LATINA: HALLAZGOS
DE INVESTIGACIÓN**

PROGRAMA ACCESOS EN URUGUAY: TENSIONES DESDE LA MIRADA DE LAS Y LOS PROFESIONALES A NIVEL DE CALLE

Ximena Baráibar Ribero

Introducción

El programa Accesos, implementado en Uruguay desde 2022 por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es un programa de empleo protegido desarrollado por el gobierno —integrado por una coalición de partidos de derecha—, con Lacalle Pou como Presidente, dicha coalición asumió en marzo de 2020 y supuso el cierre de 15 años de gobiernos progresistas a cargo del Frente Amplio.

Accesos genera 3000 cupos de empleo anuales para todo el país. En 2024 se implementó la tercera edición y desde su creación ha tenido una amplia difusión mediática, siendo considerado una de las principales innovaciones de atención a la pobreza. Es valorado de manera muy positiva por las autoridades actuales del MIDES, construyendo esa valoración a partir de cuatro diferencias con Uruguay Trabaja, el anterior programa de empleo protegido que se implementó en los gobiernos del Frente Amplio. Tres de

esas diferencias o innovaciones tienen impactos que afectan directamente a los profesionales que se desempeñan en la primera línea de atención, esto es, los burócratas a nivel de calle (en adelante, BNC).

A partir del análisis de documentos, declaraciones públicas de autoridades del MIDES y entrevistas semiestructuradas a profesionales que han postulado personas para Accesos, este capítulo se plantea un doble objetivo. En primer lugar, analizar los argumentos que llevan al MIDES a realizar las innovaciones en relación con Uruguay Trabaja (el programa previo a Accesos). Luego, el foco se traslada a los BNC para analizar la manera en que valoran esas innovaciones, sus tensiones y oportunidades, y cómo se afecta su trabajo cotidiano bajo los nuevos énfasis.

Desde su creación en 2005, el MIDES ha desarrollado un conjunto amplio y variado de programas sociales y tiene un anclaje descentralizado en el territorio. En este, un dispositivo central son las Oficinas Territoriales (OT) presentes en todos los departamentos del país. Son la puerta de entrada a las políticas sociales en territorio y atienden el primer nivel de consulta de la ciudadanía que requiera asesoramiento sobre prestaciones, servicios y programas desarrollados por el MIDES u otros programas y realizan postulaciones y derivaciones a los mismos (MIDES, 17 de julio de 2024).

En cuanto a los programas, uno de los más relevantes lo constituye Uruguay Crece Contigo (UCC), con alcance nacional. Procura implementar acciones universales que garanticen los cuidados, el desarrollo y la protección de las mujeres embarazadas y las familias. Luego, busca acompañar a familias en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica y sociosanitaria, a través de estrategias focalizadas. Finalmente, busca promover el acceso de las familias a los servicios de la matriz de protección social, a través de la articulación interinstitucional (MIDES, 20 de julio de 2024).

La estrategia metodológica de la investigación sobre la que se apoya este capítulo combina el análisis de fuentes secundarias y primarias. Una característica de la actual gestión del MIDES es la escasísima información pública disponible. En este caso, se analiza el Decreto del Poder Ejecutivo n.º 202/022 que reglamenta el programa y los documentos de diseño de 2022, 2023 y 2024. Esta realidad se contrapone a la amplísima presencia mediática de Martín Lema, promotor del programa y ministro de Desarrollo Social entre mayo de 2021 y marzo de 2024. En función de esto, también se analizan las declaraciones públicas realizadas por autoridades del MIDES y contenidas en la página de la Presidencia de la República.

Adicionalmente, entre abril y junio del año 2024, fueron realizadas 12 entrevistas semiestructuradas a profesionales que han postulado personas para el programa Accesos, desde UCC y OT, en los departamentos de Montevideo y Río Negro.

El capítulo se organiza en tres partes. La primera presenta las características centrales de Accesos y el fundamento de sus innovaciones. Luego, el foco se traslada a los BNC que han postulado al programa y realizan el seguimiento. El capítulo finaliza con un punto de síntesis y conclusiones.

Características centrales del Programa Accesos

Según el MIDES (2022, p. 5), Accesos tiene como objetivo general

Generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal de personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que hayan transitado o estén transitando procesos de acompañamiento social y/o seguimiento de trayectorias personales que integren la oferta de programas MIDES, promoviendo la disminución de brechas de género y generacionales.

El programa se compone de dos fases. La primera supone desarrollar prácticas socioeducativas laborales y capacitaciones durante 7 meses, con el fin de contribuir a fortalecer habilidades para el empleo. Durante ese período, las personas perciben una prestación social que equivale a un Salario Mínimo Nacional (MIDES, 2024).

La fase 2 se orienta a las y los participantes que en la fase 1 hayan aprobado las evaluaciones correspondientes. De acuerdo con el Decreto Reglamentario (2022, p. 2), “consiste en la inserción de los/as participantes en una empresa u organización denominada ‘empresa contratante’ en calidad de trabajador/a formal, aspirando a la inserción laboral definitiva.” Quienes no accedan a una empresa permanecen durante un año en una bolsa de trabajo gestionada por el MIDES, a los efectos de ser considerados en eventuales solicitudes de empresas. Estas acceden a la exoneración de los aportes patronales a la seguridad social por las contrataciones de participantes de Accesos.

De acuerdo al Decreto Reglamentario (2022), la postulación de las personas se realiza a través de la plataforma informática Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART). La Dirección de Transferencias y Análisis de Datos establece un índice que —de acuerdo con el Decreto— recoge exclusivamente variables que integran el perfil laboral del formulario de derivación al Programa. Este índice se integra con cinco dimensiones: máximo nivel educativo alcanzado; experiencia laboral, ofimática, documentación, idiomas. Luego surge un orden de prelación entre las personas derivadas, proporcionando un listado de titulares y suplentes que es informado a los programas y oficinas territoriales.

Para ser población elegible, es preciso haber sido derivada por programas del MIDES o ser integrante de hogares beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y haber consultado por empleo en los 12 meses previos a la postulación en las OT. Además, se define un 8% para población afrodescendiente, 4% para personas con discapacidad, 2% para personas trans y un mínimo de 60% mujeres y de 50% jóvenes de 18 a 29 años (MIDES, 2022).

Accesos también incluye un referente territorial en cada departamento del país. Tiene a su cargo la articulación y coordinación de todos los aspectos del programa y contribuye a solucionar y dar respuesta a los problemas que surjan durante su desarrollo (Decreto, 2022).

Accesos es entendido por el gobierno como uno de los principales programas implementados desde el MIDES, al que las autoridades “apuestan muchísimo” (Lema, 1 de abril de 2022) y depositan “esperanza” y “expectativas” (Lema, 24 de mayo de 2022). Es —de acuerdo con el exministro— una expresión clara de la visión y el sentir del MIDES. Esta supone otorgar absoluta centralidad a las ideas de autonomía y libertad, entendidas siempre como derivadas de la inserción laboral y en oposición al Estado, indicando que,

Cuando sostenemos que el programa en sí representa el sentir y la visión del Ministerio, está en esas herramientas, en esas oportunidades en la búsqueda de autonomía, porque cualquier programa que perpetúe la dependencia estatal, va en contra de lo que sentimos. Nosotros queremos uruguayos más libres y eso se da justamente a través de las oportunidades” (Lema, 2 de mayo de 2023).

En otra instancia menciona que Accesos busca que “las personas puedan tener la expectativa de esa superación a través de una fuente laboral concreta”. Oportunidades para la superación y la autonomía. Herramientas para aprovechar en mejores circunstancias esas oportunidades, que se van transitando” (Lema, 1 de junio de 2022).

Otro aspecto valorado del Programa es el lugar otorgado al sector privado. De acuerdo con Lema, da espacio para la construcción del bienestar —sobre todo aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad—, que supone la participación de diversos actores, en este caso, “de empresas privadas que se quieren comprometer desde el punto de vista social” (Lema, 19 de setiembre de 2022). El vínculo público y privado es expresión del país que se quiere, del país integrado y del diálogo (Lema, 25 de octubre de 2021).

Las autoridades ministeriales —también de manera reiterada— sostienen la valoración de Accesos en cuatro innovaciones con relación a Uruguay Trabaja, teniendo tres de ellas impacto directo en los BNC. Para ingresar al programa, se sustituye el sorteo por postulaciones que realizan técnicos de los distintos programas y de las OT. El sorteo no es entendido como una modalidad posible de ingreso

Cuando sabemos dónde están los problemas, no podemos esperar que el azar, solucione los problemas que estamos viendo. Tienen que ser postulaciones, con todas las garantías objetivas de quienes terminen siendo los participantes, pero si tenemos datos claros, que son reflejo de muchos de los problemas con los cuales convivimos, no podemos ir al sorteo. El sorteo es más fácil, sí, es más sencillo, sí. ¿Es más justo? No.” (Lema, 12 de mayo de 2022).

Esta idea es construida en oposición al conocimiento que tiene el MIDES. Entiende Lema que “tenemos personal, tenemos técnicos que vienen acompañando una enorme cantidad de circunstancias, entonces la selección no puede ser producto del azar”. Tiene ese trabajo técnico que genera un desarrollo y una trazabilidad que permita el círculo virtuoso” (Lema, 12 de mayo de 2022).

La segunda diferencia es la “exclusión” de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que eran quienes realizaban el acompañamiento de los participantes. Este pasa a estar a cargo de los técnicos que postulan

participantes a Accesos y de su referente en el territorio. Indica Lema que los técnicos están conociendo y acompañando a los participantes, por tanto, “poner intermediarios puede interrumpir el proceso de salida que esos participantes pueden llegar a tener”. Los técnicos [...] serán los protagonistas de llevar adelante estas interacciones tan necesarias” (Lema, 12 de mayo de 2022).

Lo que el acompañamiento supone es explicitado en el Decreto Reglamentario (2022). Allí se indica que comprende el abordaje de situaciones emergentes, la identificación de las competencias a fortalecer y de las necesidades indispensables para el desarrollo de la práctica educativa laboral (por ejemplo, alimentación, transporte, cuidados; resolución de dificultades).

El tercer aspecto valorado surge del anterior y se refiere al aumento de la retribución mensual, construido en oposición a las ONG. De acuerdo con Lema, al excluirlas “garantizamos que mayor cantidad de recursos vaya al bolsillo de los propios participantes, que en definitiva es lo que importa” (Lema, 2 de mayo de 2023).

Finalmente, se destaca la fase 2, entendida como un cambio de paradigma dentro del empleo protegido. Se indica que el vínculo con empresas privadas lo configura en un programa de inserción real (Lema, 2 de mayo de 2023) y que esto permitiría “trabajar en salidas definitivas y no ir de un programa a otro programa del MIDES, sin salir. Y la gente lo que quiere, lo que necesita, es poder salir del MIDES, poder superar la etapa de la dependencia del MIDES” (Lema, 8 de setiembre de 2021).

El lugar de los y las profesionales en el Programa Accesos

En función de la definición de BNC contenida en la introducción de este libro, las orientaciones y formas concretas que las políticas y programas adoptan impactan de diversas maneras en quienes se desempeñan en la primera línea de atención (Lipsky, 1980; Hupe y Hill, 2007; Tummers et al., 2015). En el caso de Accesos, el desempeño profesional se produce en un programa que comparte tensiones generales propias del trabajo dentro de la política asistencial y con un abordaje de proximidad.

Dentro de las primeras, destacan las tensiones que surgen de ser la política dirigida a los pobres en tanto tales, sin ser la que opera de manera determinante sobre la pobreza (Arias, 2012). A esto se suma la distancia entre las

necesidades y los recursos disponibles. Esta distancia se puede observar en aspectos cuantitativos (población no cubierta) y cualitativos (necesidades efectivamente atendidas y duración de los programas). En el caso de programas de proximidad y tal como expresan Filardo y Merklen (2019, p. 86), los operadores deben “poner el cuerpo frente a situaciones extremas de vulnerabilidad y necesidades del otro y no poder responder adecuadamente a ellas”. Finalmente, también hacen parte de las tensiones, las persistentes dificultades para que la política asistencial oficie efectivamente de puente, con las restantes políticas sociales (Baráibar, 2017).

En Accesos, tres aspectos complejizan la situación. Por un lado, el marco ideológico del mismo, que supone la preponderancia de la subjetividad neoliberal, que idealiza la autonomía, la independencia y la responsabilidad individual (Reininger et al., 2024). En el discurso del gobierno uruguayo, destaca la absoluta centralidad que tiene el empleo para ser personas autónomas, libres y dignas. Luego, esto contrasta con la escasa cobertura y con un discurso que plantea la incorporación laboral luego de la fase 1, como algo relativamente factible. Finalmente, en tanto es contundente la centralidad que ocupa la falta o calidad del trabajo en las necesidades de quienes viven en situación de pobreza. Los reiterados anuncios públicos del programa hicieron que este tuviera que aclarar que el ingreso no era por autopostulación (MIDES, 17 de marzo de 2023). Esto supone que las personas interesadas no pueden inscribirse directamente en el programa, como ocurría en Uruguay Trabaja.

El ingreso a Accesos: un misterio para los BNC

Al analizar Accesos desde la mirada de los BNC, el primer aspecto que llama la atención es que no saben bajo qué criterios las personas postuladas son incorporadas. Las personas entrevistadas en este estudio hablan de ‘misterio’, de ‘caja negra’ y otras suponen que se trata de un sorteo. Otras creen que son priorizadas las derivaciones de programas o ponen el foco en el índice de empleabilidad.

Nosotros no teníamos claros los criterios de ingreso a Accesos; sabemos que también es un algoritmo que define, pero no tenemos claro cómo. En algún momento, lo que se sabía, lo que se comentaba, era que en realidad ponderaba mucho el nivel educativo y entonces eso hacía que a veces las personas con quienes nosotros trabajamos no fueran perfil. (Entrevista 3)

Creo que, sobre todo, priorizan los programas, no tanto la derivación de oficina, sino que priorizan derivaciones de UCC, o de DINALI, o de INJU AVANZA. De ahí hay mucha derivación. Yo creo que depende de la institución a la que vayan, dentro del Estado. (Entrevista 2)

La opacidad en el ingreso es persistente, incluso luego de haber consultado sobre los criterios.

Sí, preguntamos muchas veces y nos dicen que como todo índice está conformado por muchos indicadores. Tiene que ver con la experiencia, con la formación. (Entrevista 9)

Yo, de hecho, mandé un mail consultando si en realidad, si había quedado una lista de suplentes, si había una posibilidad de que la subieran o si no, si hacía un informe... ay, no, y nadie sabe, no, porque esto es un algoritmo. (Entrevista 3)

La opacidad se agudiza ante los resultados concretos. Ante la falta de claridad en los criterios de ingresos, los BNC interpretan y en función de eso, toman decisiones. Pero este ejercicio, en muchas oportunidades, fracasa. Esto también pone en jaque su conocimiento y experiencia profesional, destacados en el discurso del programa.

Este año no tengo ningún seguimiento. Postulé tres personas que para mí cumplían los requisitos. Gente que tenía los niños ubicados, redes, formación, trabajo previo y ¿por qué no tengo a nadie seleccionado? (Entrevista 4)

No sé quién es el que evalúa eso [se refiere a la postulación]. Nos ha pasado también que hemos postulado a personas que tienen un nivel educativo alto y no han quedado. Entonces, es como... bueno [...] llega la lista y nosotros... y a mí el año pasado me parecía raro. Moví todo preguntando. (Entrevista 12)

Yo postulé a una mujer que teníamos mucha expectativa depositada en que quedara porque ella venía de una situación de violencia, tenía tres hijos chiquitos de quienes había resuelto con todos los cuidados, sin beca, y no quedó [...] Me dio mucha pena que no quedara porque ella realmente respondía con muchísima proactividad y hubiera sido muy bueno para su autonomía. (Entrevista 3)

El ingreso al programa se cierra cuando “llega la lista”, expresión reiterada por las personas entrevistadas, que hace referencia al envío, desde las dependencias centrales del MIDES, de los nombres de las personas postuladas que han sido incorporadas como titulares o suplentes.

El ingreso a Accesos: también misterio para las personas postuladas

Los encuentros entre la ciudadanía y los BNC, son relevantes, no solo por los impactos materiales, sino también por los simbólicos, que trascienden a esos profesionales concretos e implican al Estado (Reininger et al., 2024). En Accesos, los BNC, se desempeñan en un programa que no solo muestra gran distancia entre necesidades y recursos, sino que tampoco expresa preocupación por clarificar los mecanismos de ingreso.

Los BNC deben informar qué personas no quedaron seleccionadas, pero sin poder explicar los motivos. Filardo y Merklen (2019) observan que las y los profesionales también deben ‘poner el cuerpo’ en relación con los perfiles de beneficiarios, que no siempre son percibidos de forma clara por los potenciales usuarios. Entienden que es la dureza de las condiciones de vida, la que muchas veces explica ese no entender, no permitiendo una solución aceptable para ninguna de las partes. Esto es aquí perfectamente observable.

Hay gente que nos ha venido a decir, ‘pero ¿cuál es el índice?, ¿que se prioriza? Porque yo hace cuatro años que me vengo presentando y no quedo’. Ahí nos despersonalizamos y decimos ‘no sabemos’. Te implica una cuestión personal. Sos vos la que pone la cara por este lugar de atención. (Entrevista 9)

Asimismo, la postulación supone un trabajo con las personas para ver el interés y posibilidad de incorporarse a Accesos, que genera expectativas. Todas las personas entrevistadas, hablan de un esfuerzo por reducirlas, al mismo tiempo, que reconocen que son inevitables.

Nosotros somos bien claros, que es una postulación a una posibilidad. Que nadie le dice que venga a la entrevista y que necesariamente va a quedar. (Entrevista 6)

A la persona le decimos, ‘se abrió llamado para este programa’, le decís que es un programa socio laboral, que es por unos meses y si ellos están de acuerdo, los postulamos [...] tratamos de que no quede con ninguna expectativa, pero igualmente queda... estamos hablando de trabajo. (Entrevista 10)

Es muy delicado en algunos casos, porque apuestan muchísimo a lo laboral y bueno... Es un equipo que va, que conoce, que llega, que vemos como lo presentamos, llenamos la información, vemos los perfiles [...] No dejamos de intentar amortiguar las expectativas, pero no dejan de estar presentes. (Entrevista 8)

Las expectativas también existen cuando se aproxima el final de la fase 1.

Por más que quieras que no haya expectativa, ellas siempre tienen la esperanza de quedar, que las llamen de la Escuela y que se queden. Hay que trabajar mucho desde el inicio, de que esto se termina, porque es inevitable. (Entrevista 1)

Así, el programa se aleja de la lógica de los derechos, que supone claridad en las maneras de acceso a la política pública. En cambio, y tal como indica Rojas (2019), la ayuda social toma un carácter ‘mágico’ y, por tanto, solo queda agradecer. Paradójicamente, esto ocurre en un programa que valora explícitamente no estar sujeto al azar.

En el análisis sobre la relación entre pobres y Estado, Auyero (2013) indica que los primeros están “siempre esperando que algo suceda” (p. 18). Obedecen en silencio porque saben que, para obtener un plan, un servicio u otro bien, tienen que volver y esperar sin causar problemas y de forma obediente. Esto surge claramente en el relato de las personas entrevistadas.

La gente después nos pregunta. Tenemos un celular que es como el medio más accesible y más común que usa la gente acá, ¿ya vino la lista, ya vino la lista? [Al informar que no han sido seleccionados]. Y algunos se enojan, la mayoría tipo ‘bueno, ta, qué lástima’. Empleo es una de las demandas más recurrentes. (Entrevista 7)

¿Y la gente pregunta por qué no quedó? No, porque básicamente se entiende, y es lo que nosotros entendemos, o queremos creer que pasa, que hay como una especie de sorteo, de sorteo que se corre como cuestiones estadísticas o algo así. (Entrevista 6)

Cuando llega el resultado le decís; bueno, lamentablemente, no quedaste seleccionado. ¿Preguntan por qué? Sí, claro. Decimos que no lo sabemos, que eso es algo que escapa de nosotros, que lo lamentamos. (Entrevista 10)

Leyton (2020) recoge el desarrollo de diversas estrategias por parte de los BNC para lidiar con situaciones complejas. Entre otras, menciona el *coping* entendido como estrategia “para afrontar las incertidumbres, el estrés y las demandas psicológicas en el trabajo” (p. 45). En Accesos, los BNC buscan despersonalizarse de la prestación. Reiteran que solo anotan y que no saben lo que ocurre después. Esto se combina con el carácter mágico y la espera, también presentes en los y las profesionales en la primera línea de atención. Quedan atrapados en una situación donde “no hay un sujeto identificable capaz de justificar o hacer responsable de la decisión” (Rojas, 2019, p. 238). En un mar de vulneraciones de derechos en que viven las personas y de los escasísimos recursos de los que disponen los programas, Accesos aparece como una posibilidad, también para los BNC.

Obviamente que festejamos nosotras cuando nos enteramos que quedaron las tres, como si nosotras hubiéramos sido las seleccionadas. (Entrevista 1)

También a los BNC les sugieren esperar y que no decaigan sus expectativas:

Este año postulamos unos veinte y no quedó ninguno y no sabemos por qué. De hecho, llegamos a preguntar al programa por qué no veíamos ningún postulado y ellos nos dijeron, bueno, no están en el grupo de titulares no se desalienten capaz que les llegue a tocar algún suplente. (Entrevista 6)

Mismo programa, diversas adaptaciones

Accesos fue diseñado y se desarrolla sin reparar en las diferencias entre programas y dispositivos transitorios (en este caso, de atención territorial). Esto instala dificultades para los BNC, específicamente en la selección de las personas postulantes y —como se verá más adelante— en el acompañamiento.

La forma que Accesos finalmente toma también depende de la discrecionalidad, aspecto clave en las BNC y a la que se hace referencia en la introducción de este libro. Esta supone que “a pesar de la existencia de normas,

procedimientos y jerarquías, los profesionales tienen un margen de maniobra o agencia para optar entre posibles cursos de acción o inacción” (Lipsky, 2010, citado en Reininger et al., 2024, p. 55). Entre otros aspectos, esto dará como resultado la postulación de más o menos personas.

Para las OT, la selección de quién postular supone mayores dificultades que para los programas, en función del nivel de conocimiento que tienen de las personas que recurren a la atención. Por el propio diseño del dispositivo, conocen poco a las personas que postulan. En algunos casos, se expresa preocupación por este aspecto, agudizado por cierta personalización también, en los resultados.

Un poco también la línea fue que veamos el perfil, que sea gente que pueda responder, pero si lo ves, una vez no se puede, y ahí es cuando entras ‘yo soy responsable de lo que esta persona haga o que tenga una trayectoria exitosa’. Lo vi dos veces capaz que además incluso lo viste en muchas veces, pero, en definitiva, no podés firmar un pacto (Entrevista 3)

En otros casos, esta tensión parece no existir en tanto la postulación es entendida como una posibilidad de vínculo con la OT.

Si la persona cumple o no cumple, no me estresa. A mí siempre me parece tremenda oportunidad poder postular y postulo. Eso no te da garantías que la persona vaya a cumplir y a mí eso no me preocupa. Yo siempre veo como una oportunidad para conocer a la persona porque también a quien vos has puesto todas las fichas y de repente por ahí, atraviesan otras cosas y no puede cumplir. Si puede cumplir, buenazo, si no puede cumplir, es población priorizada, hay que trabajar en esos aspectos. (Entrevista 9)

Los BNC resuelven esto de diversas maneras. En un caso, desarrollan un trabajo previo de relevamiento de información a ser utilizada en las convocatorias a Accesos.

El requisito de la consulta de empleo nosotros lo respetamos bastante. Entonces si viene a la atención una persona que te vuelva a preguntar por trabajo y vos viste que ya estuvo acá y que vos ya le orientaste al Centro Público de Empleo, le orientaste a un listado de empresas de limpieza que nos manda el Ministerio de Trabajo y ves además que tiene TUS, ves la edad y les preguntas si terminó de escuela, acá

se hace una planilla donde se van registrando posibles postulantes a Accesos. Cuando llegan las postulaciones nosotros lo llamamos y le decimos, si te querés inscribir te vamos a convocar tal día a que vengas a una entrevista. (Entrevista 6)

En otros casos, los requisitos son interpretados de maneras más laxas, entendiendo el programa como una oportunidad que debe ser básicamente abierta.

Hay un criterio que va a ser innegociable que sea beneficiario de TUS, porque, de hecho, la postulación en el sistema no te la deja pasar por eso. Después son márgenes corribles porque lo otro es que tengo una consulta de empleo en el último año, pero yo sé la hago hoy y la postulé en cuatro días, eso es completamente construible (Entrevista 3)

En caso de UCC, también hay criterios más laxos y más restringidos. Una persona entrevistada indica “Yo les digo, y las personas deciden” (Entrevista 5), también sobre la base de dar la oportunidad a todas las familias. Otras personas entrevistadas relatan preocupaciones importantes en el “poder sostener”, siendo un punto central en esto el tener resueltos los cuidados. No “postular porque sí” (Entrevista 1).

Desde que empezó Accesos, habremos postulado a 5 o 6. La postulación también requiere una preselección. No todos van a adecuarse. Si hay niños, ¿Cómo va a organizar el sistema de cuidados? (Entrevista 12)

Para postular, lo que se considera es que puedan sostener el trabajo. No estamos hablando solo de capacidades físicas, sino capacidades de cuidado, son madres solas, que tienen varios hijos, que están con todo lo que tiene que ver con los procesos educativos de los chiquilines. O temas de salud, tenemos muchos niños con tratamientos en clínicas. Pensar que tenga las condiciones anímicas para trabajar y después, que pueda sostenerlo (Entrevista 10)

Acompañamiento poco acompañado

En Accesos, los BNC se desenvuelven en un programa que apuesta al acompañamiento como elemento relevante para el éxito. Esto se agudiza en “programas de asistencia social, donde, bajo el enfoque de la inversión social, el encuentro público se ha materializado en estrategias de

intervención personalizadas para ‘activar’ la capacidad de agencia individual de los usuarios” (Reininger et al., 2024, p. 58).

Este aspecto, que, en función de las características del mercado de trabajo, ya es un gran problema, se intensifica en tanto Accesos no cuenta con dispositivos o condiciones que favorezcan el acompañamiento. Las postulaciones a Accesos no son realizadas por otros programas o dispositivos del MIDES, sino por los y las técnicos que en ellos trabajan, a nombre personal.

Esta situación también se da en el acompañamiento. No hay una decisión colectiva que —entre otras cosas— redefina el trabajo en integrar postulantes a Accesos. Así, el acompañamiento se agrega a las exigentes tareas que ya realizan los BNC. Esto no es leído por los profesionales como un reconocimiento a su trabajo, sino, al contrario. La sensación es de cierta invisibilidad del trabajo que realizan, de las exigencias que supone, que haría que esta nueva tarea pudiera ser asumida sin mayores costos personales. Una persona entrevistada explica ese cambio:

El ahorro de la plata. Y nos termina sobrecargando, digamos, a los técnicos que hacemos otras tareas y que a veces termina como también interfiriendo en la intervención. (Entrevista 7)

Como fue mencionado, el mismo programa para realidades diversas también genera impactos en las posibilidades y tipos de acompañamiento. A esto también se suman las improntas personales.

En UCC, son postulaciones que se realizan a integrantes de familias con las cuales vienen trabajando y en una propuesta de intervención que incluye el componente laboral. En este caso, una parte de la sobrecarga se zanja con un cambio en las prioridades en la intervención.

Sigo teniendo este acompañamiento y mi acompañamiento ahora va a pasar más por lo laboral. No voy a descuidar cosas que nosotros siempre decimos, bueno, no negociamos esto. No negociamos los controles. No negociamos el que tengan que ir a la escuela. Siempre decimos, bueno, nosotros el resto negociamos todo. Y ahí hacemos un ajuste y bueno, está. Y capaz que ahora va pasando más por lo laboral. Sin descuidar el resto. (Entrevista 12)

Las tensiones también parecen derivarse no solo del mayor trabajo, sino también de la manera en que este ha sido planteado a los BNC.

El acompañamiento recae en equipos que ya están sobrecargados con otras situaciones. Hacemos lo mejor que podemos, con lo que tenemos, con los recursos que tenemos, que son muy pocos, casi nulos. [...] Empiezan a trabajar, necesitan calzado adecuado, ropa, uniforme. Desde el principio nos dijeron que el seguimiento recae sobre nosotros. Esto es como se maneja hoy el programa. Son “bajadas” que vos las tenés que acatar. (Entrevista 10)

Estas son líneas definidas por otro programa. Entonces, está bien que se apoye el acompañamiento desde equipos de UCC. Pero esas definiciones no vinieron con un trabajo a la interna para poder ir reflexionando. Ha sido difícil generar un ambiente de trabajo que permita pensar la manera de trabajar en conjunto ese acompañamiento. (Entrevista 8)

La situación es más compleja en las OT, porque postulan personas que conocen poco y su tarea se realiza puertas adentro, por tanto, el seguimiento básicamente se reduce a un acompañamiento telefónico.

Tenías un seguimiento, que no es el estilo de trabajo que está propuesto desde la oficina. Es un seguimiento más de situaciones puntuales, que las llevás al hombro, pero no podés hacer el seguimiento de toda esa problemática. Si vos no tenés resuelto sistema de cuidados, obviamente la persona no va a ir a trabajar. (Entrevista 4)

Es telefónico el seguimiento. Una vez por mes o cada dos, es presencial. Es para que cumpla. Es acompañamiento para que estés por dentro de la situación de la persona y que no se pasa que un día, o sea, no se presenta a trabajar una semana y nadie sabe por qué, es por eso. (Entrevista 9)

En un caso, se relatan ajustes y cierto espacio mayor para el seguimiento, recostado en esfuerzos personales.

La compañera que hace seguimiento y yo, que hicimos postulación, somos referentes de Acceso, tenemos un día, que nos hacemos como la puesta a punto, y ahí, cuando nos tocó hacer seguimiento, era tipo rondita de llamadas, entrevistas, no sé qué. Esto ocurre en esta oficina, porque nos hacemos el tiempo para... Además de que no te daban el tiempo, tampoco te daban la facilidad de contactarte directamente con nadie. (Entrevista 6)

Esto hace que el acompañamiento “sea el posible” y, en la práctica, con distancia, con lo que surge en el diseño del programa.

Tanto en UCC como en las OT, algunas personas entrevistadas hacen referencia a un criterio de postulación, no explicitado, y es que la persona “puede sostener” la experiencia en Accesos. Las necesidades de éxito personalizado en las BNC, junto a dificultades para el acompañamiento y la ausencia de algunos soportes claves (por ejemplo, para las tareas de cuidados) pueden llevar al *creaming*, otro de los mecanismos destacados por Leyton (2020) a los cuales recurren las BNC para lidiar con situaciones complejas. Este supone 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” (p. 46).

La postulación: entre la sobrecarga de trabajo y la importancia del empleo

El conjunto de las personas entrevistadas —aun reconociendo sus complejidades— valora Accesos como una oportunidad para las personas con las que trabajan. Aun así, en algunos casos, se restringen las postulaciones y en otros, se valora la no incorporación. Esto supone otra tensión para los BNC, entre la valoración que hacen de la oportunidad del programa y las exigencias que el mismo supone.

En algunos casos, hay una decisión expresa

[Este año] yo no postulé mucho porque ya sabía cómo era la mano. Fue como una medida dentro del equipo mío de trabajo, de decir, bueno, yo no voy a postular con todo el laburo que tenemos acá [...] no voy a postular gente, o sea, yo fui muy cuidadoso con la gente que postulé, postulé a tres personas [...] creo que hay como una idea de que nosotros el tiempo es como, no sé, tenemos una galera así, un embudo de la cuarta dimensión, y podemos hacer todo. (Entrevista 2)

En otros casos —a tono con el ingreso—, se espera que el “funcionamiento mágico” excluya postulantes.

Por suerte este año tenemos menos [incorporados a Accesos], tuvimos la suerte de que en el sorteo salieran más personas de programas. El año pasado teníamos 4 o 5 cada una para hacer el seguimiento, y lleva tiempo [...] por eso te decía como un poco esto de por suerte nos quedó una cada uno. Porque también era esto del miedo de, bueno, si en el índice de empleabilidad catalogan las 25, me quiero morir. (Entrevista 7)

Aún en el contexto de lo analizado, los BNC postulan y a esto -entre otros aspectos- contribuye la subjetividad liminal, entendida como la capacidad de afectarse por la vida de la otra persona (Reininger et al., 2024). En el caso de Accesos, el argumento central de los BNC, se sustenta en la importancia del empleo para las personas con que trabajan o con aquellas que se acercan a las OT.

Nosotros trabajamos con una población que está constantemente en búsqueda de trabajo, y la verdad es que...lo tenemos asimilado, lo aceptamos [el aumento de trabajo]. (Entrevista 10)

Y es la oportunidad. Nosotros se las brindamos, que ellas las tengan porque en realidad se trata de esto. Si ella va a estar bien, va a estar mejor. Capaz que, no sé, esto le va a permitir a esa mujer que salió de la casa, que pueda hablar con otros, que pueda hacer unas redes. Y esto va a sembrar cosas en los demás, en sus hijos. [...] Trabajamos en lo laboral. Nosotros no somos ni superhéroes ni nada de eso. Pero está, si yo lo puedo ayudar, yo me recargo. Me recargo en esto. (Entrevista 12)

Por un lado, pensás, es una oportunidad laboral para la gente que lo necesita, tal vez, es la única posibilidad que tienen por la escasa formación, porque hace tiempo que están fuera del mercado formal de trabajo. (Entrevista 4)

Trabajo en beneficio de las familias. Es una oportunidad, están tan sumergidos... que lo que pueda. Yo trabajo 6 horas, ellos son los que tienen la vida más compleja. (Entrevista 5)

Es un recurso más para la familia, que no es un sueldo, es una prestación, pero entendiendo, creyendo que va a sumar. ¿Vos estás dispuesta a sumarte trabajo? Es un tema difícil... la respuesta políticamente correcta es que es parte del trabajo y hay que hacerlo. Pero también el compromiso de una como técnico, juega ahí. (Entrevista 1)

Síntesis y conclusiones

En el marco de un libro que tiene como objetivo generar conocimiento sobre las BNC, este capítulo estuvo centrado en analizarlas dentro del Programa Accesos, un programa de empleo protegido puesto en marcha en Uruguay en 2022, desarrollando en 2024, su tercera edición bajo los énfasis políticos de una nueva coalición de gobierno.

Un aspecto singular del programa es que tiene como uno de sus aspectos destacados —y reiterados— la valoración del saber técnico. El análisis realizado es una muestra más de las distancias entre anuncios y prácticas efectivas. Los BNC no conocen los criterios concretos para la incorporación y exclusión al programa y esto a pesar de consultas realizadas para atender este aspecto. Desde esta nebulosa, deben vincularse para postular y luego comunicar quiénes se han incorporado o no al programa. Hacen lecturas sobre esos criterios, que muchas veces no se corresponden con los resultados de las postulaciones. Se personaliza en el BNC y no en el programa la decisión y responsabilidad por la postulación. A sus tareas cotidianas, deben sumar el acompañamiento sobre el cual hay enormes expectativas, pero sin correspondencia de recursos.

En Accesos son observables varios de los aspectos planteados en la introducción de este libro, con las complejidades y desafíos que estos suponen. Esto suma elementos para destacar la relevancia del estudio de las BNC y hacerlo de manera situada. Hacerlo en el contexto latinoamericano, supone considerar el triste lugar del continente con mayor desigualdad del mundo, con enormes dificultades para garantizar niveles básicos de protección social, con mercados de trabajo caracterizados por la informalidad, junto a Estados que históricamente han tenido baja (o nula) capacidad para proteger a las personas considerando tanto los recursos como las modalidades de acceso a los mismos.

Aun considerando el desarrollo relativo del Estado en Uruguay, el programa analizado muestra la distancia entre necesidades y recursos en que desarrollan su trabajo los BNC (en particular, en el caso de programas asistenciales). Esto se agudiza en programas como Accesos, con amplísima difusión mediática y claramente sustentados en la subjetividad neoliberal. Desde los anuncios públicos, el empleo aparece como aspecto central para la dignidad de la persona, sin ninguna vinculación con las condiciones de posibilidad. Accesos parecería abrir una puerta, que en realidad es para pocas personas y por poco tiempo.

En Accesos también son observables márgenes relativos de autonomía y discrecionalidad. En el marco de un mismo programa, los BNC toman decisiones distintas. En algunos casos, esto es consecuencia de las dificultades que surgen de la falta de adecuación a realidades diversas y también de vacíos o inconsistencias del programa. Pero las diferencias también surgen de valoraciones profesionales que llevarán —entre otros aspectos— a criterios más o menos amplios para postular al programa. Esto confirma la necesidad de continuar estudiando los riesgos de reproducción de la desigualdad desde el trabajo en la primera línea de implementación de las políticas sociales.

El análisis también permitió observar cómo muchos de los vacíos e inconsistencias del programa, son atendidos por los BNC, en particular, desde la posibilidad de empatizar con las necesidades de la población con la que trabajan. En Accesos, pese a las dificultades, los BNC postulan. Esto es explicado desde la importancia otorgada al empleo y la excepcionalidad de la oportunidad. Accesos aparece como una oportunidad para las personas, pero el análisis también muestra que lo es para los propios técnicos, tensionados por la muy baja materialidad en la que transitan cotidianamente.

Finalmente, el análisis muestra otro aspecto relevante para América Latina: el lugar del Estado, particularmente en su relación con los sectores más vulnerados en sus derechos. En Accesos se observa un gobierno con casi nulas preocupaciones por hacer públicos los criterios de incorporación a un programa social que, reiteramos, ha sido ampliamente valorado y difundido públicamente. Esto se aleja de la idea de derechos ciudadanos, no solo porque el Estado se enfrenta y no atiende derechos vulnerados, sino porque tampoco otorga transparencia en los criterios de acceso a los recursos públicos. La forma en que se tramita Accesos no parece contribuir a la legitimidad del Estado. Esto es un problema para toda América Latina que ya conoce que el vacío o debilidad estatal solamente agudiza la desprotección y desigualdad.

Bibliografía

Arias, Ana (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

Baráibar, Ximena (2017). ¿Quéves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en Uruguay. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (12), 333-367. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1512>

Decreto n° 202 de 2022. Reglamentación de los artículos 242 a 246 de la Ley 19.996 relativa al Programa Accesos. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/202-2022>

Filardo, Verónica y Merklen, Denis (2019). *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Hupe, Peter y Hill, Michael (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>

Lema, Martín (8 de setiembre de 2021). Programa Accesos incrementará transferencias monetarias e ingreso al mercado laboral formal. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/programa-accesos-incrementara-transferencias-monetarias-ingreso-mercado>

Lema, Martín (25 de octubre de 2021). Personas en situación de calle atendidas por Desarrollo Social accederán a cursos de capacitación. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/personas-situacion-calle-atendidas-desarrollo-social-accederan-cursos>

Lema, Martín (1 de abril de 2022). Gobierno acordó incentivos para empresas que contraten a beneficiarios del MIDES. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-acordo-incentivos-para-empresas-contraten-beneficiarios-del-mides>

Lema, Martín (12 de mayo de 2022). Ministerio de Desarrollo Social presentó programa de empleos temporales para 3.000 personas. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-desarrollo-social-presento-programa-empleos-temporales-para-3000>

Lema, Martín (24 de mayo de 2022). Participantes del programa Accesos desarrollarán tareas en el Ministerio de Trabajo. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/participantes-del-programa-accesos-desarrollaran-tareas-ministerio-trabajo>

Lema, Martín (1 de junio de 2022). Convenio otorga beneficios a participantes de programas del MIDES. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/convenio-otorga-beneficios-participantes-programas-del-mides>

Lema, Martín (19 de setiembre de 2022). Acuerdo brinda oportunidad laboral para egresados del sistema penitenciario. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/acuerdo-brinda-oportunidad-laboral-para-egresados-del-sistema-penitenciario>

Lema, Martín (2 de mayo de 2023). Edición 2023 del programa Accesos ofrecerá oportunidades laborales y capacitación a 3.000 personas. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/edicion-2023-del-programa-accesos-ofrecera-oportunidades-laborales>

Leyton, Cristian (2020). Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* (20), 37 – 56. <https://www.tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/173>

Lipsky, Michael (1980 [2010]). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services [30th Anniversary Expanded Edition]*. New York: Russell Sage Foundation.

MIDES (2022). Programa Accesos, edición 2022. Documento de diseño. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos>

MIDES (17 de marzo de 2023). Programa Accesos, aclaración a la ciudadanía. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/programa-accesos>

MIDES (2023). Programa Accesos, edición 2023. Documento de diseño. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos>

MIDES (2024). Programa Accesos, edición 2024. Documento de diseño. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos>

MIDES (17 de julio de 2024). Dispositivos de atención a la ciudadanía. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9789>

MIDES (20 de julio de 2024). Acerca de Uruguay Crece Contigo. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/acerca-uruguay-crece-contigo>

Instituto Cuesta Duarte (2024). Los salarios sumergidos en 2023: 100.000 “veinticincomilpesistas” más que en 2019. <https://www.cuestaduarte.org.uy/documentos/los-salarios-sumergidos-en-2023-100000-veinticincomilpesistas-mas-que-en-2019>

Reininger, Taly et al. (2024). Los encuentros públicos en la implementación de programas sociales en Chile: discusiones y prospectivas de un campo en formación. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10 (1), 53-66. <http://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.73807>

Rojas, Carolina (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado Social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado Ediciones.

Tummers, Lars et al. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>

REGISTROS, ACOMPAÑAMIENTOS Y TRADUCCIONES EN LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE

Agustina Favero Avico y Paula Danel

Presentación

En este texto proponemos analizar, a partir de investigaciones sobre las intervenciones de trabajadoras/es sociales, los registros, los acompañamientos y las eventuales traducciones en la implementación de programas sociales en dos campos: el del sistema de protección de derechos de adolescencias y juventudes y el de la discapacidad en Argentina. Se toman como punto de partida una serie de investigaciones sobre experiencias de profesionales del Trabajo Social en diversos campos de actuación, en las cuales se comprende la intervención profesional como una trama, en donde se disputan junto a la idea misma de intervención, distintas nociones en torno al sujeto de los programas sociales, distintas aproximaciones a la perspectiva de derechos, como así también diversas comprensiones en relación a los cuerpos y la experiencia situada en los procesos de intervención profesional (Ageitos et al., 2021).

Afirmamos que los escenarios de intervención están interseccionalmente delineados por cuatro modos de dominación: el capitalismo neoliberal, el colonialismo, el capacitismo y el patriarcado—enlazado al adultocentrismo—; procesos que urden una trama de desigualdades que se han profundizado en nuestros países en el actual contexto (Danel y Favero Avico, 2021). Consideramos un creciente interés en la discusión sobre las BNC, entendiendo desde una perspectiva relacional la potencia que esta categoría tiene para analizar aquellos procesos de dominación abigarrados en América Latina, la región más desigual del mundo (Reygadas, 2008; Scribano, 2010).

Sostenemos que las/os profesionales del Trabajo Social que participan en la primera línea de implementación de programas y servicios de asistencia permiten hacer asequible el mundo de las burocracias a las/os ciudadanas, un campo que se abre desde el registro, el acompañamiento y las traducciones que realizan en el proceso de implementación.

Por ello, en este escrito nuestro objetivo es hacerle preguntas desde el andamiaje conceptual de las BNC a las dimensiones del registro, acompañamientos y traducciones en la implementación. El marco teórico sobre las BNC, tal como se plantea en la Introducción de este libro, nos brinda una vía de entrada para la comprensión de los modos en los que se pone en juego una “discrecionalidad no arbitraria” (Arcidiácono y Perelmiter, op. cit) sosteniendo que el Trabajo Social participa en las disputas donde se despliegan estrategias singulares y colectivas de acompañamiento y resistencia con los sujetos con quienes se vincula y construye su intervención profesional (Danel y Velurtas, 2021, p. 9). Sin embargo, reconoce en ese mismo acto una tensión constitutiva entre control y transformación social (Castro Serrano y Flotts de los Hoyos, 2018).

El registro es una dimensión sustancial que proporciona información relevante en la producción de experiencias profesionales. Reconocemos el carácter político del registro en los procesos de intervención del Trabajo Social que se expresa en la discrecionalidad y la capacidad de agencia de los/as trabajadores/as sociales. En ese contexto, la estatalidad es habitada incómodamente por el Trabajo Social (Danel, 2020). Nos inquieta la dimensión de lo registrable y los modos en que se enuncian las destrezas técnico-profesionales del Trabajo Social en el marco de las acciones de estatalidad, que no se agotan en el acto de aquello que se registra y se traduce. Otorgar sentidos a los enunciados que escuchamos, sentimos y pensamos en nuestras intervenciones, es una acción intransferible sólo al registro lingüístico.

Una tensión latente de la noción de registro se hace presente como un mecanismo colonial de disciplinamiento de los grupos marginados del relato moderno del progreso, tal como Muñoz Arce en esta misma obra hace referencia. Señalamos en el mismo sentido que ese registro está condicionado por la escasez de tiempo y recursos que constituye uno de los rasgos centrales de las BNC. ¿De qué modo las burocracias producen registros sobre las formas que asume su función en la relación con la ciudadanía? ¿esos registros producen sólo un lenguaje de la escasez del usuario del programa o servicio? ¿Los acompañamientos sostenidos en el tiempo ocupan lugar en los registros?

Las traducciones aparecen en algún momento para tramar situaciones problemáticas complejas, coordinando redes y estableciendo acciones orientadas al reconocimiento y ampliación de derechos; un ejercicio de traducción al lenguaje público, técnico, político gubernamental. ¿De qué manera las palabras de las/os usuarias/os de los servicios son presentadas en estos registros? ¿sólo cabe la traducción para ellas? ¿Es posible una justicia epistémica en los registros del Estado?

El acompañamiento de trayectorias, como parte de los repertorios de los campos de intervención, se configura no solamente como parte de las demandas programáticas sino además como una dimensión en la intervención del Trabajo Social (Danel, 2020). En ese sentido, reconocemos con Noelia Sierra (2023, p. 30) el carácter polisémico del acompañamiento, quien lo entiende como “una práctica en relación, inscripta en una disciplina científica que se funda y encuentra sentido imbricada en el encuentro, lo intersubjetivo y lo corporal-afectivo y se entrelaza con el sistema de protección social”.

Desde estas consideraciones, en un primer momento nos interesa recuperar sucintamente las propuestas teóricas de Michael Lipsky (1980, 1996). La indagación respecto a los modos en los que se inscriben los procesos de implementación en el quehacer cotidiano del Trabajo Social alude a una lógica de funcionamiento estatal a la que este autor denomina BNC. Estos modos serán puestos en debate en relación con la producción de acciones de estatalidad (Rufer, 2022) como tarea inherente a esas BNC, destacando algunas ideas que nos permitirán tensar aquellas preguntas.

En un segundo momento, recuperamos hallazgos de dos investigaciones sobre el Trabajo Social, que se desarrollan con metodología cualitativa y que dialogan entre sí, recuperando las experiencias profesionales de estos

BNC en dos campos específicos. Incluimos debates en relación con las voces que aparecen en los registros producidos desde las BNC e interrogantes que emergen en la producción social de la profesión del Trabajo Social.

Finalmente, desde nuestros hallazgos, compartiremos algunas reflexiones con la intención de contribuir a una problematización compleja de la producción de los registros, los acompañamientos y las traducciones en la clave de las BNC, desde la particularidad del contexto latinoamericano.

Burocracias a nivel de calle y acciones de estatalidad

En líneas generales, la intervención profesional del Trabajo Social se encuentra íntimamente relacionada con las relaciones sociales vigentes: los modelos económicos, los mecanismos y dispositivos que históricamente se fueron construyendo para dar respuesta a la cuestión social. La intervención profesional en Argentina se institucionalizó en los inicios del siglo XX en el marco de la instauración del Estado capitalista, instituyendo 'lo social' como instancia pública de la acción social, para garantizar el proyecto de progreso y la modernización de la sociedad (Rozas Pagaza, 2002).

Las políticas sociales atribuyen una identidad a la profesión del Trabajo Social cuyo mandato está signado por el disciplinamiento a través de estrategias de control social. El espacio de la vida cotidiana como escenario de actuación profesional, "la primera línea", o la "trinchera", y más precisamente, las condiciones de vida de determinados sectores sociales pasan a ser las variables centrales del registro. Desde allí consideramos los estudios de Michael Lipsky acerca de las BNC (1980) para analizar el quehacer profesional de trabajadoras/es sociales. La construcción de registros suele ser subsumida únicamente como un componente de la dimensión técnico-metodológica del Trabajo Social en el marco de la implementación de las políticas públicas.

Desde el concepto básico de BNC —desarrollado en la introducción de este libro—, afirmamos que las metodologías de intervención del Trabajo Social contienen algún mecanismo de poder. Pero hablar de poder no remite, solamente, a aquel generado a partir de las posiciones sociales generalmente desiguales que ocupan las/os profesionales y los sujetos de la intervención, sino especialmente a las cuestiones relativas al ejercicio de los conocimientos en las elecciones metodológicas y en las propuestas de resolución. En este sentido, las intervenciones conforman dominios de

saber particularizados, en tanto que sus enunciados, miradas y prácticas forman parte de los procesos de selectividad de la población para la inclusión de determinados sujetos en políticas y programas. Desde allí, compartimos con Arcidiácono y Perelmiter (2022) que la noción de BNC nos permite comprender los modos de funcionamiento y la relevancia de la primera línea del Estado en la dinámica de las políticas públicas, en la producción y legitimidad del orden público.

Por ello, el andamiaje conceptual de las BNC aporta una teoría ascendente (Evans, 2011) para la comprensión de la implementación de políticas públicas en particular y de la producción del bienestar en general. Y al mismo tiempo pone el acento en las decisiones políticas estratégicas “desde arriba”. Mientras que Lipsky (1980) señala que la discrecionalidad constituye un rasgo central de esas burocracias, Evans (2011) incluye en ese debate la idea de que los procesos de profesionalización de la intervención social influyen en el grado de libertad en la toma de decisiones que ejerce cada colectivo ocupacional, lo que posibilita una profundización del arraigo en los valores e idearios que respaldan el control de la discrecionalidad. ¿Las discrecionalidades que destacan Lipsky (1980) y Evans (2011) son registradas?

Como parte de la grilla de la gubernamentalidad neoliberal (Sacchi, 2016), proponemos con Rufer (2022) la idea de acciones de estatalidad, procesos de producción de respuestas estatales que organizan el poder-saber como parte de un andamiaje. Las acciones de estatalidad son acciones que definen, se manejan en la ambigüedad, que no dejan ser capturadas. Los sentidos y reorientaciones de las políticas sociales provocan una multiplicidad de tensiones que moldean perspectivas de acción posibles que se traducen en la producción de políticas públicas en las que participan aquellas/os profesionales.

Los debates que se proponen desde el Trabajo Social para pensar la intervención reconocen las rupturas y continuidades del orden social, cuestión dicotómica que estructura el quehacer del Trabajo Social como disciplina y profesión. Esta idea nos lleva a pensar en qué modos la intervención profesional de las/los trabajadoras sociales tributa a procesos de transformación social en los contextos de ampliación de la racionalidad neoliberal. Las preguntas que emergen son en torno a si aquellos modos se traducen en acciones correctivas o si los ejercicios de poder son encauzados para producir realidades más justas. En los términos de Lipsky, señalamos que esas intervenciones son decisiones redistributivas que afectan las vidas de las personas con las que se vinculan estos agentes.

Los aportes conceptuales en torno a las BNC y las acciones de estatalidad nos invitan a reconocer la relevancia histórica de la producción de los sujetos en Trabajo Social en espacialidades y temporalidades diversas, la construcción de traducciones y narrativas no hegemónicas, y fundamentalmente nos interpelan a preguntarnos sobre estas intervenciones.

El Trabajo Social en las burocracias a nivel de calle: intervenciones, registros y acompañamientos

Sistema de protección de derechos de adolescencias y juventudes

La primera investigación desde donde se propone compartir algunos avances analíticos, está orientada a indagar los procesos de intervención profesional del Trabajo Social con jóvenes que han sido desvinculados de su entorno familiar y comunitario por haber sufrido graves vulneraciones de sus derechos y transitan por programas de egreso de instituciones de cuidados del Sistema de Protección de Derechos, particularmente en el marco de la implementación del Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso (PAE).

Las/os trabajadoras/es sociales como agentes estatales en el territorio, en su rol de referentes, acompañan a jóvenes en la construcción de su proyecto de vida, que se traduce en un formulario. Su presentación es un requisito que se configura como condicionamiento de acceso en el programa.

Asimismo, estas/os agentes deben dar cuenta del seguimiento de las tramas sociales juveniles desde su expertise disciplinar mediante la construcción de informes, los que, entendemos, revisten una performativa capacidad de registro ininterrumpido del comportamiento individual. Los registros volcados en ellos no se reducen a la mera descripción de datos obtenidos en las entrevistas, sino que además ponen en juego las subjetividades de los actores intervinientes, así como las traducciones que las/os agentes estatales hacen de la realidad que se les presenta en aquella situación. Las decisiones que se tomen a partir de la comprensión de este documento por parte de la autoridad de aplicación de los programas, también llamadas burocracias “duras” (Buchely, 2017), afectarán la cotidianidad de este grupo.

En este sentido, con el propósito de auscultar las tramas de vínculos, sentidos y destrezas de las burocracias que surgen de los acompañamientos y los registros profesionales, las/os colegas compartían:

Cuando aparece el PAE nos tuvimos que capacitar para ser referentes de los pibes *para generar un proyecto de vida que tenía que ver con la burocratización: ¡un formulario extensísimo!* Esto implicaba que los pibes trabajaran cuáles son los deseos. En la medida en que eso no estuviese claro, la viabilidad del proyecto de vida era muy difícil. (Entrevista a Trabajadora Social, 46 años, coordinadora de programa)

El acompañamiento tiene que ver también con el compromiso, *ser un poco la voz de ellos...* me pregunto estos relatos cómo traducirlos en un informe, trato de reflejar de la mejor manera posible lo que ellos intentan decir y tratar de hacer las interpretaciones adecuadas que como profesionales tenemos que hacer en las consideraciones. (Entrevista a trabajadora social, 40 años, integrante de equipo técnico)

En estas voces, se reconocen algunos de los modos en los que se pone en juego la autonomía relativa a la que Lipsky (1996) hace referencia, en las estrategias, tomas de decisiones y procesos de reflexividad respecto a un reconocimiento del poder existente a partir de su puesta en acción, la revisión de sus intervenciones y el direccionamiento que dan a las mismas que impactan en las trayectorias vitales de los sujetos de la intervención.

En sus estrategias distinguen de qué modos reelaboran sus intervenciones respecto de la preparación de este proyecto de vida como requisito de accesibilidad en el programa, así como el acceso al recurso económico que asigna. En ese marco identifican prácticas que se vinculan con un comportamiento expreso (Llobet, 2013) que debe ser explicitado en los informes técnicos. ¿Cómo estas condicionalidades en un proceso de ampliación de derechos se rearticulan en la actualidad con las lógicas de merecimiento y control en las BNC?

Los registros y las traducciones convergen en estas narrativas. Los sentidos atribuidos frecuentemente a la idea del acompañamiento son los de 'ser la voz' de las/os jóvenes. Una idea de traducir (de Sousa Santos, 2009) y de hacer aprehensibles las necesidades desde el registro y la enunciación. (D)Enunciar en la esfera pública las singulares situaciones de precariedad y vulnerabilidad, pero también deseos y necesidades de quienes están siendo acompañadas/os en un acto de traducción. Entendemos que esas traducciones posibilitan actos de resistencia junto con estos sujetos de las políticas. En algunas oportunidades se expresa la resistencia en la elección del modo de narrar el informe, del lugar que ocupa la trama textual de las voces de las/os jóvenes en el mismo. En otras, la resistencia se expresa

desde la escritura articulada con otros actores gubernamentales a fin de amplificar las voces.

Sin embargo, las presiones en las burocracias persisten, por cuanto la producción de proyectos de vida para la inclusión al programa implica paradójicamente negarse a traducir algunos rasgos de esas trayectorias vitales y sus imbricaciones de clase, raza, género y edad, ocultando la trama de desigualdades:

Está este proyecto —que es un desastre— y hay una cuestión que tiene que ver con la falta de respeto: le damos el proyecto para que *lo complete, pero lo tengo que cambiar todo porque si no, no tiene relación con lo que yo puse en el informe*. Me siento muy mal cada vez que hago eso porque cuando yo lo mando a la SENAF¹⁵ no es lo que ellos pusieron, pensaron y se esforzaron. *Sé que es por un bien mejor*. (Entrevista a trabajadora social, 39 años, integrante de equipo técnico)

Se observa un denominador común en cuanto a la importancia de la escucha de anhelos e ideas de futuro y el tiempo para dar espacio a la participación real de las/os, que les involucre en la toma de decisiones. Sin embargo, esas historias no pueden ser explicitadas en el proyecto de vida programático, por cuanto no son las esperadas por el organismo de aplicación. Las burocracias “duras” esperan una juventud que se objetiva en relación con una serie de rasgos: exitosa, autónoma e independiente; atributos que a su vez se presentan como tareas de autogobierno cuya responsabilidad recae en usuarias/os del programa.

Los saberes profesionales, saberes expertos, disputan en forma pujante en la lucha de sentidos de las políticas sociales, buscan trastocar o reafirmar representaciones “acerca de las condiciones de vida de los sujetos excluidos, las múltiples determinaciones que les dan origen y las consecuencias sociales que pueden aparecer si no se les da respuesta” (Cazzaniga, 2000, p. 3). En las traducciones que hacen las/os BNC en los relatos compar-tidos, se reconoce que el proyecto de autonomía personal es una llave al bienestar, “un bien mejor”. Hay una discrecionalidad por cuanto hacen primar la accesibilidad al recurso, aportar a garantizar la satisfacción de algunas condiciones materiales de existencia; por lo que, de este modo, lo prohibido de decir en una sociedad como así también las voces “legitimadas”

¹⁵ Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

en espacios-tiempos determinados, expresan modos específicos gubernamentales.

Hasta aquí, intentamos establecer algunos enlaces entre las estrategias de ejercicio del poder y la construcción de la estatalidad, interrogándonos sobre las contradicciones persistentes entre la configuración de las protecciones sociales, la necesidad regulatoria del Estado y los agenciamientos de las/os agentes estatales en la reconfiguración de la institucionalidad. Ello no puede deslindarse de las condiciones de materialidad de las intervenciones. En este sentido, en otros estudios (Danel, Velurtas y Favero Avico, 2020) hemos observado la precariedad del andamiaje institucional del Sistema de Protección de Derechos, por cuanto la mayoría de los equipos que intervienen con juventudes trabajan en torno a problemáticas muy graves y atendidas por equipos muy precariamente contratados por el Estado que exigen el pluriempleo:

No le dedico el tiempo que debería dedicarle. La realidad es que es más una cuestión económica de hacer la parte burocrática y lo que implica armar el proyecto y todo con el joven, pero que después no se sostiene un acompañamiento real... Cuando uno arma el proyecto habla de cuestiones muy específicas que después en la práctica se te pierden. (Entrevista a Trabajadora Social, 33 años, integrante de equipo técnico)

Este testimonio da cuenta de cómo el colectivo profesional en el cotidiano está sobrecargado de demandas que concentran su atención, postergando aquellas relacionadas a la construcción de proyectos de egreso que se relegan en función de la escasez de recursos. El gobierno de la inseguridad en los términos de Lorey (2016) en ese andamiaje estatal precario, afecta la autonomía y el poder discrecional de los agentes estatales ¿hasta qué punto portar la llave del bienestar gravita en las estrategias de intervención?

Sistema de la discapacidad

La segunda investigación que compartimos incluye los servicios asistenciales y de salud destinados a personas con discapacidad. Al igual que en la primera experiencia, los/as trabajadores sociales en tanto BNC asumen la demanda institucional de hacer accesible el Estado a los/as ciudadanos, aportando a disminuir barreras sociales para la inclusión social y la configuración de autonomía personal. En ese marco, se producen enunciados y registros que forman parte de las acciones de estatalidad en un contexto

determinado. Trabajadoras/os ubicadas/os en la primera línea del Estado le imprimen formas situadas a la implementación de políticas públicas gestionando encuentros cotidianos de las personas con discapacidad con el Estado. Especialmente, las políticas de discapacidad en Argentina han desplegado una serie de acciones que la ubican como asunto público, de manera medicalizada y mercantilizada (Danel, 2018). No obstante, el engranaje del Estado supone la resolución individual del entendimiento sobre cómo funciona el mismo y los puntos que posibilitan el despliegue de acciones en los circuitos de esa estatalidad. Por ello, interesa compartir parte de la investigación desarrollada con financiamiento del CONICET, en la que se tuvo un acercamiento a las intervenciones profesionales de trabajadores/as sociales en el marco de las políticas de discapacidad.

Uno de los acercamientos ha sido a los procesos de certificación estatal de la discapacidad, a través de la entrevista a profesionales que integran las Juntas Evaluadoras Interdisciplinarias para el otorgamiento de los Certificados Únicos de Discapacidad (CUD) y a profesionales de establecimientos de salud y oficinas de discapacidad a nivel local.

Los certificados resultan un instrumento estatal que se gestiona de manera voluntaria ante una junta evaluadora interdisciplinaria. El CUD configura un documento intransferible, personal, impreso con medidas de seguridad, que pone en evidencia la condición y situación de la persona que lo solicita. El mismo hace parte de un engranaje sustantivo en los procesos de gestión de recursos y accesos a diferentes políticas y servicios de discapacidad, salud, educación, transporte y empleo. Tiene carácter nacional y en los últimos 15 años ha ampliado su disponibilidad territorial y federal, garantizando validez en todo el territorio. Se sostiene una idea fuerza en relación a que el CUD posibilita accesos a derechos.

El mencionado certificado se otorga a aquellos sujetos con alguna alteración funcional, previa evaluación por parte de la Junta. Los criterios para el otorgamiento y valoración están sostenidos en dos clasificaciones internacionales, la décima edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10) y la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud 2 (CIF -2), ambas emanadas por la OMS (Organización Mundial de la Salud). Argentina desarrolla la acción certificatoria a partir de los preceptos dispuestos en la Ley Nacional 22.431 (1981), posibilitando un registro estadístico federal. Y agregamos en diálogo con Levin (2019) que esa certificación constituye un rito de institución que produce la discapacidad y/o la consagra: “la certificación estatal, entonces,

consagra un status diferencial que tiene la potencialidad de contribuir a la formación de un *habitus de la discapacidad*" (Levin, 2019, p. 121).

De acuerdo con los datos estadísticos nacionales, para el año 2022 se emitieron 307.940 certificados, siendo que dos tercios de los emitidos (y vigentes) se otorgan en la provincia de Buenos Aires y su área metropolitana (Registro Nacional de Discapacidad 2022, 2022); lo que refleja la concentración de población en el área central del país, así como sus recursos.

Las entrevistas con trabajadoras sociales han permitido identificar las tensiones que tramitan en tanto BNC. Por un lado, ligado a la certeza construida en el campo en relación a que el CUD resulta la llave de acceso a los derechos de las personas. Esto resulta concordante con la idea que presenta Lipsky (1980) en cuanto a que los BNC tienen las claves de una dimensión de la ciudadanía. Vinculada con esto, se delinea la segunda tensión asociada a la toma de decisiones en relación con la discrecionalidad en la toma de estas. Como señalamos en el primer apartado, las intervenciones sociales conforman dominios de saber particularizados, que anudan procesos de selectividad y accesibilidad de la población para su inclusión en políticas y programas. La literatura consultada ubica como necesaria la discrecionalidad, toda vez que las tareas asignadas a las burocracias son dinámicas, heterogéneas y requieren de un amplio abanico para la toma de decisiones. Por ello, este filtro analítico permite identificar las estrategias que asumen las trabajadoras sociales y los equipos en los que se insertan para implementar políticas, programas y servicios. Y la tercera tensión identificada es la que se vincula a que la relación cara a cara hace que no cuenten con mediaciones institucionales para compartir sus decisiones. En el caso de las Juntas Evaluadoras, son las mismas las que deben informar si la condición de salud, la capacidad funcional y los procesos de inclusión resultan suficientes para acceder a una certificación estatal de discapacidad.

En esa línea, compartimos el relato de una trabajadora social que integra una Junta Evaluadora y comparte las estrategias que fueron realizadas tendientes a aminorar las barreras de acceso, facilitar la comprensión de requisitos programáticos y posibilitar que las reacciones adversas de los usuarios no existan.

Nosotros medimos los obstáculos, pero, bueno, no está contemplado. Sí, le podés dar alguna vuelta por ahí social, que esa es la idea del certificado cuando se modificó, pero a veces cuesta muchísimo. Así

que, bueno, se trata de ver... la idea es ser accesible a la persona que te está... por eso las chicas están súper capacitadas ¿viste?, tenés que tener mucha paciencia también y demás; y después nos resulta mejor verificar la documentación antes de la Junta, entonces lo que hacemos es: chequeamos la documentación para que el día de la Junta ya lo podamos hacer, digamos, empezar a emitir el certificado, y eso nos está resultando porque venía mucha gente con documentación incompleta, mucho pendiente sino (Entrevista a Trabajadora Social, 60 años, integrante de Junta Evaluadora).

También, tal como señalamos, el encuentro con los usuarios hace accesible la mirada del Estado de las condiciones de vida de sujetos que antes no habían sido mirados ni escuchados.

La gente que necesita empezar todo un circuito, hacer un certificado, una pensión para lograr que el chico tenga atención, porque los médicos le dicen —los médicos y las escuelas— expresiones de deseo, digo yo. Porque le dicen ‘y, no, tenés que tener obra social, ¿viste? y sí, tenés que tener obra social, tenés que tener un vehículo para trasladarlo, pero ¿cómo llegamos a eso?! Entonces nos lleva más tiempo todo. El otro día que yo tuve que hacer domicilio, las chicas me dicen ‘hicimos súper rápido porque vos no estabas’ (risas). (Entrevista a trabajadora social, 48 años, integrante de Junta Evaluadora).

Ubicamos en las entrevistas de manera constante las formas en que las/os profesionales de Trabajo Social configuran la escucha y el acompañamiento como parte de una estrategia distributiva y de accesibilidad. Como venimos planteando, las dimensiones del registro, del acompañamiento y de las traducciones posibilitan hacer asequible el mundo de las burocracias.

Eso te digo, tiene que ver con muchas situaciones individuales, hay gente que está muy perdida o con diagnósticos muy de golpe, como que no se la veían venir y, bueno... el otro día nos pasó con un nene con autismo, la madre se puso a llorar, pero yo digo ‘no llora por eso solo, llora por todo’ ¿me entendés? Porque es todo como que... una mamá joven también, son como muchas situaciones, vos no tenés un centavo, no tenés un ingreso y el médico neurólogo que lo está tratando te dice un montón de cosas que tenés que hacer y que no le podés pagar. Es muy desesperante la situación. (Entrevista a trabajadora social, 32 años, integrante de Junta Evaluadora).

Y en ese punto nos preguntamos si el registro que posibilita el CUD resulta suficiente para identificar las situaciones que ejemplificamos con los extractos de entrevistas. ¿Y esos registros dan lugar a los sentidos que producen los usuarios o siempre son hablados por expertos? ¿se trata de traducciones? ¿será posible la justicia epistémica?

Sostenemos la importancia del reconocimiento del carácter político del registro del otro —el sujeto de intervención, usuario de los programas y servicios sociales— en los procesos de intervención del Trabajo Social, e identificamos que, si no se registra, no hay inscripción del sujeto en el espacio público. Agregamos, además, que la acción de estatalidad no se subsume sólo al acto registrable (Danel y Favero Avico, 2023). Si “las burocracias, lejos de conformar cuerpos ajenos a las luchas históricas, tratan todo el tiempo problemas políticos de primer orden” (Inda, 2023, p. 40).

La reconfiguración de las burocracias y las políticas públicas va acompañada de los cambios de orientación político-ideológica de los gobiernos en los últimos diez años. Se evidencian diversas concepciones de las políticas de inclusión en los procedimientos burocráticos en sus implementaciones. Observamos que las formas de protección atravesadas en sus objetivos por las concepciones de universalización y de derechos intentan establecer un quiebre con las políticas neoliberales propias de las décadas precedentes.

Las dos experiencias de investigación compartidas permiten identificar las formas en que las BNC anudan de manera situada y encarnada las tensiones entre ciudadanías precarizadas, discrecionalidades sostenidas en profesionalismos y estrategias para hacer accesible el Estado apoyado en criterios de justicia. Señalamos como ciudadanías precarizadas en relación a que las personas que se ubican como sujetos de intervención (jóvenes y personas con discapacidad) evidencian restricciones en el acceso al Estado, fundado en formas de opresión intersec-tadas. Itinerarios que se ven interrumpidos en la búsqueda de respuesta al Estado, y al mismo tiempo un duro lenguaje estatal que sólo está dispuesto a narrarlos como carentes incompletos, etc. Las discrecionalidades, que la literatura de las burocracias ubica como problemáticas, en el caso de las intervenciones de trabajadoras/es sociales aquí presentadas, se identifican como un denodado esmero por configurar una expertise en el saber acompañar y escuchar como posibilidad para hacer asequible al Estado. Podríamos pensar que se trata de burocracias blandas (Buchely, 2017), pero efectivamente la presencia próxima, empática y

fundamentada en criterios de justicia los ubica en una puja por evitar ser interdictores de esas ciudadanías precarias. Y en ese sentido, como parte del repertorio de estrategias de accesibilidad, ubicamos el registro y las traducciones. Registro en el lenguaje del Estado para que sean posibles las inclusiones en programas y las certificaciones. Traducciones para que los lenguajes del Estado sean capaces de nombrar de otras maneras y de disponerse a la conversación. Traducción en varios sentidos, por un lado, para hacer posible una conversación: como señala Larrosa (2006), la lengua puede ser un dispositivo de acogida o de rechazo, pues entonces la traducción está allí para hacer posible el lenguaje de la experiencia y la conversación. Y por otro, porque esa traducción posibilita que el registro, deje evidencia de la presencia de precariedades y violencias en esas trayectorias vitales.

Reflexiones finales

En este capítulo exploramos los aportes que la literatura sobre las BNC (Lipsky, 1980 y 1996; Evans, 2004 y 2011; Arcidiácono y Perelmiter, 2022) produce en torno a los procesos de implementación y producción de políticas. También pusimos en diálogo esas contribuciones con investigaciones desarrolladas considerando las particularidades del contexto argentino y latinoamericano. Presentamos las características principales de las intervenciones profesionales de trabajadoras/es sociales en relación con un programa de egreso destinado a jóvenes y con los procesos de certificación estatal de la discapacidad como puerta de acceso a las políticas socioasistenciales de discapacidad.

Del análisis de los hallazgos de esas investigaciones, observamos que en la asunción de demandas institucionales y de los sujetos en las intervenciones, así como en el desarrollo de tareas de acompañamiento (Danel, 2020; Sierra, 2023) estas BNC resultan testigos de los impactos de una singular y ampliada trama de desigualdades, en las trayectorias vitales de las personas usuarias de los servicios. En ambos estudios se observa que las dimensiones de registro, acompañamiento y traducciones son desarrolladas por trabajadores/as sociales con miras a posibilitar la accesibilidad al Estado. Estas BNC cuestionan y tensionan singularmente la organización del poder estatal.

También se identifica que el acto de asignación de respuestas en el lenguaje del Estado, en estos casos con el otorgamiento del certificado único de discapacidad o con la asignación de acompañamientos, se

produce un aposentamiento en dicho lenguaje para hacer asequible al Estado, en su función redistributiva. Y esto supone el despliegue de una actividad sustentada en experticia o profesionalización que hace posible que la discrecionalidad no se constituya en arbitrariedad subjetiva. El respaldo en una urdimbre y trama fundada en el debate disciplinar hace posible que el despliegue de la profesión tome solidez y posibilite una destreza colectivizada en el manejo de la discrecionalidad.

Decíamos que las BNC participan en procesos de dominación que están vinculados a los contextos latinoamericanos de manera singular. Lo que los teóricos clásicos de las BNC identifican como discrecionalidad, viene siendo analizado desde el debate contemporáneo del Trabajo Social latinoamericano como acompañamiento y escucha, un modo situado de habitar la profesión. Y agregamos, en diálogo con esa literatura, que los registros y la presencia de las voces de los sujetos condensados en letras vivas requieren un acto de justicia epistémica. Observamos que los sujetos de la intervención, al tiempo que son narrados por el discurso del Estado, producen vinculaciones con las/os BNC que trascienden la nomenclatura experta, posibilitando la redistribución del poder y generando procesos de inclusión social.

Finalmente, asumimos que las BNC poseen una potencia relevante y estratégica en cuanto a traductores de las reconfiguraciones estatales en la formulación, evaluación e implementación de las políticas públicas. Asumen un lugar de rostro de un Estado puesto en cuestión, con capacidades institucionales con desarrollo desigual e injustamente distribuidas. Sus orientaciones producen efectos distintos de acuerdo con la forma en que efectivamente las/os trabajadores sociales entendemos, hacemos y sentimos esa política, generamos continuidades y resistencias y tensionamos el problema de las BNC. Múltiples factores modifican la calidad de las decisiones que traman la vida institucional en relación con lo territorial y con los sujetos con quienes pensamos proyectos de intervención del Trabajo Social. A fin de cuentas, son ellos/as quienes, desde sus estrategias y su participación en el proceso, echan luz acerca de la eficacia de la política como vector de inclusión social.

Podemos afirmar que, en el proceso de traducción al lenguaje del Estado, y en consonancia con la búsqueda de hacerlo más accesible, se constituye un nombrar, registrar y archivar que posibilita reconocer. Traducir y escuchar son modos de acercamiento a justicias epistémicas, ya que la traducción posibilita el lenguaje de la experiencia y la conversación.

Bibliografía

Ageitos, Paola et al. (2021). De urdimbres y tramas en las reflexiones, debates y apuestas del Trabajo Social contemporáneo. En: Paula Danel y Marcela Velurtas (coords.), *Entre precariedades y derechos: anudando debates del Trabajo Social, las políticas sociales y la intervención* (pp 108-128). La Plata: EDULP.

Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2022). *Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad*. Documento N°2 de la Colección Red Federal EMIC. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción-PNUD)

Buchely, Lina (2017). Estado empático y ciudadanía precaria. *Revista da Faculdade de Direito* (62) p. 211-230. Curitiba: UFPR <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v62i1.50742>.

Castro Serrano, Borja y Flotts de los Hoyos, Marcela (2018). *Imaginario de transformación. El Trabajo Social revisitado*. Santiago: RiL Editores.

Cazzaniga, Susana (2000). *Acerca del control, la autonomía y el reconocimiento de derechos*. Entre Ríos: Universidad Nacional de Entre Ríos

Clasificación Internacional de Enfermedades, undécima revisión (CIE-11), Organización Mundial de la Salud (OMS) 2019/2021. <https://icd.who.int/browse11>

Danel, Paula (2018). *Trabajo Social y Discapacidad. Intervenciones, trayectorias y temporalidades*. Paraná: La Hendija.

Danel, Paula (2020). Habitar la incomodidad desde las intervenciones del Trabajo Social. <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/issue/view/573>

Danel, Paula y Favero Avico, Agustina (2021). Intervenciones, cuerpos y escuchas en el Trabajo Social contemporáneo. En: Sandra Sande y Yamila Capurro (comps.), *Trabajo Social contemporáneo en contextos de pandemias: nuevos desafíos a la intervención gerontológica* (pp. 108–128). Montevideo: Tradinco.

Danel, Paula y Favero Avico, Agustina (2023). Archivo, temporalidad y enunciación en los debates del Trabajo Social. *Debate Público*, 13 (25), 63-74.

Danel, Paula y Velurtas, Marcela (coords.) (2021). *Entre precariedades y derechos: anudando debates del Trabajo Social, las políticas sociales y la intervención*. La Plata: EDULP.

Danel, Paula, Velurtas, Marcela, y Favero Avico, Agustina (2020). Gubernamentalidad neoliberal: miradas desde las intervenciones del Trabajo Social en el Gran La Plata, Argentina. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social* (30), pp. 221-238. doi: 10.25100/prts.v0i30.8876.

de Sousa Santos, Boaventura (2009). *Una epistemología del SUR*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Evans, Tony (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* 41, pp. 368–386 doi:10.1093/bjsw/bcq074

Evans, Tony y Harris, John (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work* (34) pp. 871–95. doi:10.1093/bjsw/bch106

Inda, Graciela (2023). Prólogo. En: Graciela Inda (comp.), *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación*. (pp. 128-148). Buenos Aires: Teseopress.

Larrosa, Jorge. (2006). Una lengua para la conversación. *Revista Educación Y Pedagogía*, 18. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/19062>

Levin, Axel (2019) ¿Qué determina la discapacidad en la infancia? La experiencia de la Certificación estatal argentina. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 13, 109-131. <https://www.intersticios.es/article/view/18861>

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, Michael (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En Joan Subirats y Joaquín Brugué (eds.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 281–297). Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.

Llobet, Valeria (2013). La producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso PSI en las políticas sociales en Argentina: una reflexión sobre el proceso de transición institucional. En Valeria Llobet (comp.), *Pensar la Infancia desde América Latina: Un estado de la cuestión* (pp. 120-129). Buenos Aires: CLACSO.

Lorey, Isabell (2016). *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Organización Mundial de la Salud (2001). *La Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud*. Ginebra: OMS.

Organización Mundial de la Salud (1992). CIE-10. *Décima revisión de la clasificación internacional de las enfermedades. Trastornos mentales y del comportamiento*. Ginebra: Meditor.

Registro Nacional de Discapacidad (2022). *Anuario Estadístico*. Dirección Nacional de Política y Regulación de Servicios - ANDIS. Argentina.

Reygadas, Luis (2008). *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos/ UAM-Iztapalapa.

Rozas Pagaza, Margarita (2002). *La intervención profesional en relación con la cuestión social*. El caso del Trabajo Social. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Rufer, Mario (9-16 de agosto de 2022). Lo silenciado, lo borrado, lo restituido [ponencia]. Seminario interno de capacitación. Relatoría de trabajo del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad. La Plata, Argentina.

Sacchi, Emiliano (2016). Neoliberalismo y subjetividad: notas para pensar la gubernamentalidad de nuestro tiempo. *Identidades*, 6, 22–33.

Scribano, Adrián (2010). Las prácticas del querer: el amor como plataforma de la esperanza colectiva. En Margarita Camarena y César Gilbert (coords.). *Amor y poder: replanteamientos esenciales de la época actual* (pp. 124-144). Chiapas: Razón y Acción.

Sierra, Noelia (2023). El acompañamiento institucional, la (des)confianza y el trabajo social. Algunas notas para pensar en su vinculación. *Debate Público*, 13(25), 12-24.

BUROCRACIA A NIVEL CALLE EN EL ENTRAMADO CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD: VALIDACIÓN CIENTÍFICA Y SUBJETIVACIÓN PROFESIONAL DE UN PROGRAMA DE SALUD MENTAL ESCOLAR EN CHILE

Cristóbal Villalobos y Mitzi Duboy-Luengo

Introducción

La publicación del libro de Michael Lipsky “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service” en 1980, marcó un punto de inflexión en la reflexión sobre los procesos de implementación de las políticas públicas. Más de 40 años después, la idea central de Lipsky (1980) de que los burócratas de nivel de calle (BNC) no solamente implementan los programas, sino que también los transforman, sigue siendo válida. En América Latina, la investigación sobre burocracias a nivel de calle ha mostrado que los BNC cuestionan y transforman los marcos político-institucionales desde los cuales se construyen las intervenciones, aunque sus estrategias tienden a tener ciertas particularidades (Pepinsky et al., 2017). Así, y a diferencia de lo que ocurre en el Norte Global, en América

Latina quienes trabajan en la primera línea buscan generar mecanismos de reparación frente a un Estado que falla (Guzmán y Peeters, 2024), convirtiéndose en actorías que deben desplegar un repertorio emocional intenso en su quehacer (Neckel y Sauerborn, 2023). En segundo término, en América Latina muchos BNC deben lidiar cotidiana y constantemente con los problemas de precarización, constituyéndose, de esta forma, en una especie de resorte de las inequidades sociales (Muñoz-Arce et al., 2022). Finalmente, los estudios muestran que los BNC en la región pueden entenderse como verdaderos “agentes corredores” entre la ciudadanía y el Estado (Nieto-Morales, Lotta y Peeters, 2024; Lotta, 2024), cumpliendo así un rol central en la producción de la ciudadanía contemporánea.

Insertos en esta discusión, desde hace algunos años hemos trabajado en un equipo de investigación que ha buscado entender los procesos de acción profesional de los BNC en Chile, país marcado por la incorporación de lógicas neoliberales en la política social (Reininger et al., 2022) y por la terciarización y subcontratación de los procesos de implementación de los programas sociales (Leyton, 2023). Los resultados han mostrado que los procesos de acción profesional en Chile se encuentran moldeados por la precarización social, que las resistencias profesionales tienden a desarrollarse especialmente mediante estrategias de confrontación sutiles e individuales y que se las acciones profesionales se configuran muchas veces buscando sostener la vida misma (Muñoz-Arce et al., 2024; Reininger et al., 2024; Muñoz-Arce y Duboy-Luengo, 2023; Reininger et al., 2022; Duboy-Luengo y Muñoz-Arce, 2022; Villalobos et al., 2020).

Aunque los resultados de estas investigaciones tienden a ser comunes para el conjunto de los programas sociales estudiados, los BNC del mayor programa de salud mental escolar del país, el programa Habilidades para la Vida (HpV) mostraron una opinión más positiva que aquellos que trabajaban en otros programas sociales, y describieron acciones profesionales más complacientes (y menos conflictivas) con el programa. Esto llevó a preguntarnos por las razones que podrían operar en este proceso, lo que nos obligó a revisar nuestro material y resultados de investigación. En ese ejercicio, la pregunta por el rol de la validación científica del programa y cómo esta se relaciona con la BNC emergió como tema relevante. Así, surgieron las siguientes preguntas: ¿Qué rol juega la “ciencia” en el proceso de validación de un programa social? ¿De qué forma la validación científica opera en el proceso de implementación de programas sociales? ¿Cómo transforma esta validación la subjetividad profesional de quienes implementan?

Este capítulo busca responder a estas preguntas. Mediante un estudio de caso de uno de los programas de salud mental escolar más antiguos y estudiados de América Latina, en este capítulo buscamos profundizar en la relación entre la implementación de programas sociales y los procesos de validación de la ciencia contemporánea. Nuestra hipótesis central es que el proceso de validación científica del programa incide en la subjetivación profesional de los BNC, transformando la percepción y el quehacer de quienes implementan el programa y generando un “manto” de validez y justificación. Considerando los resultados, este asunto es problemático por tres motivos: en primer lugar, porque la validación científica del HpV permea las acciones, autonomía y resistencias de los BNC; en segundo término, porque la validación científica refuerza su valor y justifica su existencia como política pública; y, finalmente, porque en el caso estudiado, el proceso de validación no está fundado en la voz de los usuarios del programa y ni de los BNC.

Metodológicamente, el capítulo se basa en dos fuentes complementarias de información. Por una parte, se utilizan 23 entrevistas semiestructuradas, individuales y grupales, realizadas con quienes implementan el programa (mayormente provenientes de la psicología y el trabajo social) entre junio de 2020 y abril de 2021.¹⁶ Las entrevistas permitieron indagar en los procesos de subjetivación profesional, resistencias programáticas y percepciones del programa de los BNC en distintos contextos y regiones. Esta información se complementa con una revisión documental y un análisis de estudios, artículos e informes publicados por el programa (N=20), los que nos permitieron mensurar y entender la lógica de producción y difusión científica de la implementación. Ambos materiales fueron procesados de forma conjunta y siguiendo los principios del análisis temático (Coffey y Atkinson, 2003), para estudiar la forma en que la producción científica se generaba y cómo esta era visualizada desde el discurso de los implementadores del programa.

Procesos de subjetivación profesional en el entramado de ciencia, tecnología y sociedad

El proceso de traducción de la política social que realizan quienes implementan tiene múltiples aristas, incluyendo procesos de apropiación, acciones de transformación y cambios en su subjetividad profesional

¹⁶ Agradecimientos a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo – ANID Proyecto Fondecyt Regular N°1201685.

(Muñoz, 2018). El concepto de subjetivación profesional puede definirse como aquellas identificaciones, representaciones y atribuciones que se reconfiguran en los procesos de socialización de la vida profesional (Jarauta, 2017). Así, la idea de subjetivación profesional busca captar cómo los programas sociales van propiciando prácticas de identificación de los BNC y promoviendo discursos que dan cuerpo a la producción de subjetividades y a los sellos programáticos, desde los cuales se pone en marcha la implementación de los programas sociales. Se trata, de esta forma, de un proceso intersubjetivo entre agencia y estructura, que se va consolidando mediante actos que son llevados a cabo de manera repetitiva, tanto semiótica como materialmente (Haraway, 2019), dando cuenta de cómo se va construyendo intersubjetivamente la discrecionalidad y la autonomía profesional, conceptos ampliamente incluidos en las discusiones sobre BNC (Lipsky, 1980).

Distintos estudios han indagado en los procesos de subjetivación profesional de BNC, tanto en el mundo (Lavee y Strier, 2018; De la Aldea y Lewkowicz, 2004) como en Chile (Campillay y DiMasso, 2023; Muñoz Arce et al., 2020; Calquín et al., 2021). Los resultados han mostrado que los procesos de subjetivación son tensionales, generando múltiples subjetividades, entre las que se encuentran la subjetividad heroica, tecnocrática o de resistencia (Campillay y DiMasso, 2023). Asimismo, se ha destacado el rol que los marcos normativos, las condiciones de trabajo, las condiciones de financiamiento o el nivel de autonomía tienen en el proceso de subjetivación profesional como variables centrales en este proceso (Muñoz-Arce et al., 2020). Un aspecto menos explorado ha sido, sin embargo, el rol de la ciencia y la validación científica en la subjetivación profesional de los BNC, propósito central de este capítulo.

Para entender la relación entre validación científica y subjetivación, es primordial delinear algunas definiciones centrales sobre qué entendemos por ciencia. Sin pretender exhaustividad y pensando en los objetivos pragmáticos del capítulo, partiremos de tres consideraciones centrales sobre la ciencia. En primer lugar, y en contraste con visiones más positivistas o post-positivistas, partimos de la idea de que la ciencia es un campo de lucha en el cual se juega la autoridad científica (Bourdieu, 2000). Esta autoridad entrega capacidad técnica y poder social, permitiendo así ejercer un lugar de enunciación que contiene reconocimiento, validación y credibilidad.

En segundo término, entenderemos la ciencia como un hecho social. Esto implica desnaturalizar la conexión entre ciencia y verdad, destacando la

idea de que los hechos científicos son construidos y no están misteriosamente dados (Latour y Woolgar, 2022). Esta desnaturalización implica preguntarse, entonces, por los procesos desde los cuales se construye la ciencia, lo que se sintetiza en el concepto de validación científica. Siguiendo a Woolgar (1993), la ciencia moderna ha buscado precisamente convertir en equivalentes verdad y representación, discutiendo así ya no solamente los aspectos sociales de la ciencia, sino también la idea misma de ciencia como construcción opaca que genera una cantidad de maniobras que han sido convencionalmente aceptadas pero que, en su operar, no permiten entender los procesos y componentes que la construyen.

Finalmente, para entender la ciencia utilizamos la idea de testigo modesto de Donna Haraway. A partir de una discusión con los historiadores de la ciencia Steven Shapin y Simon Schaffer (1985), Haraway (2021) utiliza el concepto de testigo modesto para caracterizar al narrador omnisciente que está en la operación de la ciencia y, de esta forma, develar el lugar desde donde es producida la actividad científica moderna, europea y masculina. Para Haraway (2021), ya no se trata simplemente de entender la ciencia como un producto social, sino de comprender los procesos desde los cuales se va construyendo la idea misma de ciencia e ir abriendo las “cajas negras” que están asumidas como un tipo de testigo modesto que pueden así otorgar una validación per se a programas, políticas o acciones y que afectan los procesos de subjetivación.

En resumen, y partiendo de tres ideas claves de la discusión sobre ciencia (la ciencia como un campo de batalla, la ciencia como un hecho social y la existencia del testigo modesto en la ciencia), en este capítulo buscamos comprender los discursos, procedimientos y artefactos que operan en el proceso de validación científica de un programa social para, desde este ejercicio, dar cuenta de cómo este proceso influye en los procesos de subjetivación profesional de los BNC.

El Programa Habilidades para la Vida (HpV). El despliegue del conocimiento científico para el desarrollo de la salud mental escolar

A diferencia de otros programas sociales de América Latina, el Programa Habilidades para la Vida (HpV) está marcado desde sus inicios por la integración entre políticas públicas y desarrollo científico. Así, en 1992, y mediante una alianza entre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Ministerio de Salud y la Universidad de Chile, comienza

una serie de estudios que busca determinar la “validación de instrumentos de detección de riesgo y problemas de salud mental de escolares del primer ciclo básico” (JUNAEB, 2005, p. 2). Estas investigaciones, financiadas a través de concursos Fondecyt, buscaron entender los factores de riesgo de niños y niñas, así como el rol de las familias y la escuela en la promoción de la salud mental (Ramos y Santana, 2013).

Este trabajo de investigación derivó en que en 1998 HpV se incorporase oficialmente como una política pública, estando coordinado desde ese entonces por JUNAEB. Con el paso de los años, el programa se ha extendido en términos de su público objetivo y de la población que atiende. Así, mientras en 1998 el programa -conocido como HpV I- se focalizaba solamente en estudiantes del primer ciclo básico (primer a tercer año de primaria), en 2004 se amplía al ciclo prebásico (prekínder y kínder), en 2008 se extiende al segundo ciclo de primaria -en lo que se conoce como el HpV II- y en 2018 comienza a incluir a la educación media -siendo denominado HpV III- (Marcelo et al., 2021). Finalmente, desde 2022 el HpV es parte del Plan de Reactivación Educativa del Ministerio de Educación. Para ese año, el programa contaba con un presupuesto de 9.560 millones de dólares y con una población de beneficiarios de casi medio millón de niños y niñas (DIPRES, 2023).

Aunque la implementación del programa es descentralizada, siguiendo la lógica de operación de las políticas sociales en el país (Muñoz-Arce et al., 2022), el HpV tiene tres sellos distintivos. En primer lugar, el programa se construye y opera desde corrientes como la psicología experimental y el trabajo social basado en evidencia. Aunque con diferencias, ambas perspectivas conceptuales comparten un entendimiento de que la realidad: i) puede medirse y cuantificarse; ii) puede entenderse como un proceso de causa y efecto. Por ello, no extraña que el objetivo del programa sea definido como “aumentar el éxito en el desempeño escolar observable en altos niveles de aprendizaje, baja repetición y abandono” (JUNAEB, 2012, p. 1). De esta forma, la base misma del programa integra como uno de sus componentes centrales la cuantificación y mensuración de la realidad.

En segundo término, el programa se posiciona desde una perspectiva educativa psicosocial. Siguiendo la perspectiva de la ecología del desarrollo de Bronfenbrenner (1987), se entiende que los problemas educativos se producen mediante la interacción entre distintas esferas, familiar, social y psicológica principalmente. Por lo mismo, se visualiza una conexión directa entre el desarrollo de capacidades intrapersonales, los resultados

educativos y las características contextuales de los niños y niñas. Tal como Ramos y Santana (2013) indican, esto implica que el HpV visualiza que las problemáticas educativas se producen mediante la interacción de los sujetos y su ambiente inmediato. En este contexto, el lenguaje del programa incorpora de forma recursiva palabras provenientes de la epidemiología del desarrollo, las ciencias de la implementación y la psicología clínica infantojuvenil, como “ambientes familiares”, “factores protectores”, “factores de riesgo”, “adaptación social” o “detección temprana”, generando así una teoría de la acción que se posiciona de forma clara en el entendimiento de cómo son los niños y niñas y cuál es el rol del sistema educativo.

Finalmente, HpV se concibe como un programa que combina perspectivas de prevención y de promoción, desarrollando una estrategia de implementación que incluye procesos de tamizaje, detección de factores de riesgo, estrategias de promoción, derivaciones de casos, construcción de redes de apoyo y procesos de evaluación y seguimiento (Gallardo et al., 2015). Así, el programa se organiza a través de distintas “unidades de intervención” que implican el desarrollo de talleres promocionales y de prevención, la aplicación de instrumentos estandarizados, la realización de entrevistas de derivación, la evaluación y categorización de niños y niñas y la conformación de redes de apoyo y sensibilización (Ramos y Santana, 2013). Esto implica un complejo sistema de seguimiento y monitoreo del programa, que incorpora informes anuales, pautas, planillas y sistemas informáticos de registro, así como múltiples coordinaciones, incluyendo en su ejecución al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación.

Desentrañando el proceso de validación científica de un programa. Redes, procesos de comunicación y mecanismos de validación

Tal como ha mostrado empíricamente Claudio Ramos respecto de los instrumentos de la pobreza (2016) y de los dispositivos de selección universitaria (2023), el proceso de validación científica implica una red intrincada de instrumentos, actores (humanos y no-humanos), materiales, recursos humanos y organizacionales y estructuras. En el caso del HpV, una de las piezas fundamentales de este proceso es la producción científica. Para dar cuenta de esta, la Tabla 1 sintetiza la información clave de 20 artículos científicos publicados sobre el programa. Este listado no da cuenta de otras formas de producción y difusión científica, como tesis (Ávalos, 2015; Azocar y Sandoval, 2009; González, 2016; Guzmán, 2015), congresos científicos, libros (George et al., 2006), evaluaciones gubernamentales (DIPRES, 2023;

Marcelo et al., 2021), ni de las decenas de documentos institucionales (ver, por ejemplo, JUNAEB, 2005, 2012).

Tabla 1. Artículos científicos publicados en torno al HpV (1995-2023)

Autores	Afiliaiones	Título	Año	Revista
George M, Syraquian X, Morales R. Barra De La, F., Rodríguez, J., López, C., Toledo, V.	MINSAL [JUNAEB], UDP, UCH	Adaptación y Validación de dos Instrumentos de Pesquisa de Problemas de Salud Mental en Escolares de 1º Básico.	1995	Revista de Psicología
De la Barra, F., Toledo, V., Rodríguez, J.	UCH	Estudio de salud mental en dos cohortes de niños escolares de Santiago Occidente. Factores de riesgo familiares y escolares	2002	Revista Chilena de Neuropsiquiatría
De la Barra, F., Toledo, V., Rodríguez, J.	UCH	Estudio de salud mental en dos cohortes de niños escolares de Santiago Occidente. Prevalencia y seguimiento de problemas conductuales y cognitivos.	2002	Revista Chilena de Neuropsiquiatría
De la Barra, F., Toledo, V., y Rodríguez, J.	UCH	Estudio de salud mental en dos cohortes de niños escolares de Santiago Occidente. Predictores tempranos de problemas conductuales y cognitivos	2002	Revista Chilena de Neuro Psiquiatría
George, M., Squicciarini, A.M., Zapata, R., Guzmán, M.P., Hartley, M., Silva, C.	UCH, JUNAEB, UDP	Detección precoz de factores de riesgo de salud mental en escolares	2004	Revista de Psicología
Araya, R., Montgomery, A., Fritsch, R., Gunnell, D., Stallard, P., Noble, S., Martinez, V., Barroilhet, S. Vohringer, P., Guajardo, V., Cova, F., Gaete, J., Gómez, A., Rojas, G.	Bristol University, Bath University, UDEC, UCH	School-based intervention to improve the mental health of low-income, secondary school student in Santiago, Chile (YPSA): study protocol for a randomized controlled trial	2011	Clinical Trials

<i>Guzmán, M.P., Michael, J., George, M., Squicciarini, A.M., Canenguez, K., Kuhlthau, K., Yucel, R.; White, G., Guzmán, J., Murphy, M.</i>	<i>JUNAEB, UCH, U Boston-Mas, NYU-Albany, Harvard U., Rutgers U.,</i>	La salud mental es importante en la educación básica: pesquia en 1º básico predice resultados académicos en SIMCE de 4º básico	2011	Revista Chilena de Psiquiatría y Neurología Infantil Adolescente
<i>Guzmán, M. P., Jellinek, M., George, M., Hartley, M., Squicciarini, A. M., Canenguez, K. M., Murphy, J. M.</i>	<i>JUNAEB, UCH, U. Boston-Massachusetts, NYU-Albany, Harvard U., Rutgers U, MGH</i>	Mental health matters in elementary school: First-grade screening predicts fourth grade achievement test scores	2011	European Child and Adolescent Psychiatry
<i>George, M., Guzmán, J., Flotts, M., Squicciarini, A. M., Guzmán, M.P.</i>	<i>JUNAEB, UCH, UNAB</i>	Salud mental en escuelas vulnerables: evaluación del componente promocional de un programa nacional	2012	Revista de Psicología
<i>Garfin, D. R., Silver, R. C., Gil-Rivas, V., Guzman, J., Murphy, J. George, M., Squicciarini, A., M., Cova, F., Rincón, P., Guzmán, M. P.</i>	<i>JUNAEB, UDD, BU, MGH, UDEC, Harvard U., Rutgers U.</i>	Children's reactions to the 2010 Chilean earthquake: The role of trauma exposure, family context, and school-based mental health programming	2014	Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy
<i>Gallardo, I., Leiva, L. George, M.</i>	<i>UCH</i>	Evaluación de la Aplicación Piloto de una Intervención Preventiva de Salud Mental en la Escuela: Variaciones en la Desadaptación Escolar y en la Disfunción Psicosocial Adolescente	2015	Psykhe
<i>Murphy, M., Guzmán, J., McCarthy, A., Squicciarini, A., George, M., Canenguez, K. y Jellinek, M.</i>	<i>Harvard U., JUNAEB, UDD, UCH, MGH, MIT</i>	Mental Health Predicts Better Academic Outcomes: A Longitudinal Study of Elementary School Students in Chile.	2015	Child Psychiatry Human Development
<i>Leiva, L., George, M., Antivilo, A., Squicciarini, A., Simonsohn, A., Vargas, B., Guzmán, J.</i>	<i>UCH, JUNAEB, UDD</i>	Salud mental escolar: Logros de una intervención preventiva en salud mental en niños y niñas del primer ciclo de enseñanza básica	2015	Psicoperspectivas

Burocracia a nivel calle en el entramado ciencia, tecnología y sociedad: Validación científica y subjetivación profesional de un programa de salud mental escolar en Chile

<i>Guzmán, J., Kessler, R., Squicciarini, A., George, M., Baer, L., Canenguez, K, Abel, M., McCarthy, A., Jellinek, M., Murphy, J.</i>	<i>JUNAEB, UDD, BU, U. Harvard, UCH, MGH, Rutgers U. Harvard U.</i>	Evidence for the Effectiveness of a National School-Based Mental health Program in Chile	2015	Journal American Academic Child Adolescent Psychiatry
Leiva, L., George, M., Squicciarini, A.M., Simonsohn, A., Guzmán, J.	UCH, JUNAEB, UDD	Intervención preventiva de salud mental escolar en adolescentes: desafíos para un programa público en comunidades educativas	2015	Universitas Psychologica
Rojas-Andrade, R., Leiva, L., Vargas, A.M., Squicciarini, A.M.	UAHC, UCH, JUNAEB	Efectos de la fidelidad de la implementación sobre los resultados de una intervención preventiva en salud mental escolar: un análisis multinivel	2017	Psychosocial Intervention
Rojas-Andrade, R., Leiva, L.	UAHC, UCH	La salud mental escolar desde la perspectiva de profesionales chilenos	2018	Psicoperspectivas
Sandoval, J. Barriga, G., Wylie, C., Cuadra, D. Palacios, D., Storey, R.	UBB, UTA, UAT, UCH	Configuraciones subjetivas de psicólogos ante la vulnerabilidad escolar: el programa HPV	2018	Revista de Psicología
Rojas-Andrade, R., Leiva, L.	UAHC, UCH	Adherencia y resultados. Un análisis de componentes estratégicos en salud mental escolar	2019	Health and Addictions
Chaisemartin, C., Navarrete, N.	Science Po, J-Pal, LSE	The direct and spillover effects of a nationwide socio-emotional learning program for disruptive students	2023	Journal of Labour Economics

NOTA: En negrita, instituciones y personas con afiliaciones en universidades nacionales; en cursiva, afiliaciones a JUNAEB.

Abreviaciones: MINSAL: Ministerio de Salud; UDP: Universidad Diego Portales; UCH: Universidad de Chile; UDEC: Universidad de Concepción; MGH: Massachusetts General Hospital; UNAB: Universidad Andrés Bello; UDD: Universidad del Desarrollo; BU = Boston University; MIT: Massachusetts Institute of Technology; UAHC: Universidad Academia Humanismo Cristiano; UBB: Universidad del Bio-Bío; UTA: Universidad de Tarapacá; UAT: Universidad de Atacama; LSE: London School of Economics.

Fuente: Elaboración propia.

Tres aspectos se pueden destacar en este proceso. En primer lugar, la validación científica del programa se caracteriza por ser un proceso constante, iterativo y reiterativo, que abarca más de tres décadas de producción científica, desde estudios de validación de los instrumentos del programa (George et al., 1995) hasta el análisis de los efectos a largo plazo del HpV (Chaisemartin y Navarrete, 2023). A través de esta producción, el programa se va configurando como un programa “históricamente probado”. Tal como indica una burócrata de nivel calle, el programa trata de “repetir el modelo histórico de JUNAEB” (Entrevista individual, mujer, Zona Sur). La iteración y reiteración de lo científico como componente central del programa no aseguran, sin embargo, su validación.

Para esto, es importante que la construcción científica releve capitales particulares del campo (Ramos, 2012), lo que constituye el segundo elemento a destacar. En el caso del HpV, esto se realiza mediante dos vías. Por una parte, la producción científica se desarrolla desde redes relativamente pequeñas y cerradas, pero que vinculan a universidades nacionales, internacionales y al programa (tanto en términos de personas como de instituciones) de forma constante. Así, la Universidad de Chile (en el ámbito nacional) y el Massachusetts General Hospital y la Universidad de Harvard (en el ámbito internacional) participan en casi la totalidad de las investigaciones. Esta red institucional es el reflejo de una red de personas que participan activamente en los estudios del programa, destacando María Paz Guzmán (pediatra), Myriam George (enfermera y periodista), Ana María Squicciarini (psicóloga), Loreto Leiva (psicóloga) y Michael Murphy (psiquiatra). De esta forma, se va configurando una red densa de relaciones que conecta a universidades nacionales de élite con centros de investigación norteamericanos de prestigio. Esto es reconocido por quienes trabajan en primera línea. Así, por ejemplo, una implementadora indica que

[E]n las charlas a todas las escuelas, a los directivos, a los docentes [se destaca] siempre cuál es la importancia de este programa y sobre todo a nivel internacional. Porque siempre vienen invitados internacionales a hablar del programa” (Entrevista individual, mujer, Zona Centro).

Por otro lado, y de forma complementaria, la red se configura en un circuito específico, ya que las publicaciones se circunscriben casi sin excepciones a revistas de psicología, psiquiatría y neuropsiquiatría, aunque combinando revistas en inglés de alto impacto (*Psychosocial Intervention*, *Journal*

American Academic Child Adolescent Psychiatry o el Child Psychiatry Human Development) con revistas nacionales en español (Psicoperspectivas, Psykhe, Revista Chilena de Neuropsiquiatría o Revista de Psicología).

Finalmente, la producción de conocimiento se desarrolla, casi sin excepción, desde un enfoque de evaluación de impacto que privilegia una epistemología positivista para leer la realidad. El enfoque de la evaluación de impacto se visualiza en los temas que trata la intervención: la fidelidad o adherencia a la implementación (por ejemplo, Rojas-Andrade et al., 2017), la efectividad de la intervención (por ejemplo, Chaisemartin y Navarrete, 2023) o los factores que podrían explicar los resultados del programa (por ejemplo, Gallardo et al., 2014). En todos los casos, se trata de demostrar cómo los resultados pueden ser explicados bajo la lógica de causa-efecto, dejando fuera el proceso mismo de operación del programa, el rol de los BNC, la voz a los participantes o los procesos de implementación, lo que deriva en un uso de enfoques casi exclusivamente cuantitativos (una excepción es el texto de Sandoval et al., 2018) y convierte estos elementos en una caja negra (Leyton, 2023). Aunque esto no es problemático en sí mismo, lo cierto es que son estas características las que son incorporadas en el discurso público del programa. Así, por ejemplo, con motivo de la amenaza del cierre del HpV en el contexto de la pandemia, en una carta firmada por más de 30 organizaciones nacionales se argumentaba que “el programa HPV es reconocido internacionalmente como uno de los dispositivos de salud mental escolar más grande del mundo, siendo [...] uno de los programas públicos con mayor evidencia científica” (Varios Autores, 2020).

Discursos y prácticas de los implementadores sobre un programa validado científicamente. La subjetividad profesional transformada

El proceso de validación científica descrito en la sección anterior (que incluye producción de artículos, generación de redes, promoción y validación de instrumentos y configuración de alianzas técnico-políticas) media e impacta la subjetivación profesional de los BNC del programa HpV, generando tres efectos convergentes.

En primer lugar, para los BNC, la centralidad de la evidencia científica genera una opacidad respecto de los métodos y procedimientos involucrados en la operación del programa, generando una incomprensión al momento de tomar acciones. Esta incomprensión promueve la producción multifocal de distintas acciones de resistencia profesional (Muñoz et al.,

2022), que incluyen, entre otras, cambios en las orientaciones técnicas, omisión de información o adaptación a los reglamentos, tal como relata una implementadora de una comuna del sur del país:

El 2018 yo [puse la información] en mi informe final y me lo botaron. Me dijeron que no... Y quién te lo revisa, me dijo que no, que eso no se hacía y que lo rectificara. Yo lo sigo haciendo por supuesto, porque he hecho toda mi vida lo que quiero. (Entrevista individual, mujer, Zona Sur).

En este sentido, el oscurecimiento generado por la validación promueve una distancia entre el programa y el BNC que, en ciertos casos, produce una sensación de desorientación respecto del sentido y de las acciones generadas por el programa, construyendo una imagen profesional que se mueve entre el desdén y la resignación. Este es el caso, por ejemplo, de una implementadora, que indica

[mi labor] no se reconoce, como que siento que no soy una interlocutora válida. Porque, por ejemplo, si yo les digo: “mira, me cuesta generar instancias para tener seis horas con los profesores” me dicen: “es que hazlo mejor”. Entonces es como ya, filo, prefiero no decirles nada y decir que lo hice (Entrevista individual, mujer, Zona Centro).

Así, el oscurecimiento de los procedimientos del programa permea en la subjetividad profesional, generando incomprensión, resistencia (activa o pasiva), indiferencia o desdén, pero que tienen como base la construcción de una subjetividad basada en la distancia entre ellos (BNC) y nosotros (los que diseñan). Como indica claramente una jefatura regional del programa, “ellos [los diseñadores del programa] están en una burbuja. Van a hacer el taller y se van...” (Entrevista individual, mujer, Zona Sur).

Relacionado con esta cajaneigrización, un segundo resultado es que varios BNC visualizan el programa como una política social impenetrable, promoviendo una producción subjetiva que enfatiza la idea de que el programa es un constructo consolidado y solidificado. Esto implica, siguiendo a Latour y Woolgar (2022), que el programa se presenta como un hecho establecido más que como un conjunto de acciones que pueden cambiar. Una implementadora con años de experiencia en el programa describe esta visión al señalar que “...entonces es como: ‘Bueno, pero entonces siempre lo hemos hecho así y funciona’ y es como: ‘Sí, está bien, lo han hecho siempre así, funciona’... y me da como miedo proponer otras cosas” (Entrevista individual, mujer, Zona Centro).

La generación de instancias (anuales o semestrales) de refuerzo del mismo contenido discursivo, la difusión de libros de divulgación con sentido científico, la producción y difusión de informes de investigación institucionales, así como la participación de quienes implementan en seminarios académicos, ayudan a completar (y profundizar) esta noción de impenetrabilidad del programa. Como menciona una BNC, esto produce una sensación de “eterna repetición”, perpetuando la idea de que el programa tiene que seguir tal como está: “Yo siento que lleva tantos años los HPV, que... hoy tienen que seguir porque tienen que seguir, pero si tú me preguntas a mí... Porque los instrumentos que utilizan son los únicos estandarizados en el extranjero y no sé qué...” (Entrevista individual, mujer, Zona Sur). Este discurso de continuación va generando un espacio común, una idea compartida de que el programa es eficiente y “funciona” dentro de quienes implementan el programa. Tal como reconoce una BNC:

Cuando tú compartes la sensación con los demás —porque todas tenemos que ir a capacitaciones que hacen JUNAEB cuando partes— [...] te das cuenta de que todos tenemos una percepción muy parecida del programa. Entonces decimos, ‘filo, digamos lo que quieren escuchar’” (Entrevista individual, mujer, Zona Centro).

De esta forma, las jornadas, seminarios y capacitaciones del programa actúan como instancias de construcción de un ethos subjetivo común de los BNC, que refuerzan la idea de que el programa tiene una implementación similar y de que, por lo mismo, no es posible realizar transformaciones en su forma o en su implementación.

Finalmente, y en términos más intrasociales, la validación científica produce un sentimiento profesional marcado por la ambivalencia entre el orgullo y la crítica. Por un lado, la idea de orgullo está promovida por los cambios que habría producido el programa, tal como nos relata una BNC del sur de Chile: “...Pero el punto es que muchas de las cosas que han pasado en la escuela, nosotros las hemos ido produciendo. Entonces cómo no te va a producir eso satisfacción. [...] Me hace sentir orgullosa” (Entrevista individual, mujer, Zona Sur). Sin embargo, y al mismo tiempo, el reconocimiento de la eficiencia del programa va de la mano con una noción de rigidez, que genera una inconformidad en quienes implementan, tal como describe una BNC con experiencia:

...pero no puede ser que, en veinte años, y eso es lo que me pasa y yo lo he discutido con los equipos, no puede ser que en veinte años o en dieciséis años, desde que están los HPV, nunca ningún profesional haya sabido de una vulneración grave de derechos [...]Eso no puede ser” (Entrevista individual, mujer, Zona Sur).

De esta forma, es la misma pureza del programa la que es considerada como una virtud y un defecto, como un baluarte y un problema, dejando un manto de duda respecto de cómo es que el programa funciona “en la realidad”.

En resumen, se trata de un proceso de subjetivación complejo, en el que se mezclan sentimientos ambivalentes, diferenciados y multidireccionales. Siguiendo lo planteado por Campillay y DiMasso (2023), la validación científica entonces construye o promueve una subjetividad inestable, no construyendo una imagen única de vivenciar el programa social por parte de quienes los BNC, sino que profundiza o transforma de forma diferenciada las subjetividades profesionales.

Conclusiones

Partiendo de la articulación conceptual entre los análisis de la burocracia de nivel de calle y las teorías de actor-red y de ontogénesis de la ciencia, en este capítulo estudiamos los procesos de producción y validación científica del Programa Habilidades para la Vida (HpV), buscando entender cómo este proceso produce/promueve/impacta/irrita la subjetivación profesional de los BNC. El análisis muestra que el proceso de validación científica de este programa social concatena diversos productos y actores de forma iterativa y reiterativa por más de 20 años. Asimismo, la operación de validación es relativamente constante, cerrada y opaca, produciéndose desde un enfoque positivista de la realidad que genera un manto de eficiencia y eficacia que recorre el conjunto del programa, sin incorporar la visión de los beneficiarios ni la de los BNC que lo implementan (Piotrowska, 2024). Concebida así, la producción científica afecta los procesos de subjetivación profesional de los BNC de formas múltiples, generando una sensación de opacidad del programa y una percepción de impenetrabilidad de este, lo que produce reacciones ambivalentes que incluyen la resistencia, el orgullo y la desazón.

Vistos en perspectiva, estos resultados permiten discutir aspectos críticos de la implementación de los programas sociales contemporáneos, a lo menos desde tres puntos de vista. Por una parte, el capítulo permite destacar el rol de la ciencia —y de los científicos— como agentes activos (y no solo pasivos) de la implementación de los programas sociales, generando una simbiosis entre la implementación de programas y la producción de la validación científica. La incorporación de esta idea implica poner más atención en los dispositivos, tecnologías y acciones que permiten la validación científica en los estudios de BNC, tal como se ha estudiado en estudios que han analizado el rol de las redes sociales involucradas en la implementación de los programas (Paredes et al., 2023), los dispositivos y artefactos de gestión burocrática (Eubanks, 2021) o las mediaciones digitales que se establecen en la construcción de las políticas sociales (Arcidiácono y Perelmiter, 2022). Al mismo tiempo, permite poner en el centro la pregunta por el rol que los académicos e investigadores tenemos en los procesos que indagamos, abordando con mayor profundidad la pregunta por la performatividad (Latour, 2008). Esta cuestión ha sido poco abordada, hasta la fecha, en los estudios de BNC en la región.

En segundo término, y en línea con lo anterior, los resultados muestran las limitaciones de un enfoque centrado únicamente en la validación científica pospositivista de los programas. Dicho de otra forma, los resultados muestran como el desarrollo de un programa con resultados de impacto positivo y altos niveles de fidelidad no necesariamente muestran cómo es que se implementa un programa, lo que implica reconsiderar la importancia de la voz de los BNC para entender cómo es que un programa funciona (Nieto-Morales, Lotta y Peeters, 2024) y preguntarse, además, sobre cómo los procesos de validación científica más tradicional tienden a ocultar la mirada de estos actores, de las personas destinatarias de las mismas, a la vez que de los no-humanos involucrados, aspecto central en un mundo cada vez más centrado en la implementación de programas “basados en la evidencia”.

Finalmente, los resultados permiten complejizar la mirada sobre cómo se desarrollan los procesos de implementación de políticas públicas. Específicamente, el capítulo muestra cómo HpV es un programa con una amplia construcción de artefactos que son necesarios para la operación del mismo. Poner énfasis en estos artefactos nos permite entender de mejor forma cómo operan y se mantienen las políticas sociales contem-

poráneas. La consideración de estas prácticas permite descentrar la mirada tradicional sobre cómo se formulan las políticas, permitiendo mostrarnos que “la realidad era la consecuencia de que se estableciera la disputa, no su causa” (Latour y Woolgar, 2022, p. 321), motivando así a una remirada que cuestione las nociones estatuidas de eficiencia y eficacia altamente arraigadas en los estudios de políticas sociales en América Latina.

Bibliografía

Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2022). Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 31(2), 57-80. <https://doi.org/10.26851/rucp.31.2.3>

Ávalos, Herminda (2015). *Programa Habilidades para la Vida en la comuna de Pudahuel: revisión desde la práctica profesional* [Tesis de grado]. Universidad de Chile.

Azócar, Paula y Sandoval, Viviana (2009). *Incidencia del programa Habilidades para la Vida en la calidad de vida de los docentes* [Tesis de grado]. Universidad Academia Humanismo Cristiano.

Bourdieu, Pierre (2000). *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Bronfenbrenner, Urie (1987). *La Ecología del Desarrollo Humano*. Barcelona: Paidós.

Calquín, Claudia; Guerra-Arrau, Rodrigo, y Araya, Nicolás (2021). Vidas expuestas, sufrimiento y agravio moral: El caso de trabajadores del área psicosocial en tiempos de pandemia COVID-19. *Psicoperspectivas*, 20(3), 163-176. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol20-issue3-fulltext-2450>

Campillay, Miguel y Di Masso, Andrés (2023). Interventores/as psicosociales en Chile. Neoliberalismo, subjetividades incómodas y posicionamientos inestables. *Athenea Digital*, 23(3), e3375. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.3375>

Chaisemartin, Clemént y Navarrete, Nicolás (2022). The direct and spillover effects of a nationwide socio-emotional learning program for disruptive students. *Journal of Labor Economics*. 41(3), 729-769. <https://doi.org/10.1086/720455>

Coffey, Amanda y Atkinson, Paul (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Universidad de Antioquia.

De La Aldea, Elena y Lewkowicz, Ignacio (2004). *La Subjetividad Heroica. Un obstáculo en las prácticas comunitarias de salud* https://lacasona.org.ar/media/uploads/la_subjetividad_heroica_escrito_por_elena_de_laaldea.pdf

DIPRES (2023). *Ficha de descripción de programa. Habilidades para la Vida*. www.bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/21622/Habilidades%20para%20la%20Vida.pdf?sequence=1

Duboy-Luengo, Mitzi y Muñoz-Arce, Gianinna (2022). La sostenibilidad de la vida y la ética del cuidado: análisis y propuestas para imaginar la intervención de los programas sociales en Chile. *Asparkia. Investigación Feminista*, (40), 151–168. <https://doi.org/10.6035/asparkia.6164>

Eubanks, Virginia (2021). *La automatización de la desigualdad: Herramientas de tecnología avanzada para supervisar y castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa.

Gallardo, Iris; Leiva, Loreto, y George, Myriam (2015). Evaluación de la aplicación piloto de una intervención preventiva de salud mental en la escuela: Variaciones en la desadaptación escolar y en la disfunción psicosocial adolescente, *Psyche*, 24(2), 1–13. <https://doi.org/10.7764/psyche.24.2.649>

George, Myriam et al. (1994). Adaptación y validación de dos instrumentos de pesquisa de problemas de salud mental en escolares de 1° básico. *Revista de Psicología*, 5, 17–26. <https://doi.org/10.5354/0719-0581.1994.18486>.

George, Myriam et al. (2006). *Programa Habilidades para la Vida de JUNAEB*. Santiago: JUNAEB.

González, Leslie (2016). *Características de la implementación de una intervención en salud mental escolar: la experiencia de los equipos ejecutores* [Tesis de grado]. Universidad de Chile.

Guzmán, Javier (2015). *El contexto es importante: análisis sobre variables socioeconómicas, familiares y escolares en indicadores de salud mental escolar en niños y niñas de 1° básico* [Tesis de Magíster]. Universidad de Chile.

Guzmán, Paulina y Peeters, Rik (2024). Coping with violence and precarious working conditions: law enforcement through the eyes of municipal police officers in Morelia, Mexico. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp.159-177). Bristol: Policy Press.

Haraway, Donna (2019). *Las promesas de los monstruos. Ensayos sobre Ciencia, Naturaleza y Otros inadaptables*. Barcelona: Holobionte.

Haraway, Donna (2021). *Testigo_Moderato @Segundo_Milenio.HombreHembra©_Conoce_OncoRata®: Feminismo y tecnociencia*. Barcelona: Rara Avis Casa Editorial.

Jarauta, Beatriz (2017). La construcción de la identidad profesional del maestro de primaria durante su formación inicial. El caso de la Universidad de Barcelona. *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 21(1), 103-122.

JUNAEB (2005). *Programa Habilidades para la Vida. Un aporte al bienestar de la comunidad educativa*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Gobierno de Chile.

JUNAEB (2012). *Programa Habilidades para la Vida. Resumen Ejecutivo*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Gobierno de Chile.

Latour, Bruno (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Madrid: Manantial.

Latour, Bruno y Woolgar, Steve (2022). *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*. Barcelona: Alianza.

Lavee, Einat y Strier, Roni (2018). Social workers' emotional labour with families in poverty: Neoliberal fatigue? *Child y Family Social Work*, 23, 504–512. <https://doi.org/10.1111/cfs.12443>

Leyton, Cristian (2023). Traducciones de los equipos locales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 18(29), 165-187. <http://dx.doi.org/10.51188/rrts.num29.747>

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Marcelo, Hanne; Valdevenito, María José y De la Vega, Felipe (2021). *Resumen Ejecutivo. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Habilidades para la Vida*. Ministerio de Hacienda.

Muñoz-Arce, Gianinna (2018). Razón neoliberal e investigación: resistencias desde el trabajo social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 32-54. <https://www.tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/146>

Muñoz-Arce, Gianinna et al. (2022). 'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 17(28), 89-108. <https://doi.org/10.51188/rrts.num28.668>

Muñoz-Arce, Gianinna, y Duboy-Luengo, Mitzi (2023). Decolonial feminism and practices of resistance to sustain life: Experiences of women social workers implementing mental health programmes in Chile. *Affilia*, 38(4), 629-645. <https://doi.org/10.1177/08861099221148155>

Neckel, Sigarth, y Sauerborn, Elguen (2023). Fabricated Feelings. Institutions, Organizations, and Emotion Repertoires. En Millicent Churcher, Sandra Calkins, Jandra Böttger y Jan Slaby (eds.), *Affect, Power, and Institutions* (pp. 35-46). Amsterdam: Routledge.

Nieto-Morales, Fernando; Lotta, Gabriela y Peeters, Rik (2024). Frontline work in weak institutions: implementing inequities. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp.230-244). Bristol: Policy Press.

Paredes, Alejandro et al. (2023). La intervención en redes personales y su inserción en redes comunitarias en contextos de alta vulnerabilidad en Mendoza, Argentina. En Francisca Ortiz y Alejandro Espinoza-Rada (eds.), *Redes sociales: teoría, método y aplicaciones en América Latina* (pp. 487-508). Barcelona: CIS.

Pepinsky, Thomas; Pierskalla, Jan y Sacks, Audrey (2017). Bureaucracy and Service Delivery. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 249-268. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215022705>

Piotrowska, Bárbara (2024). Street-level bureaucracy and democratic backsliding. Evidence from Poland. *Governance*, 1-14. <https://doi.org/10.1111/gove.12876>

Ramos, Claudio (2012). *El ensamblaje entre ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Ramos, Claudio (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Ramos, Claudio (2023). *El dispositivo de selección universitaria. Mérito, ciencia y justicia social. (Chile, 1850-2022)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Ramos, Liliana y Santana, Alejandra (2013). Programa Habilidades para la Vida. En Mahia Saracostti (ed.), *Familia-Escuela-Comunidad I. Una alianza necesaria para un modelo de intervención biopsicosocial positivo* (pp. 94-96). Santiago: Editorial Universitaria.

Reininger, Taly et al. (2024). Frontline implementation conditions of the Families programme: labour precarity and territorial gaps as aspects of weak state institutions in Chile. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 120 – 136). Bristol: Policy Press.

Reininger, Taly et al. (2022). Pandemic and Social Work in Chile: Precarity, Precariousness and the quest for resistance in an uncertain world. *The British Journal of Social Work*, 52(8), 5105-5123. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcac109>

Rojas-Andrade et al. (2017). Efectos de la fidelidad de la implementación sobre los resultados de una intervención preventiva en salud mental escolar: un análisis multinivel. *Psychosocial Intervention*, 26(3), 147-154.

Sandoval, José et al. (2018). Configuraciones subjetivas de psicólogos ante la vulnerabilidad escolar: el programa HPV. *Revista de Psicología*, 27(1), 211-223. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-0581.2018.50757>

Shapin, Steven y Schaffer, Simón (1985). *Leviathan and the Air-Pump: Hobbes, Boyle, and the Experimental Life*. Princeton: Princeton University Press.

Varios Autores (2020). Carta abierta. La salud mental es una prioridad en tiempos de pandemia <https://eduinclusiva.cl/wp-content/uploads/2020/04/Carta-SaludMental-09042020.pdf>

Villalobos, Cristóbal et al. (2020). Trabajadores y trabajadoras sociales de primera línea frente al COVID-19. Continuidades y rupturas en Chile. *Intervención*, 10(2), 4-29.

Woolgar, Steve (1993). *Science: The very idea*. Amsterdam: Routledge.

LOS BURÓCRATAS Y SUS ARTEFACTOS: ANALIZANDO LA LABOR DE LA BUROCRACIA A NIVEL DE CALLE EN PERÚ DESDE LOS ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Diego Cerna-Aragon y Luis García

Introducción

Este capítulo analiza el proceso de recolección de información socioeconómica realizada por los burócratas a nivel de calle (BNC). Nos enfocamos en la implementación local del SISFOH—Sistema de Focalización de Hogares—por parte de burócratas municipales en Perú. En el marco de una política de focalización de la política social, estos trabajadores son responsables de recopilar y procesar datos personales de la población, los cuales sirven como insumos para clasificar los niveles de pobreza y, en consecuencia, determinar su acceso a los programas sociales.

Proponemos un enfoque teórico desde la Teoría del Actor-Red que comprende estas tareas administrativas como parte de un proceso que es tanto social como técnico. En este proceso, los BNC usan artefactos en sus

prácticas cotidianas para construir la *legibilidad estatal*—es decir, el conocimiento estandarizado del Estado sobre su sociedad (Scott, 1998). No obstante, estas prácticas ocurren en un contexto de precariedad institucional y material. Bajo estas circunstancias, argumentamos, los BNC emplean tácticas que hacen viable el funcionamiento de sistemas y tecnologías diseñados desde perspectivas que simplifican la complejidad de las condiciones locales. Estas tácticas, paradójicamente, ocurren por fuera o contraviniendo las reglas del sistema.

En la literatura sobre los BNC es conocida la labor de adaptación y mantenimiento de políticas públicas para que su implementación sea posible en la realidad (Bevilaqua, 2021; Masood, 2024; Masood y Nisar, 2022). De manera similar, en los Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología existe un sostenido interés por el trabajo de reparación y mantenimiento que las infraestructuras tecnológicas requieren para funcionar como se espera (por ejemplo, Star, 1999; Jackson, 2014; Russell y Vinsel, 2018). Estudios específicamente sobre América Latina demuestran cómo distintos actores de la región han adaptado, reparado y mantenido tecnologías de acuerdo con sus posibilidades y usos (por ejemplo, Velho y Ureta, 2019; Acevedo-Guerrero, 2019; Pink, Salazar y Duque, 2019).

El enfoque propuesto en este capítulo puede ser leído como un esfuerzo por sintetizar la preocupación en ambos campos académicos por la constante y cotidiana labor de reparación llevada a cabo en la región - un ejercicio que ya viene siendo realizado en otras geografías, como el sur asiático (Masood y Nisar, 2022). Este capítulo responde a la necesidad de entender a los burócratas locales y sus actividades, tanto en su interacción con artefactos, en especial documentos, y tecnologías de información y comunicación, como con las infraestructuras de información en las cuales su trabajo está enraizado (Peeters, Rentería y Cejudo, 2023). Estas interacciones son complejas si consideramos el contexto de precariedad de recursos e institucional de la administración pública en América Latina (Peeters, Lotta y Nieto-Morales, 2024).

El capítulo está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, exponemos nuestra perspectiva teórica discutiendo la noción de legibilidad de James Scott y sus críticas, así como nuestro abordaje del Estado desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red. Luego, presentamos información contextual sobre el sistema de registro social estudiado - el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Posteriormente, exponemos la aplicación de nuestro enfoque teórico en el estudio de BNC en gobier-

nos locales de Perú. Finalmente, ofrecemos una breve conclusión donde discutimos cómo la comprensión del Estado desde los Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología puede contribuir a comprender las labores de los BNC.

Propuesta teórica: El Estado Actor-Red

Desde su publicación, *Seeing Like a State* de James Scott (1998) ha concentrado la atención de investigadores en múltiples campos y disciplinas de las ciencias sociales y humanidades. Scott argumenta convincentemente que, a través de la historia, diferentes estados han intentado hacer la realidad legible a través de prácticas que proveen simplificaciones sinópticas de la sociedad y la naturaleza en sus territorios. Cuando son acompañados de una ideología modernista —una creencia dogmática en ideales de modernización científica—, estos esfuerzos de elaborar representaciones legibles se traducen en intervenciones que intentan reformar la sociedad y la naturaleza.

Una de las críticas más agudas en contra de Scott es que reifica el Estado, haciéndolo ver como una entidad monolítica (por ejemplo, Herzfeld, 2005; Klausen, 2021; Smith, 2021). Esta crítica es articulada acuciosamente por Herzfeld (2005, p. 372) cuando señala que el trabajo de Scott muestra “la ausencia de una sensibilidad etnográfica hacia los funcionarios estatales equivalente a la otorgada a los campesinos y otros trabajadores manuales”. En más de una ocasión, Scott mismo se ha reconocido culpable de la acusación de reificar al Estado (Scott, 2005; 2021).

¿Cómo podemos conceptualizar al Estado si deseamos evitar este tropiezo teórico? Mitchell (1991) ofrece una primera alternativa. Para este autor, los investigadores deben aproximarse al Estado como un “efecto estructural”. Esto significa, “no una estructura propiamente dicha, sino un poderoso efecto metafísico de prácticas que hacen que estas estructuras parezcan existir” (Mitchell, 1991, p. 94). Este énfasis en prácticas no solo evade distinciones a priori entre actores del Estado y la sociedad —una división que es en sí misma un efecto de estas prácticas—, sino que también puede considerarse que alienta a los investigadores a seguir el llamado de Herzfeld a una activa sensibilidad etnográfica hacia los burócratas.

Sin embargo, esta alternativa nos deja en una incómoda posición ontológica: ¿es el Estado nada más que un “efecto metafísico”? ¿Cómo es que, por ejemplo, persiste a través del tiempo? Para dejar en claro, Mitchell no

niega la dimensión física del Estado. Después de todo, las prácticas de “ordenamiento espacial, organización temporal, especificación funcional, y supervisión y vigilancia” (Mitchell, 1991, p. 95) no podrían ser realizadas sin tecnologías materiales. Entonces, ¿cómo deberíamos incluir estas tecnologías en la constitución del Estado? Basado en la Teoría del Actor-Red, Carroll (2009, p. 559) propone pensar el Estado como “por un lado, un complejo actor-red dentro del cual la agencia es distribuida y, por otro lado, un actor puntualizado cuya agencia es tomada como concentrada en un único macro-actor”.

La idea clave en esta definición es la puntualización, la cual Carroll toma de John Law. Para Law (1992, pp. 384-385), cualquier organización o entidad está compuesta por una red heterogénea de “agentes, dispositivos, textos, relaciones organizacionales relativamente estandarizadas, tecnologías sociales, protocolos limitantes, formas organizacionales”. Una red puede llegar a parecer actuar como un único bloque —esto es, ser puntualizado— cuando ejecuta rutinas estables de prácticas. Sin embargo, esta puntualización no debe ser tomada como garantizada dado que es “siempre precaria, enfrenta resistencia, y puede degenerar en una red fallida”. Más aún, la coherencia a través de toda la red que conforma la organización no debe ser presupuesta. De hecho, Law (2001) argumenta que las organizaciones funcionan precisamente porque no son coherentes y persisten a través del tiempo gracias a la adopción de múltiples estrategias en diferentes instancias.

El resultado de este marco es lo que Passoth y Rowland (2010) llaman el Estado actor-red. Para ellos, estudiar el Estado desde esta perspectiva implica “observar empíricamente y explicar relacionalmente los cimientos sociotécnicos de un actor-red, su continuo mantenimiento y su eventual disolución” (2010, p. 831). Con este objetivo, nosotros nos enfocamos en los elementos constitutivos cotidianos del Estado actor-red: prácticas y artefactos, los cuales son ejecutados y empleados por BNC.

Burócratas y artefactos

La literatura de BNC ha abordado desde sus inicios como los trabajadores de primera línea despliegan su discrecionalidad a través de prácticas usadas para lidiar con altas cargas laborales en condiciones de escasez de tiempo y recursos (Lipsky, 1980). Sin embargo, lo que queremos distinguir en este

capítulo es que muchas prácticas burocráticas son mediadas por artefactos (Adler y Pouliot, 2011, p. 8).¹⁷ Por artefactos nos referimos a cualquier tipo de instrumento empleado por burócratas en su labor cotidiana, principalmente documentos de papel, y tecnologías de información y comunicación.

Los documentos son elementos constitutivos de la burocracia. Expresan las normas y disposiciones dentro de una organización. Sin embargo, los documentos no son solo un objeto de representación de información para el trabajador de primera línea (Hull, 2012). Ya sea en forma física o digital, los documentos poseen otros efectos. Resaltamos que un documento “conecta actores y coordina sus acciones” posibilitando que el Estado extienda su visión y alcance a través del espacio y tiempo (Freeman y Maybin, 2011, p. 160). Son objetos de inscripción que estabilizan información y posibilitan su circulación (Latour, 1990). En otras palabras, fijan un conocimiento (en la materialidad del papel, o de un formato electrónico) que será compartido por diversos agentes de diversos rangos dentro de una organización (Harper, 1998, citado en Hull, 2012, p. 257). No obstante, tenemos en cuenta que el grado de estabilidad y movilidad de los documentos es contextual (Morgan, 2008).

Con respecto al software para el procesamiento de datos, los estudios sobre la introducción de tecnologías digitales de información y comunicación en burocracias llevan ya algunas décadas, y ofrecen perspectivas que van desde un enorme control sobre agentes estatales hasta un aumento de la discrecionalidad a nivel de calle (Bovens y Zouridis, 2002; Jorna y Wagenaar, 2007). Si bien la preocupación por las transformaciones que acompañan la introducción de estas tecnologías puede ser comprensible, en este capítulo enfocamos nuestra atención en el “trabajo de articulación” de los burócratas: soluciones alternativas y ajustes en tiempo real que los sistemas de información requieren para funcionar y que frecuentemente pasan desapercibidos o sin ser reconocidos (Star, 1999, pp. 385-386). En consecuencia, nos encontramos más cerca de hallazgos empíricos que sugieren que los BNC interactuando con estas tecnologías tienen espacio para strategizar sus acciones (por ejemplo, Dolata et al., 2020; Raso, 2017; Veeraraghavan, 2021).

¹⁷ Partimos de la idea de que una práctica es una acción competente intencionalmente o conscientemente ejecutada y situada en un contexto social: es socialmente estructurada y reiterativa (Adler y Pouliot, 2011). Una práctica también es evaluada por una audiencia: ciertos grupos reconocen una práctica como competente, aunque otros grupos puedan descartar la práctica como incompetente (Adler y Pouliot, 2011).

Contexto: características del SISFOH¹⁸

El proceso que observamos es la producción de legibilidad por parte de burócratas locales al servicio de un sistema algorítmico de clasificación poblacional (Souza Leão, 2022). La función de estos sistemas de información es recoger datos socioeconómicos, los cuales son insumos para categorizar los hogares de acuerdo a su ingreso y condiciones de pobreza, y, en consecuencia, para determinar el acceso a programas sociales focalizados. En América Latina estos sistemas han sido necesarios para la expansión de intervenciones focalizadas como los programas de transferencias condicionadas.

Para el caso peruano, estudiamos el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). El SISFOH está alojado dentro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS, responsable de la mayoría de los programas sociales. Este ministerio es de creación reciente y fue parte del esfuerzo del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) por focalizar el gasto social y tecnificar la ejecución de las intervenciones sociales. Por un lado, se esperaba que el SISFOH reduzca prácticas clientelares en la implementación de programas sociales, delegando la elegibilidad a categorías “objetivas” de pobreza. Por otro lado, la administración del SISFOH era parte de un proyecto continuo de simplificación de trámites burocráticos, que tenía como fin que el ciudadano tenga acceso al beneficio social de una manera rápida y eficiente. Así, se buscó simplificar documentos y sintetizar la información en un solo formato.

A grandes rasgos se puede describir al SISFOH como un sistema que cuenta con dos partes notoriamente distintas. Por un lado, el sistema es administrado centralmente por la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF), la cual se ubica dentro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Los funcionarios ministeriales tienden a tener altos niveles de

¹⁸ La información empírica presentada en este capítulo proviene de dos proyectos de investigación realizados entre el 2016 y 2017, los cuales comparaban un par distinto de municipalidades cada uno (Cerna et al., 2017, cap. 4; García, Cerna y Puémape, 2018). Cada proyecto tenía objetivos y preguntas de investigación distintas. No obstante, en este capítulo agrupamos la información recabada para describir patrones similares que registramos en las cuatro municipalidades. En este sentido, para el propósito de este texto, tomamos cada municipalidad no como un caso de comparación, sino como un sitio de un proceso (Riofrancos, 2021). Los autores agradecen a Félix Puémape quien fue parte del equipo de investigación en los proyectos de investigación que sirven de base para este capítulo.

educación, ser bien remunerados y contar con relativa estabilidad laboral en comparación con otros niveles de gobierno (Vergara y Encinas, 2016). Por otro lado, para recoger la información de la población, la DOF depende de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), las cuales pertenecen a las municipalidades provinciales y distritales. El personal municipal tiene características marcadamente distintas al ministerial: menor nivel de instrucción, baja remuneración y alta inestabilidad laboral (Dosek, Quiñón y Elías Pineda, 2022; Palomino, Cerna y Ríos, 2013).

En la descripción de la labor de los burócratas que realizaremos a continuación podrá notarse que el propósito común de los trabajadores es mantener el flujo de información de la población. Sin embargo, el sistema fue ideado por una tecnocracia ministerial del gobierno nacional, por lo que su diseño no se adecuaba a las condiciones que los burócratas locales deben enfrentar en sus jurisdicciones. Debido a esto, ellos se ven obligados a trabajar por fuera o a contravenir las reglas del sistema. El resultado es una paradoja: el sistema puede funcionar si es que los burócratas locales no siguen las reglas del mismo sistema.

La paradoja se explica por la visión del gobierno nacional en el diseño del sistema. Para el gobierno nacional la burocracia local es propensa a tomar decisiones y acciones que van en contra del objetivo de tecnificar la administración de los programas de bienestar social. Debido a esto, el diseño del funcionamiento del SISFOH apunta a reducir la discrecionalidad de las acciones de los burócratas locales, en teoría, convirtiéndolos solo en ejecutores de acciones de recojo y transmisión de información. Como veremos más adelante, es precisamente en este punto que la paradoja del funcionamiento del SISFOH se vuelve más notoria: quienes solo deberían seguir las normas para que el sistema funcione de manera ideal en realidad deben de aplicar tácticas creativas y que pueden contravenir las reglas para que el sistema pueda funcionar a nivel local.

Antes de describir nuestros hallazgos en los gobiernos locales visitados, en la Figura 1 delineamos esquemáticamente los pasos de los burócratas en el proceso regular de clasificación a nivel local basados en las descripciones provistas por Cerna-Aragón y García (2025), Cordella y Gualdi (2022) y Cerna et al. (2017).

Figura 1: Pasos de los burócratas en el proceso regular de clasificación



Fuente: Elaboración propia.

Aplicación de enfoque teórico: Los burócratas y los artefactos del SISFOH

Esta sección está organizada en tres partes que resumen el proceso de focalización a nivel local: la atención a los solicitantes en las oficinas de las ULE, las rondas de empadronamiento de hogares que realizan los trabajadores en sus jurisdicciones, y el envío de los datos recogidos al sistema para la obtención de los resultados de clasificación. Como veremos, el principal objetivo de los burócratas en este proceso es mantener la circulación de la información. Sin embargo, el patrón común en cada una de estas instancias es la labor de adecuación del sistema a la realidad local que los burócratas deben realizar para que el sistema funcione. En distintas instancias los burócratas deben realizar prácticas que escapan de la reglamentación oficial del sistema y emplear creativamente los artefactos a su disposición.

Atención en municipalidades

Un primer momento en el que los burócratas adecuan la implementación del sistema es durante el recojo de datos de los solicitantes. En la reglamentación del SISFOH, los solicitantes deben recibir su clasificación luego de una determinada cantidad de días. Los formularios con los que los trabajadores recogen los datos —el S100 y la FSU— cuentan con códigos que los hacen rastreables ante el sistema. Los formatos, además, no debían contener errores en el llenado. Más aún, el supervisor regional de la DOF controla la provisión de estos formularios de acuerdo con el avance de la ULE en el ritmo de la clasificación. Una demora o estancamiento de las clasificaciones se traduce en una restricción en la provisión de nuevos formularios hacia la ULE, lo cual a su vez limita su tarea de empadronamiento ante nuevas solicitudes.

Estas medidas de control llevan a que los trabajadores recojan los datos estratégicamente, de acuerdo con las posibilidades materiales y organizacionales de la municipalidad. Un ejemplo de estas estrategias es la economía del papel que crean los funcionarios en sus labores diarias. En algunas municipalidades, los trabajadores toman los datos de los solicitantes en fotocopias de S100 para “ahorrar” formularios originales. Los datos son recién trasladados a formularios originales una vez que la visita al hogar ha sido realizada y pueden “cuadrar” las fechas para que el inicio y el final de los procesos de los solicitantes encajen en el tiempo reglamentario. De esta manera, los trabajadores pueden prevenir ser abrumados por el flujo de aplicaciones y evitar usar formularios en procesos que

posteriormente puedan no concluir a tiempo. Esta práctica es de crucial importancia en municipalidades que deben cubrir centros poblados que se encuentran a una distancia de viaje excesiva que dificulta cumplir el tiempo reglamentario del proceso —por ejemplo, centros poblados en la Amazonía a días de navegación fluvial desde la municipalidad.

Otro modo en que los trabajadores adecuan el funcionamiento del sistema en sus localidades es la traducción de condiciones sociomateriales informales vividas por los solicitantes a datos estandarizados requeridos por los formularios. El ejemplo más claro de esto son los ingresos económicos. El formulario S100 requiere que el solicitante declare sus ingresos económicos anuales. Sin embargo, en gran parte de los casos, los solicitantes pertenecen al sector informal de la economía, por lo que sus ingresos son difíciles de predecir, generalmente percibidos diariamente o semanalmente, y provenientes de más de una fuente. Para obtener el dato de ingresos anuales, entonces, los burócratas le piden al solicitante que proporcione una cifra de ingresos diaria o semanal aproximada, la cual luego multiplican para calcular el dato anual —por ejemplo, haciendo uso de una fórmula anteriormente preparada en una hoja de cálculo en Microsoft Excel. De esta manera, los funcionarios estandarizan la experiencia de vivir precariamente con ingresos irregulares y construyen el dato requerido por el sistema.

Finalmente, una tercera manera en que los burócratas logran hacer funcionar el sistema a nivel local es mediante la utilización de artefactos que originalmente no se encuentran mencionados en el reglamento del sistema: mapas. Los trabajadores de la ULE necesitan ubicar el hogar con exactitud para poder empadronarlo. A pesar de que el formulario S100 tiene campos para registrar datos como dirección del hogar y referencias espaciales, muchas veces estos no son suficientes para los trabajadores, especialmente cuando tratan de localizar hogares en asentamientos urbanos informales o zonas rurales con pocos referentes espaciales reconocibles. Para contrarrestar esto, los funcionarios solicitan mapas a los solicitantes. Esta práctica puede tomar múltiples formas. Por ejemplo, en caso de que la vivienda se encuentre en una zona mapeada por la municipalidad, los funcionarios pueden solicitarle al solicitante que localice su hogar en un catálogo de mapas oficiales de la jurisdicción y luego fotocopiar el mapa donde se encuentra su hogar. En caso de que el hogar se encuentre en una zona fuera de los mapas oficiales, la ULE puede dar la instrucción a los solicitantes de traer consigo una fotocopia del mapa de su zona —generalmente provisto por la asociación de propietarios del asentamiento informal

donde reside. En caso de no contar con un mapa, los funcionarios pueden recurrir en última instancia a pedirle al solicitante que dibuje un croquis para ubicar su hogar. El mapa o croquis resultante de esta práctica es adjuntado al formulario S100 para que el trabajador encargado de empadronarlo pueda ubicar el hogar eficazmente.

Estas prácticas ejemplifican cómo, desde el primer momento de recojo de datos, los burócratas realizan una serie de maniobras para lograr que los solicitantes se vuelvan legibles. Estas prácticas son necesarias para el inicio del proceso de clasificación socioeconómica. Sin “cuadrar” las fechas de los formularios, los procesos probablemente caducarían. Sin traducir condiciones sociomateriales vividas a datos estandarizados, el formulario quedaría incompleto. Sin mapas, los trabajadores de la ULE no podrían localizar eficazmente las viviendas de los solicitantes. Debemos notar, sin embargo, que estas prácticas no reforman el sistema—cuyo diseño, por el contrario, alienta la simplificación administrativa y la reducción del “papeleo”— sino que son realizadas en el reducido margen de maniobra local que el sistema les concede a los burócratas. Como veremos inmediatamente, esta característica es un patrón generalizado a lo largo de todo el proceso de clasificación.

Rondas de empadronamiento

La labor durante el empadronamiento empieza días antes de la salida a campo, cuando los trabajadores determinan qué solicitudes cubrirán en la ronda. En esta decisión entran en juego el flujo de solicitudes recibidas y los recursos disponibles para la ULE — como medios de transporte. Por ejemplo, en una municipalidad urbana de gran territorio, la ronda de empadronamiento era decidida la tarde del día anterior. Gracias a los mapas solicitados a los solicitantes, los trabajadores podían agrupar las solicitudes de acuerdo con las zonas dentro del distrito. Las zonas con mayor cantidad de solicitudes con más días de antigüedad eran priorizadas. En paralelo, el jefe de la ULE coordinaba con otras áreas de la municipalidad la obtención de una movilidad para el día de la ronda. Los trabajadores de la ULE dependen de esta movilidad para ser distribuidos en los distintos puntos del distrito que necesitaban ser cubiertos.

ULEs en jurisdicciones con otras características también realizan esfuerzos logísticos por la movilidad de sus trabajadores, aunque estos toman formas distintas. En una ULE rural, la conectividad de la capital distrital con otros centros poblados era limitada; estos eran alcanzables solo luego de varias

horas de caminata. Por ello, la empadronadora de la ULE planeaba visitas a los centros poblados espaciadamente. Para encontrar a la mayor cantidad de solicitantes en sus visitas (en un contexto donde estos trabajan en el campo), la trabajadora pedía a miembros de esas comunidades que se encontraban de paso en la capital distrital que avisaran de las fechas de las visitas cuando regresaran a sus centros poblados.

Estas prácticas se reproducen en otras municipalidades, aunque con importantes diferencias. En municipalidades en la Amazonía, los viajes fluviales crean desafíos aún mayores para el empadronamiento. El jefe de la ULE planificaba el trabajo de campo dividiendo el territorio por secciones y caseríos. Una vez hecha la división, se solicitaban recursos al área de presupuesto de la municipalidad, incluyendo viáticos para los empadronadores y gasolina para los vehículos — en este caso, motos lineales. Este presupuesto muchas veces era escaso, o era asignado a destiempo. En el campo, los burócratas llegaban a los caseríos y pequeños poblados con las solicitudes en la mano, en busca de los solicitantes, sobre la base de información provista en direcciones o mapas. Complementariamente, el local comunal servía como “base” de los empadronadores, desde donde se anunciaba por medio de megáfonos la llegada del personal de la municipalidad. En circunstancias donde la población es rural y trabaja en el campo, las posibilidades de localizar al solicitante y empadronarlo eran bajas. Por otra parte, debido a la incertidumbre respecto al presupuesto, regresar al caserío para ubicar a los solicitantes ausentes no era factible.

En el contexto de incertidumbre en estas municipalidades, los burócratas no podían “desperdiciar” los formatos oficiales del SISFOH. Esta es una de las razones del uso de fotocopias mencionado anteriormente. El formato de aplicación oficial, el S100, era llenado únicamente cuando el solicitante estaba ubicado en su domicilio. Esta economía del papel, mencionada líneas arriba, contraviene las reglas establecidas por el sistema, pero, al mismo tiempo, lo hace funcionar dadas las circunstancias del contexto. Paradójicamente, el S100 fue creado para simplificar documentos y sintetizar la información en un solo formato; sin embargo, su uso reglamentado continúa creando más papel en el trabajo de la oficina.

El momento del empadronamiento mismo —esto es, el acto de completar el formulario FSU en el hogar del solicitante— es el momento central del proceso de clasificación. Durante este, los burócratas visitan las viviendas para observar las condiciones sociomateriales de los solicitantes, traduciéndolas en información legible para el sistema a través de prácticas de

inscripción en documentos. El accionar del burócrata está limitado por el formulario debido a que solo es posible ingresar la información para la cual el formulario ha sido diseñado —por ejemplo, respuestas predeterminadas en preguntas de opción múltiple o un número limitado de caracteres alfanuméricos en preguntas abiertas. Es mediante esta operación que la experiencia de pobreza de los solicitantes es transformada en el resultado de un cálculo algorítmico ya parametrado en tres opciones: no pobre, pobre o pobre extremo.

No obstante, los trabajadores aún tienen un margen de maniobra en esta etapa del proceso. En el caso de una municipalidad rural, la trabajadora empadronaba a solicitantes de centros poblados alejados en su propia oficina municipal. Para sustentar esta práctica, ella ofrecía más de un motivo. La primera razón más evidente era la falta de movilidad para llegar a los centros poblados. Más aún, debido a que ella era la única trabajadora de la ULE, ausentarse de la municipalidad por un largo tiempo para empadronar significaba dejar de recibir solicitantes en su oficina — además de dejar de atender otras responsabilidades que ella tenía en la municipalidad debido al reducido personal que había. Segundo, dado que conocía todos los centros poblados del distrito, ella sostenía que tenía un alto grado de familiaridad con las condiciones sociomateriales de la población del distrito de donde ella también era oriunda. Tercero, la empadronadora también argumentaba que había un gran nivel de homogeneidad sociomaterial entre los hogares del distrito. Debido a esto, ella afirmaba: “yo ya conozco, no me pueden mentir.” Para el empadronamiento en su oficina, ella solo necesitaba que el solicitante le proporcionara los datos de los miembros del hogar. Estos datos eran obtenidos de los documentos de identidad, los cuales ella fotocopiaba para poder terminar de completar los formularios luego de que el solicitante se retirara. Como resulta evidente, realizar un empadronamiento en una oficina contraviene totalmente la lógica de lo que significa empadronar hogares. Sin embargo, esta práctica permitía balancear las limitaciones de recursos materiales y humanos de la municipalidad.

Envío de datos y obtención de resultados

Tras la etapa de empadronamiento, los trabajadores deben enviar la información recogida a la DOF para el cálculo de la clasificación. A pesar de que podría considerarse la etapa más “mecánica” del proceso —debido a que no hay un encuentro entre los burócratas y los solicitantes, sino solo interacción humano-computadora—, los trabajadores de la ULE aún deben

aplicar estrategias que escapan lo previsto por el funcionamiento normal del sistema.

La práctica más resaltante y generalizada era el uso de fotocopias de documentos de identidad de los miembros del hogar de los solicitantes. Alrededor de los meses en que realizamos las visitas a las municipalidades, el gobierno nacional trataba de “simplificar” el proceso de empadronamiento como parte de una política de reducir la complejidad de los trámites estatales. Los burócratas estatales estaban prohibidos de solicitar fotocopias del documento nacional de identidad (DNI) a los ciudadanos, una práctica extendida en instituciones estatales para múltiples trámites, no solo el empadronamiento del SISFOH.¹⁹

Desde una óptica de usuario de servicios podría considerarse que esta medida tiene sentido, debido a que reduce el número de papeles que el solicitante debe conseguir y llevar consigo a su encuentro inicial con el burócrata. No obstante, desde la perspectiva del burócrata, no contar con papeles que documenten los datos de identidad de los empadronados complica su trabajo. Los datos registrados en los FSU pueden contener errores no intencionales cometidos por el empadronador y, además, este mismo trabajador de la ULE no necesariamente realizará el envío de información a la DOF. Una ficha de empadronamiento con datos personales que no coinciden con la información de otras bases de datos —por ejemplo, un nombre deletreado de manera distinta— genera que la solicitud “rebote” automáticamente, al ser considerada inválida. De no poder corregir la información en esa instancia para volver a enviarla a la DOF, la solicitud se echaría a perder, causando que el solicitante pierda tiempo al iniciar un nuevo proceso y que la ULE tenga más carga laboral al deber realizar un nuevo empadronamiento.

Contar con fotocopias de los DNI podría prevenir parcialmente este potencial problema. En caso de encontrar un error material relacionado a la identidad de los miembros del hogar, el trabajador que ingresa la información puede corregir el error en esa misma instancia, logrando que la información del solicitante circule hacia la DOF y se complete el proceso. Con este ejemplo podemos observar qué intentos por “simplificar” procesos para el ciudadano pueden inadvertidamente perjudicar al

¹⁹ Ver Decreto Legislativo N° 1246 que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa. En un video institucional, el Primer Ministro rompió una fotocopia de su DNI mientras anunciaba estas medidas. <https://www.youtube.com/watch?v=n-F2RWTiflMI>

ciudadano mismo de no ser por medidas tomadas por los BNC. Más aún, a pesar de la prohibición, algunos supervisores ministeriales reconocieron permitir esta práctica en las municipalidades debido al potencial entorpecimiento de los procesos de clasificación que significaría acatar la prohibición de no solicitar fotocopias.

La necesidad de conectividad a internet para ejecutar el envío de información añade otra capa de consideraciones. Como describimos anteriormente, existen dos momentos en los cuales la conexión a internet es absolutamente necesaria: en el cruce de datos inicial de la información del solicitante en el formulario S100 y en el envío de información registrada en la FSU durante la visita al hogar. En las municipalidades en centros urbanos —el tipo de municipalidad que más se adecua al diseño del SISFOH—, este factor no genera preocupaciones entre los trabajadores de la ULE. Sin embargo, el escenario es diferente en jurisdicciones rurales donde no existe conexión a internet. Debido a que el proceso de empadronamiento requiere el envío de datos a la DOF, los trabajadores de una municipalidad sin conexión deben idear rutinas que les permitan realizar el trabajo adicional que requiere enviar información mientras cumplen con su carga laboral regular.

En el caso de una municipalidad rural, la jefa de la ULE ideó una rutina en la que ella viajaba vía carretera para enviar sus archivos digitales. El software provisto por la DOF a cada municipalidad no requería conexión a internet para funcionar y podía generar paquetes de información que eran guardados como cualquier otro archivo digital. La burócrata generaba los paquetes de información de los solicitantes en la oficina de su municipalidad, pero no realizaba el cruce de información en ese momento. Su rutina consistía en acumular archivos y desplazarse solo una vez a la semana al centro poblado con conexión a internet más cercano —aproximadamente 45 minutos en un servicio de carro colectivo— con una computadora portátil, los archivos generados por el software de la DOF y los documentos físicos de la aplicación. En esta localidad ella realizaba el trabajo de envío de información en un centro de atención de salud en un escritorio que había solicitado con anticipación. La información que enviaba correspondía tanto a la de los solicitantes iniciales como a la de los ya empadronados. Los documentos físicos servían para cotejar la información de los paquetes de información en caso de que el sistema detectara algún error.

En este caso observamos que nuevamente los BNC deben contravenir la normatividad del sistema. Sin embargo, en esta ocasión la normatividad

no sucede solo en términos de la interacción con los solicitantes, sino que existe una subversión del proceso interno del sistema que no es visible para los solicitantes. De la misma manera que en el caso de las fotocopias de los DNI, es esta subversión de las normas la cual les permite a los burócratas mantener el sistema funcionando a nivel local. Seguir el proceso al pie de la letra en este caso supondría tratar de hacer el envío en el tiempo más breve posible tras la toma de información, algo que implicaría costos de transporte y afectaría la disponibilidad de personal de atención en la ULE.

Conclusiones

Como Carroll (2009) sugiere, desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red, el grado de cohesión de los varios elementos del ensamblaje estatal es una pregunta que debe responderse empíricamente. En el caso del SISFOH, hemos observado que el sistema se mantiene cohesionado precariamente debido a la labor de los BNC. Usando términos de Callon y Latour (1981), podríamos decir que un Estado capaz de “ver” existe como una red de microactores desplegados para implementar infraestructuras de información — como, por ejemplo, un sistema algorítmico de clasificación de pobreza. Como hemos visto, el SISFOH requiere constantes ajustes en diferentes instancias de su ejecución, haciendo que diste mucho de una tecnología lista para ser aplicada por igual a lo largo de un territorio. En este sentido, la legibilidad estatal lograda en el contexto peruano es una construcción particularmente frágil.

El origen de esta fragilidad reside en la manera en que el desfase entre la realidad y el sistema es resuelto. Los burócratas se ven en la necesidad de usar los artefactos por fuera o en contra de las reglas para que el sistema pueda operar en sus localidades y el flujo de información sea mantenido. Esta es una solución paradójica del problema. La labor de los burócratas es una forma de “reparación subversiva” del sistema. Los datos de los solicitantes fluyen y sus clasificaciones son obtenidas solo si las normas con las que el sistema de información ha sido diseñado son desatendidas. Esta no es una forma de resistencia. Por el contrario, es una forma de tratar de hacer funcionar al sistema a pesar de sus propias falencias.

Para concluir, consideramos que el enfoque teórico de este capítulo responde a una cuestión central en el estudio de las burocracias en América Latina: ¿cómo aproximarse a la labor de los burócratas fuera de marcos evaluativos del Norte Global que no atienden al contexto de la región? Nuestra propuesta aquí ha sido observar la labor diaria de los

burócratas poniendo en primer plano los objetos con los que interactúan en sus tareas cotidianas. Un análisis de cualquier forma de organización social que no toma en cuenta los soportes materiales que la mantienen es un análisis incompleto (Latour, 1992). Es precisamente mediante estos objetos y las prácticas asociadas a estos que los burócratas pueden implementar el sistema de focalización en el territorio, a pesar de la precariedad material e institucional que viven. En otras palabras, la legibilidad estatal es un logro sociotécnico.

Bibliografía

Acevedo-Guerrero, Tatiana (2019). Light is like water: Flooding, blackouts, and the state in Barranquilla. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 2(1), 478–494. <https://doi.org/10.1080/25729861.2019.1678711>

Adler, Emanuel y Pouliot, Vincent (2011). International practices: Introduction and framework. En Emanuel Adler y Vincent Pouliot (eds.), *International Practices* (pp. 3–35). Cambridge: Cambridge University Press.

Bevilaqua, Ciméa Barbato (2020). Burocracia, criatividade e discernimento: Lições de uma cafeteira desaparecida. *Revista de Antropologia*, 63(3), e178843. <https://doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2020.178843>

Bovens, Mark y Zouridis, Stravos (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>

Callon, Michel y Latour, Bruno (1981). Unscrewing the big Leviathan: How actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. En Karin Knorr-Cetina y Aaron Victor Cicourel (eds.), *Advances in social theory and methodology toward an integration of micro- and macro-sociologies* (pp. 277–303). New York, NY: Routledge.

Carroll, Patrick (2009). Articulating Theories of States and State Formation. *Journal of Historical Sociology*, 22(4), 553–603. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.2009.01369.x>

Cerna, Diego et al. (2017). *Acá no hay ventanillas: la burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: IEP. <https://hdl.handle.net/20.500.14660/1350>

Cerna-Aragon, Diego y García, Luis (2025). Making the eyes of the state: Algorithmic alienation and mundane creativity in Peruvian street-level bureaucrats. *Policy Sciences*. <https://doi.org/10.1007/s11077-025-09570-z>

Cordella, Antonio y Gualdi, Francesco (2022). How Technology makes Institutions: The case of Peru. *DG.O 2022: The 23rd Annual International Conference on Digital Government Research*, 315–321. <https://doi.org/10.1145/3543434.3543477>

Dolata, Mateusz et al. (2020). When the System Does Not Fit: Coping Strategies of Employment Consultants. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, 29(6), 657–696. <https://doi.org/10.1007/s10606-020-09377-x>

Dosek, Tomás; Quiñón, Aarón y Elías Pineda, María Belén (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Lima: PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>

Freeman, Richard y Maybin, Jo (2011). Documents, practices and policy. *Evidence & Policy*, 7(2), 155–170. <https://doi.org/10.1332/174426411X579207>

García, Luis; Cerna, Diego, y Puémape, Félix (2018). *Posibilidades y limitaciones de la eficiencia de la gestión de la focalización de hogares en la región Arequipa: un estudio de su implementación desde los burócratas locales*. Lima: CIES. <https://cies.org.pe/investigacion/posibilidades-y-limitaciones-de-la-eficiencia-de-la-gestion-de-la/>

Harper, Richard (1998). *Inside the IMF: An ethnography of documents, technology, and organisational action*. San Diego, CA: Academic Press. <https://doi.org/10.4324/9780080885643>

Herzfeld, Michael (2005). Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge. *American Anthropologist*, 107(3), 369–376. <https://doi.org/10.1525/aa.2005.107.3.369>

Hull, Matthew S. (2012). Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41, 251–267. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>

Jackson, Steven J. (2014). Rethinking Repair. En Tarleton Gillespie, Pablo J. Boczkowski y Kirsten A. Foot (eds.), *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society* (pp. 221–239). Cambridge, MA: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262525374.003.0011>

Jorna, Frans y Wagenaar, Pieter (2007). The ‘Iron Cage’ Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration*, 85(1), 189–214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x>

Klausen, Jimmy Casas (2021). Seeing Too Much Like a State? *Polity*, 53(3), 476–484. <https://doi.org/10.1086/714546>

Latour, Bruno (1990). Drawing things together. En Michael Lynch y Steve Woolgar (eds.), *Representation in scientific practice* (pp. 19–68). Cambridge, MA: MIT Press.

Latour, Bruno (1992). Where are the missing masses? The sociology of a few mundane artifacts. En Wiebe E. Bijker y John Law (eds.), *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change* (pp. 225–258). Cambridge, MA: MIT Press.

Law, John (1992). Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. *Systems Practice*, 5(4), 379–393. <https://doi.org/10.1007/BF01059830>

Law, John (2001). *Ordering and Obduracy*. Lancaster: Centre for Science Studies, Lancaster University. <https://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/law-ordering-and-obduracy.pdf>

Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Londres: Russell Sage Foundation

Masood, Ayesha (2024). Weak but not broken: Resilience by repair in the times of COVID-19. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 25–42). Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447368779.ch002>

Masood, Ayesha y Muhammad Nisar (2022). Repairing the state: Policy repair in the frontline bureaucracy. *Public Administration Review*, 82(2), 256–268. <https://doi.org/10.1111/puar.13414>

Mitchell, Timothy (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics. *American Political Science Review*, 85(1), 77–96. <https://doi.org/10.1017/S0003055400271451>

Morgan, Mary S. (2008). “On a Mission” with Mutable Mobiles (Working Paper 34/08; The Nature of Evidence: How Well Do ‘Facts’ Travel?). London: Department of Economic History, London School of Economics and Political Science. <http://eprints.lse.ac.uk/22500/>

Palomino, Moisés; Cerna, Diego y Rios, Miguel (2013). El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión local. *Revista Argumentos*, 7(2), 38–44.

Passoth, Jan-Hendrik y Rowland, Nicholas J. (2010). Actor-Network State: Integrating Actor-Network Theory and State Theory. *International Sociology*, 25(6), 818–841. <https://doi.org/10.1177/0268580909351325>

Peeters, Rik; Rentería, César y Cejudo, Guillermo M. (2023). How information capacity shapes policy implementation: A comparison of administrative burdens in COVID-19 vaccination programs in the United States, Mexico, and the Netherlands. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101871. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101871>

Peeters, Rik; Lotta, Gabriela y Nieto-Morales, Fernando (eds.) (2024). *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447368779>

Pink, Sarah; Salazar, Juan Francisco y Duque, Melisa (2019). Everyday mundane repair: Banknotes and the material entanglements of improvisation and innovation. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 2(1), 458–477. <https://doi.org/10.1080/25729861.2019.1636619>

Raso, Jennifer (2017). Displacement as Regulation: New Regulatory Technologies and Front-Lines Decision-Making in Ontario Works. *Canadian Journal of Law & Society*, 32(1), 75–96.

Riofrancos, Thea (2021). From Cases to Sites: Studying Global Processes in Comparative Politics. En Erica S. Simmons y Nicholas Rush Smith (eds.), *Rethinking Comparison: Innovative Methods for Qualitative Political Inquiry* (pp. 107–126). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108966009.006>

Russell, Andrew L. y Vinsel, Lee (2018). After Innovation, Turn to Maintenance. *Technology and Culture*, 59(1), 1–25. <https://doi.org/10.1353/tech.2018.0004>

Scott, James C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.

Scott, James C. (2005). Afterword to “Moral Economies, State Spaces, and Categorical Violence”. *American Anthropologist*, 107(3), 395–402. <https://doi.org/10.1525/aa.2005.107.3.395>

Scott, James C. (2021). Further Reflections on Seeing Like a State. *Polity*, 53(3), 507–514. <https://doi.org/10.1086/714549>

Smith, Nicholas Rush (2021). Seen Like a State. *Polity*, 53(3), 485–491. <https://doi.org/10.1086/714547>

Souza Leão, Luciana de (2022). Optics of the state: The politics of making poverty visible in Brazil and Mexico. *American Journal of Sociology*, 128(1), 1–46. <https://doi.org/10.1086/719936>

Star, Susan Leigh (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43(3), 377–391. <https://doi.org/10.1177/00027649921955326>

Veeraraghavan, Rajesh (2021). Cat and Mouse Game: Patching Bureaucratic Work Relations by Patching Technologies. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 5(CSCW1), 186:1-186:21. <https://doi.org/10.1145/3449285>

Velho, Raquel y Ureta, Sebastián (2019). Frail modernities: Latin American infrastructures between repair and ruination. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 2(1), 428–441. <https://doi.org/10.1080/25729861.2019.1678920>

Vergara, Alberto y Encinas, Daniel (2016). Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review*, 51(1), 159–180. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0006>

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

Lina Buchely Ibarra y Pablo Sanabria Pulido

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las vetas de la literatura sobre BNC en Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Burocracia y biopoder. Libertad y restricción en la burocracia callejera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yo, burócrata. Emocionalidad y afectos en el campo burocrático

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A modo de conclusión

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO: PRÁCTICAS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA BUROCRACIA A NIVEL DE CALLE

Elizabeth Pérez-Chiqués

Introducción

La administración de recursos humanos en el sector público es una de las áreas con más grandes repercusiones sobre el servicio público. Este capítulo busca entender, ¿cuáles son las políticas de administración de recursos humanos -formales e informales- que regulan a los empleados municipales, incluyendo a los burócratas a nivel de calle, en México? Este capítulo es una aproximación para entender la experiencia de las políticas de recursos humanos en los municipios mexicanos, un contexto donde el tema ha sido poco estudiado. Este trabajo construye sobre investigaciones previas sobre la consolidación de la corrupción en municipios latinoamericanos, donde se identificó un rol central de los procesos de recursos humanos para el establecimiento y funcionamiento de redes de corrupción, y donde surgen también las prácticas de recursos humanos como un contrapeso debilita-

do que contribuye a desactivar los controles gubernamentales en favor de intereses particulares (Meza y Pérez-Chiqués, 2021, 2024). Por otro lado, en América Latina, la corrupción se ha vinculado estrechamente con la preeminencia de las conexiones personales —como las relaciones con amigos y familiares— como medio para resolver problemas con el gobierno (Arellano-Gault, 2019; Morris y Blake, 2010), incluyendo el acceso a empleos en el sector público.

Pero, más allá del rol que pudieran estar jugando estas prácticas en procesos de corrupción, las prácticas de recursos humanos muchas veces reflejan fenómenos sociales más amplios, como por ejemplo, el racismo sistémico reflejado en la baja participación de minorías raciales en algunas burocracias, o la participación desigual entre mujeres y hombres en las burocracias en muchos países, la inclusión en el servicio público de ciertos grupos étnicos o religiosos en algunos contextos, o inclusive la desigualdad salarial. En América Latina, hay evidencia de que la corrupción tiene el efecto de mantener y de reproducir la desigualdad (Goldstein y Drybread, 2018).

Mediante el análisis descriptivo de una encuesta a empleados municipales en México, este capítulo se centra en identificar los procesos clave de administración de recursos humanos a los cuales están sujetos los empleados municipales en México, como un caso Latinoamericano: ¿cómo son reclutados?, ¿basado en cuáles criterios?, ¿cómo son manejados?, ¿a quién responden? Para efectos de este capítulo, consideramos a los municipios como un tipo de organización de nivel de calle por su cercanía a la población y los numerosos servicios directos que ofrecen a sus empleados. Parto de que los empleados municipales, incluyendo a los burócratas a nivel de calle (en adelante, BNC), son ciudadanos que reciben las políticas laborales (formales e informales) del Estado. Como sujetos y receptores de estas políticas, ¿qué aprenden?

De la encuesta se desprende que los procesos de selección, promoción, y permanencia están mayormente determinados por los contactos políticos u otras conexiones de los candidatos; la estabilidad en sus posiciones igualmente está determinada por sus conexiones o por los cambios de administración municipal; sus posibilidades de ascenso también son dependientes de sus conexiones. Estos patrones indican prácticas engranadas particularistas en las políticas de personal de los municipios; indica también la presencia de instituciones informales fuertes como lo son el patronazgo, el nepotismo, el clientelismo, así como el peso de la confianza.

Particularismo en los recursos humanos

El particularismo es una manera de organización social donde se privilegian los intereses de grupos específicos, reflejados en la distribución de los recursos y de los beneficios públicos (Mungiu-Pippidi, 2006). En sistemas particularistas la línea divisoria entre lo público y lo privado puede resultar muy tenue, y los bienes públicos son muchas veces tratados como recursos privados. Estos sistemas contrastan con sistemas que se rigen por criterios más universalistas, basados en normas imparciales o un trato igualitario. Entre los bienes públicos que pueden ser utilizados de manera particularista, están los recursos humanos, y entre las prácticas más comunes están el patronazgo, o la contratación, retención o despido de empleados públicos basados en lealtades particularistas en lugar de méritos o calificaciones.

Generalmente se considera que el patronazgo cumple un rol importante en los sistemas democráticos, ya que este tipo de nombramiento es una manera indirecta mediante la cual se hacen cumplir los deseos de los votantes (Lewis, 2008; Maranto, 2005; Toral, 2024), ya que son medios que utilizan los oficiales electos para dirigir o controlar las burocracias y también para recompensar a aquellas personas que los apoyaron y que operarán bajo el entendido de ser responsivo y de lealtad. Se considera que, tanto en los regímenes democráticos como no democráticos, el patronazgo es una herramienta poderosa para obtener y mantener poder sobre las burocracias, y para fomentar la disciplina y la cohesión interna de los partidos (Key, 1936). El patronazgo puede ser utilizado para consolidar el poder político, cumplir objetivos de política pública, o lograr el control sobre recursos (Bearfield, 2009).

Por otro lado, el patronazgo generalizado ha demostrado generar ineficiencias en los sistemas gubernamentales, como la reducción de la calidad del personal, y tener impactos negativos en la confianza social, los vínculos ciudadanos y las inversiones en el desarrollo humano. Este fenómeno, al igual que la corrupción en general, suele estar vinculado a condiciones como altos niveles de desigualdad, pobreza y contextos en los que las instituciones gubernamentales carecen de legitimidad o han perdido la confianza pública (Ozturk, 2005). Además, el patronazgo es frecuentemente un componente central de la corrupción política y actúa como un factor que facilita otras formas de corrupción sistémica, con consecuencias significativas en los ámbitos social, político y económico. Por ejemplo, a través del patronazgo es posible consolidar el control sobre las agencias estatales, lo que permite el uso sistemático de recursos públicos de manera indebida (Kopecky, Scherlis y Spirova, 2008).

Los sistemas de servicio civil se han planteado repetidamente como una solución o alternativa a las burocracias politizadas o basadas en el patronazgo y también como una medida anticorrupción, en las que los empleados públicos son seleccionados, contratados, promovidos o despedidos con base en lealtades partidistas, razones políticas o criterios personales, en lugar de méritos o competencias profesionales. No obstante, en muchos lugares, las reformas del servicio civil no han cumplido las expectativas, ya que su implementación ha sido a veces de alcance muy limitado (Grindle, 2012; Quintero, 2025).

Aunque tanto los nombramientos políticos o basados en la confianza como los nombramientos por mérito tienen su función, los gobiernos democráticos necesitan un enfoque equilibrado. El reto consiste en encontrar un balance que garantice tanto la capacidad de respuesta política como la efectividad basada en la experiencia profesional (Pérez-Chiqués y Rubin, 2023). Los servicios civiles de administración de personal pueden tender hacia la inflexibilidad, dificultando los cambios de políticas y la implementación o mejoras a programas; se pueden convertir poco responsivos a los oficiales electos, y pueden convertirse en altamente burocráticos e ineficientes. Además, pueden resultar en burocracias no representativas, reflejando muchas de las brechas sociales del contexto donde son implementados (Gottfried, 1988). Por otro lado, el patronazgo generalizado, es decir que permea amplios sectores del aparato burocrático o que llega hasta los niveles operativos, se ha ligado a la corrupción, a la ineficiencia gubernamental, y se ha ligado también a la politización (Peters y Pierre, 2022).

Aunque la politización puede entenderse como un fenómeno más amplio, en el ámbito de los recursos humanos, las prácticas de patronazgo y la politización están estrechamente relacionadas, ya que el patronazgo puede servir como una estrategia para la politización. Esto ocurre cuando se recluta a personas con afiliaciones y preferencias políticas alineadas con las de los líderes políticos. En contextos politizados, la trayectoria profesional de los empleados públicos tiende a depender significativamente de factores políticos (Quintero, 2025; Boräng et al., 2018). En las burocracias politizadas, por consiguiente, la capacidad de respuesta política, el partidismo, la ideología o la lealtad son criterios preeminentes en la gestión de los empleados públicos. Esto, aunque en realidad es un continuo, se contrasta usualmente con el ideal de las burocracias profesionalizadas donde el mérito y las habilidades profesionales se consideran la base de las decisiones de personal, como el reclutamiento y el despido (Boräng et al. 2018). En América Latina, las prácticas politizadas de recursos humanos

son ampliamente utilizadas (Fuenzalida y Riccucci, 2019), y se han ligado a instituciones débiles, así como a retrocesos democráticos en la región (Story, Lotta y Tavares, 2023; González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters, 2023). Por ejemplo, los gobiernos populistas (por ejemplo, de Trump en Estados Unidos, López-Obrador en México o Bolsonaro en Brasil) ya tienden a tener un discurso de desconfianza hacia servicios civiles y los burócratas profesionalizados, resultando en políticas que buscan debilitar estas estructuras (Kellough, 2024; Peters y Pierre, 2022; Quintero, 2025).

Por ejemplo, González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters (2023) muestran como una administración populista crea estructuras burocráticas paralelas, las cuales llaman “paraburocracias”, que están diseñadas para ejecutar la agenda política del presidente, sin tener que superar los obstáculos que encontraría en otras burocracias existentes, y sin requerir reformas, creando “un nuevo camino para gobernar” (p. 5). Los autores se centran en una paraburocracia en el contexto mexicano, los Servidores de la Nación, cuya fuerza laboral está reclutada exclusivamente de personas leales al partido y al presidente, y que implementan política social a nivel de calle. Los autores destacan la baja autonomía de esta paraburocracia, su gran flexibilidad y responsabilidades cambiantes, así como la lealtad a la administración, como valor prioritario, sobre valores meritocráticos o profesionales.

Se han distinguido tres tipos principales de politización en la literatura: (1) aquella que se enfoca en los aspectos políticos de la toma de decisiones de los empleados públicos, como el uso de la discreción; (2) las actividades políticas de los empleados públicos como ciudadanos, como votar o involucrarse en campañas políticas; y, por último, (3) el control e intervención partidista sobre los empleados públicos (Rouban, 2012; Peters et al., 2022). Por otro lado, la literatura de la BNC se ha centrado principalmente en los primeros dos tipos de politización: en los aspectos políticos de la toma de decisiones por parte de los BNC (uso de su discreción), los BNC como formuladores de políticas, así como en sus actividades políticas como emprendedores de políticas o como objetores de políticas (Gofen et al., 2024). Aunque la teoría de BNC se ha centrado en los roles políticos de los burócratas como implementadores de políticas (primer tipo), las actividades políticas de los BNC como ciudadanos, así como el control partidista sobre el trabajo de los BNC, han sido menos estudiadas (Gofen et al., 2024). Este capítulo busca entender mejor el tercer tipo de politización: el control e intervenciones políticas sobre los empleados públicos mediante las políticas formales e informales de recursos humanos; importante dado lo generalizado de estas prácticas en muchas burocracias latinoamericanas, y la creciente politización en otros países y regiones (Peters y Pierre, 2022).

Los resultados presentados en este capítulo amplían un análisis previo que compara municipios mexicanos y burocracias estatales en Puerto Rico, identificando prácticas comunes de gestión de recursos humanos que fomentan la politización de los BNC (Pérez-Chiqués, Gofen y Meza, 2022; Pérez-Chiqués, 2022). En ambos contextos, el reclutamiento de los BNC suele basarse en la afiliación partidista, ya sea como único criterio o combinado con méritos. En el caso de Puerto Rico, estas prácticas se ejecutan mediante estrategias informales que manipulan los sistemas formales del servicio de carrera basado en el mérito. A menudo, el reclutamiento funciona como una recompensa por trabajo político previo, convirtiendo a los BNC en “agentes del partido” antes de asumir su rol como agentes del Estado. Además, estas dinámicas incluyen condiciones laborales favorables para afiliados al partido gobernante, exacerbando la politización mediante ciclos político-burocráticos y la alternancia, lo que genera inestabilidad laboral y fortalece una identidad política en los BNC por encima de su identidad profesional (Toral, 2019; Pérez-Chiqués, Gofen y Meza, 2022).

El sistema de patronazgo también abarca prácticas discriminatorias hacia empleados no afiliados al partido o considerados de “confianza”, quienes enfrentan acoso laboral y exclusión (Gofen, Meza y Pérez-Chiqués, 2022). En ambos contextos, los BNC integran dimensiones políticas en su trabajo, participando en actividades como la recaudación de fondos para partidos, la entrega de parte de sus salarios al partido, y la recopilación de información sobre opositores políticos. En casos extremos, también se les vincula con la persecución política, incluyendo encarcelamientos y torturas (Pérez-Chiqués y Meza, 2021). Asimismo, actúan como enlaces entre partidos políticos y comunidades, organizan eventos electorales y participan en el reclutamiento y evaluación de empleados, reforzando con ello la lógica partidista en las instituciones públicas. Por otro lado, se identificó la presencia de otros grupos también ejerciendo control sobre procesos clave de recursos humanos, como son los grupos del crimen organizado, y los sindicatos.

Debido a la gran influencia que tienen los procesos de recursos humanos sobre las condiciones laborales y el actuar de los BNC es importante continuar examinando las políticas formales e informales de recursos humanos a las que están sujetos.

Metodología

Utilizo datos descriptivos de la Encuesta Nacional sobre los Recursos Humanos en los Municipios 2022 (ENARHM, 2022) para caracterizar la experiencia en cuanto a políticas de personal a nivel municipal. Esta encuesta llevada a cabo en el marco del proyecto “Consolidación de la corrupción en procesos subnacionales de política pública,” forma parte del esfuerzo para entender la consolidación de la corrupción en gobiernos locales en México y otros contextos latinoamericanos del Norte y Sur Global (Puerto Rico, Chile, y Brasil). La encuesta es parte de la tercera fase del proyecto de investigación, sustentado por los hallazgos previos del proyecto, así como de la literatura, sobre la centralidad de los procesos de recursos humanos para la corrupción (por ejemplo, Harris et al., 2023). En la primera fase exploratoria, llevamos a cabo un total de 50 entrevistas a profundidad con empleados y exempleados municipales, funcionarios electos, empresarios, periodistas, y miembros de la sociedad civil, incluyendo personas involucradas en esfuerzos anticorrupción en dos ciudades mexicanas.

Las entrevistas abordaron los siguientes temas: Experiencias como empleados públicos/contratistas (cómo ingresaron al servicio público, experiencias durante períodos electorales y cambios de administración), procesos de recursos humanos, efectos de los cambios electorales en la fuerza laboral, aspectos politizados del trabajo de los empleados públicos, influencia de los partidos políticos o actores externos en el trabajo gubernamental, y opiniones o experiencias relacionadas con la corrupción.

De este trabajo cualitativo inicial, destacan como centrales los procesos de recursos humanos para las redes de corrupción que se conforman (Pérez-Chiqués y Meza, 2021), y, también como uno de los contrapesos debilitados que contribuyen a la consolidación de la corrupción (Meza y Pérez-Chiqués, 2020). En la segunda etapa, se aplicaron encuestas a empleados municipales en una de las ciudades (POS), y en la otra a la población en general (SOC), además de incorporar revisión de documentos. Esta segunda etapa, precisamente en la encuesta a funcionarios públicos municipales (N=946), confirmó que las prácticas de recursos humanos mencionadas por las personas entrevistadas estaban generalizadas al menos en este municipio. Por ejemplo, más de la mitad de los empleados municipales en dicha ciudad respondieron estar “agradecidos al partido” por su trabajo.

En lo que respecta a las redes de corrupción, los criterios informales para la administración de personal reflejaban aspectos clave de cómo se configuraba la corrupción en estos contextos. Por ejemplo, en una de las ciudades predominaba una red cimentada en la afiliación y militancia a un partido político. Esto se manifestaba en procesos de contratación basados en criterios político-partidistas y en empleados públicos que actuaban en función de estos, favoreciendo a personas o comunidades alineadas con el partido y participando en prácticas como la compra de votos en esos municipios (ver Pérez-Chiqués y Meza, 2021). Es decir, los empleados públicos muchas veces ingresaban por ser agentes del partido previo a trabajar con el municipio, y subsiguientemente actuaban de esta manera -esa era la expectativa- lo cual era sustentado por los incentivos.

Con el fin de profundizar sobre estos hallazgos iniciales, y los resumidos en la sección anterior, se diseñó y realizó la Encuesta Nacional sobre los Recursos Humanos en los Municipios 2022 (ENARHM, 2022). En México se cuenta con muy poca información sobre los procesos de recursos humanos a nivel municipal, y parte de los objetivos de realizar la encuesta era contribuir a generar un panorama más completo sobre las prácticas de contratación, gestión y administración del personal en este nivel de gobierno. La encuesta aborda temas como los procesos formales de recursos humanos, por ejemplo, la existencia de oficinas de recursos humanos, de concursos para puestos, de descripciones de puesto, de procesos de evaluación. Aborda también prácticas informales que están operando, como son los criterios que pesan sobre procesos de selección y ascenso, basados en la experiencia de las personas encuestadas. Además, pregunta directamente sobre algunas de estas prácticas, como lo son: la herencia y la venta de plazas; la existencia de “aviadores” o personas que no acuden a trabajar, pero devengan un salario; sobre las personas o grupos externos o internos al municipio que ejercen control o influencia sobre procesos de recursos humanos; y sobre las prácticas asociadas a un cambio de gobierno (alternancia), entre otros.

Como parte del proceso, se integró un directorio con más de 10 mil registros de empleados municipales en México derivados de fuentes públicas. La encuesta fue enviada directamente a estos correos y se enviaron correos de seguimiento. También se estableció una estrategia utilizando las redes sociales. Sin embargo, la encuesta obtuvo 504 respuestas, con una tasa de respuesta de 4,6 %. De los municipios, 29 de 33 entidades federativas en México están representados en la muestra (no contamos con respuestas de Campeche, San Luis Potosí y Tlaxcala). La mayoría de las respuestas

proviene de hombres y mujeres con estudios de licenciatura que actualmente trabajan en un municipio, se identifican como personal de confianza, cuentan con una experiencia laboral en ese cargo de entre 1 y 6 años, y perciben un ingreso mensual que varía entre 1 y 30 mil pesos. El 89,0 % de los que respondieron la encuesta se encuentra laborando actualmente en algún municipio, mientras que un 11% son exempleados municipales.

Aunque los resultados están agregados y no hay manera de distinguir a los empleados que son BNC de los que no lo son, la encuesta arroja datos importantes, aunque no generalizables, sobre el contexto de políticas de personal a nivel municipal. Para los fines de esta investigación, se considera a los municipios como organizaciones de nivel de calle, dado que están directamente involucrados en la provisión de servicios a la población y cuentan con una alta proporción de empleados dedicados a atender directamente a la ciudadanía.

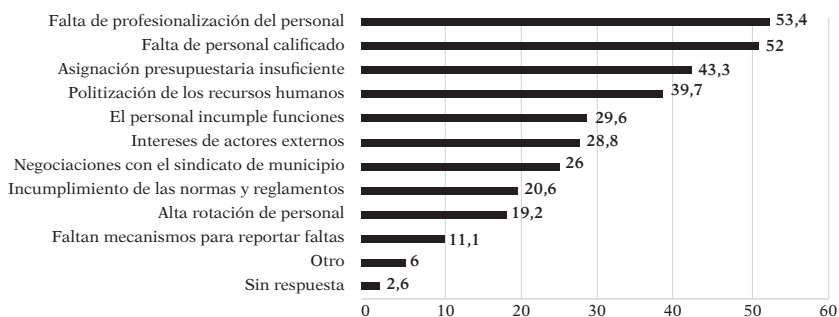
Control e intervenciones políticas sobre los empleados públicos municipales a través de prácticas de recursos humanos

Esta sección captura la perspectiva de los empleados municipales sobre las políticas de recursos humanos a las cuales están sujetos, así como las prácticas que prevalecen en sus organizaciones. El análisis muestra que las prácticas de recursos humanos en los municipios mexicanos están caracterizadas por dinámicas en las que la afiliación política, las relaciones familiares, y otras conexiones personales juegan un papel determinante en la gestión de los empleados públicos. Los resultados también evidencian una notable inestabilidad para los empleados municipales, siendo los cambios de gobierno factores clave que determinan su continuidad o desvinculación del servicio público municipal.

Falta de profesionalización del personal y politización de los recursos humanos como problemas principales en el manejo de personal municipal

La Figura 1. muestra los problemas más urgentes que enfrentan los municipios en la gestión de recursos humanos, según las personas encuestadas. Sobre la mitad de las personas encuestadas indican que la falta de profesionalización del personal (53,4 %) y la falta de personal calificado (52,0 %) están entre los problemas principales de manejo de personal municipal. El 39,7 % de las personas encuestadas señala la politización de los recursos humanos como uno de los problemas principales del área de recursos humanos municipal. También identifican la insuficiencia presupuestal como uno de los mayores retos.

Figura 1. Problemas más urgentes que enfrenta el municipio en la gestión de recursos humanos



Fuente: ENARHM, 2022.

Las personas que añadieron información sobre sus respuestas mencionaron que el compadrazgo, las relaciones de amistad y los compromisos de campaña dictan la designación de puestos, en lugar de la experiencia o el mérito. Como escribió una de las personas encuestadas, “las nuevas administraciones que llegan meten a gente sin perfil, si estudios, inclusive hasta con antecedentes penales, porque son amigos, o conocidos, o por compromisos de partido y entra cada persona que solo llegan a provocar caos.” Otras personas indicaron la falta de servicio civil de carrera como parte de los problemas.

Entrada al servicio municipal

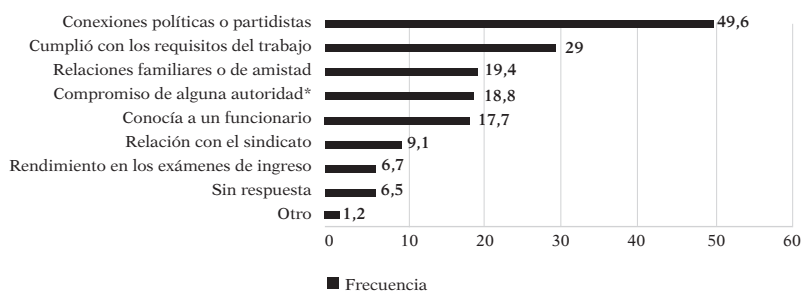
Los procesos de entrada al servicio público son considerados en la literatura entre los más consecuentes en cuanto a temas de capacidades, profesionalización, y también politización: ¿en base a cuáles criterios, formales e informales, se están seleccionando? Por ejemplo, estudios realizados en municipios de México sugieren que el establecer una selección de personal basada en el mérito previene la corrupción (Nieto-Morales y Ríos, 2022). Por otro lado, se ha visto, en el caso de los municipios mexicanos que el tema de la lealtad es uno central en los procesos de contratación, y que esta lealtad tiene fuerza y consecuencia sobre los comportamientos de las personas (Pérez-Chiqués y Meza, 2021); es decir, las personas se ven envueltas en las dinámicas de reciprocidad características del patronazgo. En este caso vemos que el factor de

conexiones políticas, de relaciones familiares y de amistad, y de trabajo previo político son criterios importantes utilizados en los procesos de contratación.

En la Figura 2. vemos que los procesos de contratación y de recursos humanos en general, si bien son particularizados, incorporan también criterios como cumplir con los requisitos del trabajo o el currículum.

Las personas encuestadas indicaron que una de las razones principales por la cual las personas son contratadas en su municipio es por “conexiones políticas o partidistas” (49.6%), mientras que 20.8% indicó que por relaciones familiares o de amistad. Un 18.8% indica que las contrataciones se deben al “compromiso de alguna autoridad con relación a la persona contratada.” El 27.8% indicó que frecuentemente o muy frecuentemente se solicita estar afiliada al partido que gobierna para poder laborar en el municipio. Esto es indicativo de un ambiente donde la política partidista es un criterio principal. Las contrataciones por relaciones familiares o de amistad, así como la relación con el sindicato, indica la presencia de otros tipos de particularismos en los procesos de contratación.

Figura 2. Razones por las cuales las personas son contratadas en el municipio

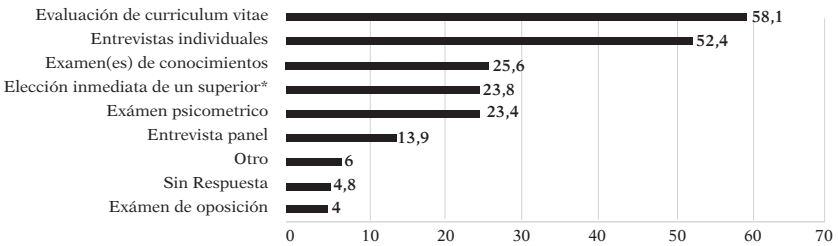


* Compromiso de alguna autoridad con relación a la persona contratada.

Fuente: ENARHM, 2022.

Por otro lado, hay indicación de criterios basados en el mérito que también figuran entre los mencionados como considerados en los procesos de contratación por las personas encuestadas: un 29% indicó que se contrata en base a cumplir con los requisitos del trabajo, 19.4% indicó que se debe a un buen currículum y 6.7% indicó que por el rendimiento en los exámenes de ingreso. Esto puede indicar la coexistencia de criterios de mérito y particularistas, como explica una persona encuestada, “Si bien el CV es necesario, las conexiones con el Partido y conocidos es más importante.”

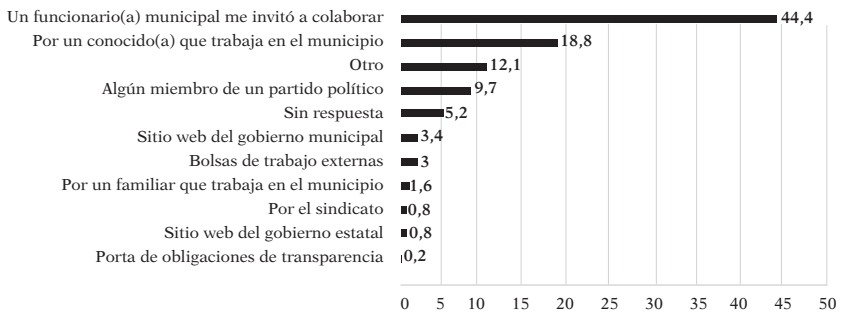
Figura 3. Proceso de selección y contratación en el municipio de las personas encuestadas



*Elección inmediata de un superior sin pasar por proceso de selección.

Fuente: ENARHM, 2022.

Figura 4. Medio mediante el cual se enteró del último puesto ocupado



Fuente: ENARHM, 2022.

En los filtros utilizados para la selección y contratación en el municipio, una mayoría de las personas reportan haber pasado por la evaluación del currículum vitae y/o por entrevistas individuales. Un 23.8% fueron seleccionadas en base a la decisión de un superior. La Figura 3 muestra la variedad de filtros que respondieron las personas encuestadas sobre su proceso de selección y contratación en el municipio.

Aunque podría parecer contraintuitivo la coexistencia de la utilización de criterios basados en conexiones personales o políticas y el criterio basado en el mérito, podría estar indicando una valoración de ambos criterios, personas conocidas, pero con la preparación requerida. Por otro lado, 62.3% respondieron que muy frecuentemente o frecuentemente el personal que se contrata participó en la campaña política del presidente municipal en turno. Esto es indicativo de que el trabajo político previo es un factor importante considerado en los procesos de contratación municipal.

La importancia de las conexiones es también evidente en la manera en que las personas encuestadas se enteraron del último puesto que ocuparon. Como muestra la Figura 4, un 44.4% de las personas respondieron que fueron invitadas a colaborar por un funcionario municipal, mientras que un 18.8% indicó que se enteró por un conocido que trabaja en el municipio. Aproximadamente un 10% de las personas indicaron que se enteraron del puesto por personas del partido.

Ascensos: Mezcla de mérito y conexiones

Otros procesos claves en la administración de recursos humanos, y determinantes para que una lógica de mérito o particularista impere, son los procesos de evaluación y ascensos: ¿en qué criterios se basan estas decisiones? Aunque se observan criterios de mérito en las decisiones de ascenso, como tomar en cuenta el desempeño y la experiencia, estos coexisten con una fuerte influencia de factores particularistas, donde las conexiones personales y políticas juegan un papel principal. Al igual que en los procesos de contratación, la coexistencia de los criterios particularistas y criterios basados en el mérito podrían estar indicando que se consideran importantes ambos.

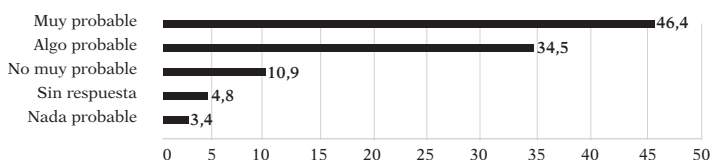
Entre las razones seleccionadas como muy importantes para el ascenso laboral se encuentran criterios relacionados al mérito, como el desempeño laboral en el cargo actual (35,9%), años de experiencia en el sector público (24,8%) y la formación académica (31,2%). Por otro lado, entre los criterios

particularistas considerados como muy importantes se encuentran: la ayuda de un político o alguien con vínculos políticos (32,3 %), la ayuda de un funcionario(a) dentro del municipio (25 %), la ayuda de familiares, amigos y otros contactos personales dentro del sector público (24,8 %).

Bajas de personal: inestabilidad laboral a causa de cambios de administración municipal, sea o no del mismo partido

Los resultados muestran una gran inestabilidad para los empleados municipales, con los cambios de gobiernos como puntos críticos determinantes de su permanencia o salida del servicio público municipal; esto es consistente con los ciclos político-burocráticos observados en otros contextos (por ejemplo, Toral, 2019). Como muestra la Figura 5, el 80,9 % de las personas encuestadas indicó que era muy probable o algo probable que perdieran su trabajo en el siguiente cambio de gobierno.

Figura 5. Probabilidad de perder su trabajo debido a un cambio de gobierno



Fuente: ENARHM, 2022.

De igual manera, 60,8% de los encuestados indica que las razones principales por las que alguien es despedido de su puesto se deben a un cambio de gobierno, seguido de ser decisión de sus superiores (60,5%). Un cambio de administración municipal, sea o no del mismo partido, lleva a la mayoría de las bajas del personal del municipio.

Al preguntarles sobre el porcentaje del personal que se renueva en un cambio de gobierno, de acuerdo con su experiencia, el 27,2 % indicó que hasta la mitad (del 26 al 50 %), mientras que el 24,2 % indicó que hasta una cuarta parte (del 0 al 25 %). El 16,3 % indicó que la mayoría (del 51% al 75 %) y el 12,1 % indicó que la gran mayoría (más del 75 %). El efecto de estas variaciones se debe estudiar en mayor detalle.

Las experiencias recurrentes de favoritismo y discriminación contribuyen a solidificar las identidades políticas de los empleados y a establecer una lógica politizada en la administración municipal (Pérez-Chiqués y Rubin, 2023). Por otro lado, estos resultados sugieren una gran vulnerabilidad del personal, la cual puede ser fácilmente explotada por diferentes actores para influenciar decisiones o coaccionar a los empleados de cualquier modo (Oliveros, 2013). Finalmente, se identificaron prácticas patrimonialistas como la venta y herencia de plazas, con un 19,6 % de las personas encuestadas indicando la existencia de estas prácticas en sus municipios. Estas prácticas, muy poco estudiadas, están asociadas mayormente a los sindicatos públicos, y están sistematizadas y normalizadas en ciertos sectores de la administración pública mexicana, como el sector salud y educación (Estrada, 2015).

En su conjunto, los resultados presentados en esta sección evidencian que la selección, promoción y separación de los empleados municipales están marcadas por una dependencia crítica de conexiones políticas y personales, reflejando un patrón claro de particularismo.

El análisis de los patrones de administración de recursos humanos en contextos politizados nos proporciona una comprensión más profunda de los sistemas de incentivos a los cuales están sujetos los burócratas a nivel de calle. Estos patrones no solo revelan las prácticas particularistas y politizadas que prevalecen en ciertos entornos, sino que también nos permiten explorar preguntas fundamentales sobre la naturaleza del servicio público en estos contextos.

Examinar estas prácticas de manera contextualizada nos ayuda a responder preguntas clave: ¿A quién responden realmente los burócratas públicos? ¿A quién se deben en última instancia? ¿Responden al partido político que los apoyó o a la agencia gubernamental que los emplea? ¿Se deben al público en general, representando los intereses del pueblo? ¿O están más comprometidos con los principios y la ética de su grupo profesional? Entender estos factores es crucial para desentrañar la complejidad de su comportamiento y desempeño en la implementación de políticas públicas.

Discusión y conclusión

La evidencia sugiere que la influencia de la política partidista en los BNC, así como los roles políticos que asumen, presenta una complejidad mayor de la que se refleja en la teoría existente sobre estos actores. En contextos

politizados, según Gofen et al. (2024), el papel de los BNC como agentes politizados o como agentes de partidos políticos es más evidente y requiere una comprensión más profunda.

Pero ¿qué significa que un BNC sea un agente político? Esto quiere decir que su sistema de incentivos no es el que está formalmente definido en las leyes y reglamentos que regulan su empleo, sino que hay factores extraoficiales o informales que interactúan o desplazan parcial o totalmente a estos. De manera más concreta, podemos pensar en algunos ejemplos que nos brinda la literatura para entender las repercusiones de esta politización. Por ejemplo, en el caso de Puerto Rico, vemos cómo los trabajadores sociales, reclutados y manejados en base a su afiliación política (real o percibida) se involucran (voluntaria o involuntariamente) en trabajo político, y cómo son coaccionados para seguir órdenes políticas que son contrarias a su profesión (ver Pérez-Chiqués, 2022). A pesar de contar con estudios de licenciatura o maestría en trabajo social y estar debidamente licenciados por el Estado, estos profesionales se ven sometidos a criterios político-partidistas que determinan su contratación, promoción, despido y condiciones de trabajo, tales como ser considerados ‘de confianza’ o perder dicha ‘confianza’, lo que se traduce en condiciones laborales favorables o desfavorables, respectivamente. En México, el caso de los Servidores de la Nación nos da otro ejemplo de empleados que son reclutados con base en su trabajo político previo o lealtad política y que, además, constituyen un contingente de BNC que funcionan como agentes políticos de la administración presidencial (González-Vázquez et al., 2023).

Estudios sobre patronazgo generalizado muestran cómo los empleados públicos, incluidos los BNC, se ven obligados o requeridos a realizar trabajo político, son contratados en función de su trabajo político previo o se politizan en función de los incentivos a los que están sujetos tras su ingreso al servicio público (Gofen et al., 2024; ver, Oliveros, 2016; Pérez-Chiqués y Rubin, 2023). No obstante, la politización no es la única práctica particularista que se ve reflejada en los procesos de recursos humanos. Otro tipo común de particularismo, presente en la región y evidente en las prácticas de recursos humanos en el sector público, es el basado en lazos familiares o de amistad, o nepotismo, el cual ha sido un tema menos explorado en la literatura de administración pública. Es crucial comprender las consecuencias que estos diferentes tipos de particularismo pueden tener. Por ejemplo, Harris et al. (2023) en su investigación en países africanos y asiáticos, muestran cómo el tipo de corrupción en que se involucran está relacionado con el criterio utilizado para su entrada al servicio

público: los empleados reclutados basado en conexiones familiares tendían a participar más en actos de corrupción para enriquecerse, mientras que los empleados contratados por conexiones políticas se involucraban más en corrupción para favorecer al partido. Dada la importancia de las conexiones, no solo en México, sino en el contexto latinoamericano, es importante explorar estas variaciones.

En estos entornos, el rol de los BNC como actores políticos, como agentes politizados, como agentes de partidos políticos, o como agentes al servicio de un líder político es más evidente y requiere una mayor comprensión: ¿cómo se manifiesta la discrecionalidad de los BNC en estos entornos? ¿Cómo influye la política partidista en el comportamiento y desempeño de los BNC? ¿Qué roles políticos desempeñan los BNC y cómo afectan estos roles su trabajo y, en última instancia, la implementación de políticas?

Estas prácticas de exclusión e inclusión (Scott, 1972) tienen importantes repercusiones en términos de desigualdad que deben ser examinadas de manera contextual y profunda. En la región latinoamericana marcada por amplias desigualdades sociales, es importante analizar el tipo de particularismo que impera en un determinado contexto ya que puede determinar quién tiene o no acceso a un empleo público, y los incentivos que enfrentan quienes ingresan al servicio público pueden influir significativamente en la calidad de la atención al público. Estas dinámicas reflejan quienes detentan el poder: ¿quiénes se ven beneficiados o atendidos por tener acceso basado en las conexiones predominantes en ese contexto? ¿Cuál es el perfil de las personas que logran ingresar al servicio público? ¿Qué lógicas dominan su empleo y cuáles son las prácticas e instituciones informales a las que están sujetos y a las que responden? Este acercamiento no solo contribuiría a entender de manera más profunda las condiciones laborales de los BNC, sino que también ampliaría la agenda de investigación sobre la burocracia a nivel de calle en el contexto latinoamericano, arrojando luz sobre cómo las dinámicas formales e informales de administración de recursos humanos moldean las relaciones de poder, el acceso a recursos y la prestación de servicios públicos.

Bibliografía

Adler, Larissa (1988). Informal exchange networks in formal systems: A theoretical model. *American Anthropologist*, 90(1), 42–55.

Boräng, Frida et al. (2018) Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7–26.

Gofen, Anat (2024). In the eye of the storm: Street-level organizations in circumstances of democratic backsliding. *Governance*, doi.org/10.1111/gove.12890

Gofen, Anat; Meza, Oliver y Pérez-Chiqués, Elizabeth (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 42(1), 72–84.

Goldstein, Donna y Drybread, Kristen (2018). The social life of corruption in Latin America. *Culture, Theory and Critique*, 59(4), 299–311.

González-Vázquez, Alejandro; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation". *Governance*, 37(1), 41–60.

Gottfried, Frances (1988). *The merit system and municipal civil service: A fostering of social inequality*. Westport: Greenwood Press.

Grindle, Merilee (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge/Londres: Harvard University Press.

Estrada, Ricardo (2015). Rules rather than discretion: Teacher hiring and rent extraction, in *European University Institute Working Papers*, Max Weber Programme 2015/14.

Harris, Adam et al. (2023). Varieties of connections, varieties of corruption: Evidence from bureaucrats in five countries. *Governance*, 36(3), 953–972.

Kellough, Edward (2024). *The fragility of merit: Presidential power and the civil service under Trump*. New York: Taylor y Francis.

Kopecky, Petr; Scherlis, Gerardo y Spirova, Maria (2008). Conceptualizing and measuring party patronage. *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, 25, 1–18.

Lewis, David (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Maranto, Robert (2005). *Beyond a government of strangers: How career executives and political appointees can turn conflict to cooperation*. Lanham, MD: Lexington Books.

Mungiu-Pippidi, Alina (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86–99.

Nieto-Morales, Fernando; Peeters, Rik y Lotta, Gabriela (2024). Burdens, bribes, and bureaucrats: the political economy of petty corruption and administrative burdens. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(4), 481–497.

Nieto-Morales, Fernando y Ríos, Viridiana (2022). Human resource management as a tool to control corruption: Evidence from Mexican municipal governments. *Public Administration*, 100(4), 1019–1036.

Oliveros, Virginia (2016). Making it personal: Clientelism, favors, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative Politics*, 48(3), 373–391.

Oliveros, Virginia (2013). *A working machine patronage jobs and political services in Argentina* [PhD dissertation]. Columbia University, Department of Political Science.

Ozturk, Mustafa Bilgehan (2005). *Corruption, job patronage, and the political economy of human capital investment* [Tesis Doctoral]. University of Chicago.

Panizza, Francisco; Peters, Guy y Ramos, Larraburu (2022). The issue of patronage in Latin America. En Francisco Panizza, Guy Peters y Larraburu Ramos (eds.), *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations* (pp. 3–30). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Peeters, Rik y Campos, Sergio A. (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977–995.

Pérez-Chiqués, Elizabeth (2022). Political discrimination as a facilitator of corruption: The case of Puerto Rico. *Centro Journal*, 34(2), 259–285.

Pérez-Chiqués, Elizabeth; Gofen, Anat y Meza, Oliver (2022). Politicized street-level bureaucracy: SLBs as political agents. Conference Presentation, 4th Street-level Bureaucracy Conference, Copenhagen, DK.

Pérez-Chiqués, Elizabeth y Meza, Oliver (2021). Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments. *Governance*, 34(4), 1039–1056.

Pérez-Chiqués, Elizabeth y Rubin, Ellen V. (2023). Debasement of merit: The method and experience of political discrimination by public employees in the Commonwealth of Puerto Rico. *Review of Public Personnel Administration*, 42(4), 669–685.

Peters, Guy et al. (2022). Consequences of a politicized public service system: Perspectives of politicians, public servants, and political experts. *Politics & Policy*, 50(1), 33–58.

Peters, Guy y Pierre, Jon (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(4), 629–639.

Quintero, Santiago (2025). Short-term patronage: Job uncertainty and temporary employment in politicized bureaucracies. *Public Performance & Management Review*, 1–35, doi.org/10.1080/15309576.2024.2445615

Scott, James (1972). *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Story, Joana; Lotta, Gabriela y Tavares, Gustavo (2023). (Mis) Led by an outsider: Abusive supervision, disengagement, and silence in politicized bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(4), 549–562.

Tajfel, Henri y Turner, Jon C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. En Mary Jo Hatch y Majken Schultz (eds.), *Organizational identity: A reader* (pp. 56–65). New York: Oxford University Press.

Toral, Guillermo (2019). Political bureaucratic cycles: How politicians' responses to electoral incentives and anti-corruption policies disrupt the bureaucracy and service delivery around elections. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3462001

Toral, Guillermo (2024). How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*, 68(2), 797–815.

BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE Y LA CO-PRODUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD EN LA ERRADICACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Valentina Abufhele

Introducción

El Campamento Las Flores²³ está ubicado en una comuna de bajos ingresos, en la periferia sur de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. De acuerdo con información del gobierno, en el año 2017 el campamento Las Flores era uno de los asentamientos informales más antiguos y numerosos de la ciudad, siendo catalogado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano (SERVIU Metropolitano) como un campamento emblemático de Santiago.

Para ese entonces, el campamento se encontraba en proceso de “cierre”. Esto consiste en la entrega de una solución habitacional a las familias y la

²³ Para resguardar la confidencialidad de los datos, los asentamientos informales, comunas y entrevistados participantes de la investigación han sido anonimizados.

recuperación del territorio donde está emplazado el campamento, con el fin de destinarlo a obras públicas. Los comités de vivienda²⁴ en Las Flores se encontraban en proceso de postulación al subsidio habitacional para sectores vulnerables con el fin de construir un proyecto de vivienda en el mismo terreno donde estaba ubicado el asentamiento.

Los procedimientos gubernamentales definidos para la identificación y asignación de subsidios habitacionales están altamente estandarizados en la política habitacional chilena. Sin embargo, la operación del Programa Nacional de Campamentos “enterreno” es normalmente más caótica: dependiendo de los contextos y condiciones de intervención, los procedimientos gubernamentales no necesariamente se implementan tal como están diseñados.

La política habitacional para sectores vulnerables, regulada por el Decreto Supremo N° 49 (D.S. 49), consiste en la provisión de subsidios a la demanda destinado a la adquisición o construcción de una vivienda. En este modelo, la construcción es responsabilidad de proveedores privados, mientras el financiamiento proviene de un ahorro del postulante y un subsidio focalizado del Estado. El D.S. 49 está dirigido sólo a grupos de población que el Estado considera que requieren asistencia. El grupo objetivo son aquellos que pertenecen al 40% más vulnerable del país. Los postulantes beneficiados obtienen una vivienda en propiedad.

El subsidio focalizado a la demanda requiere la identificación de los sujetos que pertenecen a la población “objetivo” del programa. Para acceder al subsidio habitacional, los postulantes deben cumplir con un conjunto de criterios de admisibilidad. Con el fin de focalizar, actualmente se emplea una ficha de caracterización socioeconómica – el Registro Social de Hogares (RSH) – una técnica de comprobación de medios que permite asignar un porcentaje de vulnerabilidad a cada hogar. Esta técnica permite distinguir a aquella población “merecedora” del subsidio estatal de aquellos “no merecedores” de asistencia (Rojas, 2019). Adicionalmente, el subsidio focalizado funciona a través de la condicionalidad moral y económica (Spicker, 2005). El Estado asiste únicamente a aquellas familias que están dispuestas a ayudarse a sí mismas y que reúnen el ahorro requerido para complementar el subsidio del gobierno. Es decir, además de los requisitos administra-

²⁴ Un comité de vivienda es una organización sin fines de lucro, requerida por la política habitacional chilena, para acceder al financiamiento y gestionar la construcción, adquisición o mejora de viviendas para sus miembros.

tivos de admisibilidad en el programa, la condicionalidad funciona como mecanismo de disciplinamiento de la población.

Por último, la focalización de subsidios habitacionales a familias residentes en asentamientos informales impone un requisito adicional. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), a través de su Programa de Campamentos, realiza periódicamente catastros de asentamientos informales. Éstos cumplen un doble propósito: por un lado, proporcionan una fotografía del estado de poblamiento informal, contabilizando la cantidad de campamentos en el país y de población residiendo en estos. Por otro lado, permiten identificar a los beneficiarios potenciales del Programa. Es decir, para ser beneficiarios del subsidio, los residentes de campamentos deben estar registrados en el catastro de campamentos más reciente. El propósito de este requisito es asegurar la asignación de subsidios con base en un orden de prelación. Los nuevos residentes de asentamientos informales – no incluidos en el último catastro – no están habilitados para ser beneficiarios del Programa. Así, los catastros funcionan como criterio adicional de focalización de la población objetivo, específicamente para postular al subsidio a través del Programa de Campamentos.

A pesar de la estandarización de los requisitos de admisibilidad, la implementación de la política en terreno enfrenta un conjunto de obstáculos. Uno de estos es la dificultad de “cerrar” los campamentos y destinar el terreno ocupado a nuevos usos. El cierre definitivo de los campamentos requiere erradicar a todos los hogares residentes. Sin embargo, un gran número de hogares no cumplen con los criterios de admisibilidad para ser beneficiarios del subsidio. Esta dificultad y su resolución recaen, principalmente, en los funcionarios del Estado a cargo de la implementación del Programa de Campamentos.

La literatura sobre asentamientos informales es de larga data. Sin embargo, escasa atención ha recibido la implementación del Programa de Campamentos en terreno. De hecho, la indagación respecto del rol del Estado en la informalidad urbana es relativamente reciente. En Chile, un conjunto de estudios propone que la informalidad urbana responde a la falta de regulación del Estado y a políticas de vivienda insuficientes, que no logran satisfacer la demanda habitacional (López-Morales, 2018; Contreras, 2015; Contreras et al., 2019). Una perspectiva alternativa, analiza la contribución activa del Estado y las políticas habitacionales en la reproducción de asentamientos informales. Estos estudios enfatizan las orientaciones de la política y programas públicos, las técnicas e instrumentos utilizados

para intervenir, y sus efectos en la ciudad y los sujetos (Valenzuela, 2022; Abufhele, 2024). A pesar del reconocimiento de la relevancia del Estado, el rol de las burocracias de nivel de calle (BNC en adelante) en la ejecución de políticas habitacionales en asentamientos informales, ha sido escasamente investigado.

Este capítulo contribuye al diálogo entre las teorías sobre informalidad urbana y las BNC. Con este fin, se analiza el proceso de implementación de la Política Habitacional para sectores vulnerables en el Campamento Las Flores. El análisis está basado en una investigación cualitativa y multimétodos, realizada entre 2015 y 2018. Ésta incluyó análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observaciones etnográficas de la interacción entre funcionarios del Estado y residentes del campamento durante el proceso de asignación de subsidios y cierre definitivo del asentamiento.

Los resultados muestran las resistencias de los residentes de asentamientos informales a las técnicas de focalización del Estado, y la implementación de adaptaciones discrecionales de los procedimientos de la política habitacional por parte de los funcionarios de gobierno. Con el objetivo de formalizar el espacio urbano, los funcionarios deben flexibilizar e informalizar procedimientos que, en el diseño de la política, se encuentran codificados y estandarizados. Estas tensiones y brechas entre diseño e implementación son resueltas por burócratas a nivel de calle. Este capítulo abre la discusión sobre el rol de las BNC en el contexto latinoamericano, caracterizado por altos niveles de informalidad habitacional y sistemas de protección social incipientes o insuficientes, en los cuales el derecho a la vivienda no se encuentra garantizado (Abufhele y Angelcos, 2023). Ante la escasez de recursos públicos y políticas altamente focalizadas en los sectores vulnerables, las decisiones de asignación de recursos que realizan los funcionarios cumplen una función central en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Informalidad y burocracias de nivel de calle

El poblamiento informal es un fenómeno ampliamente extendido en las ciudades de América Latina. Desde su emergencia como fenómeno de interés público, ha sido objeto de investigación desde múltiples enfoques y perspectivas teóricas. Un primer enfoque explicó la informalidad como resultado de la pobreza, extendida en las ciudades latinoamericanas a principios del S. XX y que se hace visible en las periferias e intersticios urbanos

producto de las migraciones campo-ciudad (Fischer, 2014). La teoría de la marginalidad, durante los años 60 y 70, interpretó los asentamientos informales como disfunciones urbanas, al margen de la “formalidad”, y producto de la desadaptación de los “marginales” respecto de las normas y valores sociales predominantes (Vekemans y Venegas, 1966). A pesar de las críticas a la teoría de la marginalidad (Perlman, 1976; 2014), ésta tendrá importantes repercusiones en la explicación del poblamiento informal desde entonces. Enfoques más recientes, sobre la “nueva pobreza urbana” y la “vulnerabilidad social”, tienden a reproducir los supuestos, ampliamente extendidos, que proponen que la informalidad es una práctica de supervivencia que se produce al margen de procesos económicos y políticos “formales” (de la Rocha et al., 2004; Fischer et al., 2014).

En respuesta a las explicaciones culturalistas de la informalidad, durante los años 80, el enfoque de las economías subterráneas (*underground economies*) (Portes and Sassen-Koob, 1987; Portes, et al., 1989), propone que la informalidad económica no es una respuesta a estrategias de supervivencia, sino producto de relaciones de producción capitalista, caracterizadas por la imbricación entre circuitos de economías formales e informales. Desdibujando la dicotomía entre prácticas informales y formales, estos autores postulan que la informalidad se encuentra estructuralmente entrelazada a la economía formal.

En Chile, enfoques más recientes analizan los factores estructurales – económicos, políticos o institucionales – que obstaculizan el acceso de los sectores populares a los mercados formales de vivienda (López-Morales, 2018; Contreras, 2015; Contreras et al., 2019). Así, la habitación informal constituiría una alternativa de habitación más económica y menos abusiva (Contreras et al., 2015; Contreras et al., 2019). Desde esta perspectiva, centrada en la exclusión de los sectores populares, el Estado es responsable de su inacción o falta de regulación del mercado de suelo y de la ineficacia de la política habitacional para proveer de vivienda a la población vulnerable. No obstante, la implementación de la política no es el foco especial de atención.

Una tercera línea de indagación relevante en América Latina interpreta la informalidad a partir de las prácticas políticas de los sectores populares. Esta propone que la informalidad es resultado de acciones colectivas y demandas reivindicativas por el derecho a la vivienda y la ciudad. Desde este enfoque, la informalidad es un repertorio de acción a la vez que una práctica desde la cual emergen actores y subjetividades políticas (Holston, 2008; Caldeira, 2017; Espinoza, 1998; Garcés, 2002; Cortés, 2014).

En este recorrido, el rol del Estado y las políticas sociales en la producción de la informalidad urbana han sido sólo recientemente estudiados. Esto contrasta con la amplia producción académica, principalmente desde los estudios urbanos, que afirma el rol central que juega el Estado, a través de políticas urbanas y habitacionales, en la producción del espacio, en la construcción de ciudades segregadas y barrios periféricos donde se concentra la población de bajos ingresos (Hidalgo, 2019; Ducci, 1997; Sabatini, 2000; Sabatini et al., 2001; Sabatini, et al, 2013; Rasse et al., 2021; Rodríguez y Sugranyes, 2005).

En contraste, la perspectiva de la informalidad urbana (Roy y Alsayyad, 2004) analiza las interacciones entre lógicas formales e informales en procesos de urbanización en diversas ciudades del denominado sur global. A diferencia de enfoques previos, esta perspectiva instala en la discusión el rol del Estado. De acuerdo con Roy (2005), la informalidad es la expresión del poder soberano del Estado sobre la regulación, esto es, la capacidad de determinar qué es informal y qué no, y sancionar qué es legal e ilegal (Roy, 2005, p. 149). Este argumento cuestiona la idea, ampliamente asentada, de que la informalidad se produce al margen de regulación del Estado. Esta perspectiva postula que, si bien la informalidad es una práctica transversal a los grupos sociales, el Estado actúa diferencialmente ante prácticas informales de distintas clases sociales o grupos étnicos (Roy, 2005; Roy y Alsayyad, 2004).

En diálogo con la teoría de la informalidad urbana, estudios recientes analizan la contribución activa del Estado a procesos de urbanización informal (Fischer, 2014; Wigle, 2014; Zeiderman, 2016; Abufhele, 2024). En Chile, estos estudios muestran la influencia de las políticas habitacionales en la persistencia de los asentamientos y cómo las prácticas informales son una respuesta a las técnicas e instrumentos de intervención del Estado. Estos estudios argumentan que la informalidad responde a la falta de cobertura y a la generación de expectativas incumplidas de la política habitacional (Valenzuela, 2022); o se mudan transitoriamente a los campamentos a la espera de la política habitacional, que supuestamente prioriza los campamentos antes que los allegados (Abufhele, 2024).

Si bien estos estudios analizan las respuestas de los sectores populares frente a la política habitacional, una dimensión menos desarrollada de los procesos de intervención del Estado en asentamientos informales son las interacciones entre funcionarios del Estado y residentes “informales”. Es decir, existe escaso conocimiento respecto de cómo los

funcionarios del Estado implementan las políticas y programas habitacionales “en terreno” y cómo enfrentan los dilemas de la intervención en asentamientos informales.

Tal como indican los editores en la introducción de este libro, la literatura sobre BNC propone que las políticas públicas se materializan en encuentros cotidianos entre funcionarios que representan al Estado y los ciudadanos. En dichos encuentros, el diseño de las políticas públicas, y sus definiciones de objetivos, beneficiarios, técnicas e instrumentos se ponen en juego, revelando las brechas y tensiones entre diseño y ejecución. Durante procesos de implementación de políticas, son los BNC quienes deben mediar entre el Estado y los ciudadanos. Así, enfrentados a tensiones o resistencias que emergen en procesos de ejecución, son los funcionarios quienes deben deliberar cómo aplicar los procedimientos y reglas formales a casos individuales.

Asimismo, estudios previos indican que, en tanto mediadores de la política pública, los BNC cumplen la función de implementar mecanismos de focalización social, determinando así el acceso de los ciudadanos a los derechos, bienes o servicios definidos en los programas públicos. Sin embargo, las decisiones sobre asignación de beneficios públicos que realizan los funcionarios son resultado de un proceso complejo que conlleva tensiones y resistencias. Esto es particularmente relevante en el contexto latinoamericano, caracterizado por la escasez de recursos públicos y política social focalizada, como es el caso chileno.

Investigación previa sobre la implementación de políticas habitacionales en campamentos muestra los efectos de los mecanismos de focalización social en la población beneficiaria, destacando el aumento de la competencia entre postulantes, la reducción de la participación ciudadana y la acción colectiva, y la erosión de la cohesión social (Posner, 2012; Özler, 2012). Sin embargo, las resistencias a los mecanismos de focalización de las políticas habitacionales han sido escasamente estudiadas.

Otro aspecto relevante de la implementación de políticas habitacionales y urbanas en asentamientos informales es que, en su mayoría, los encuentros públicos entre funcionarios del Estado y residentes ocurren en terreno, a diferencia de las interacciones entre el Estado y potenciales beneficiarios que ocurren en las oficinas estatales (Auyero, 2011; Rojas, 2019). A través de la ocupación informal de terrenos, los residentes hacen visible y legible al Estado su necesidad habitacional, desencadenando procesos de in-

tervención en el territorio por parte de instituciones públicas o privadas (Abufhele, 2024).

El predicamento de formalizar el espacio informal –ya sea por motivos sanitarios, de seguridad, de riesgos medioambientales o con la finalidad de reducir el déficit habitacional– obliga al Estado a desarrollar estrategias de intervención para erradicar los asentamientos. No obstante, este mandato colisiona con los mecanismos de focalización de recursos, dado que no todos los residentes de asentamientos informales califican para el subsidio habitacional. Así, en contraste con los “pacientes” del Estado que describe Auyero (2011), cuya espera ocurre en las oficinas gubernamentales, en el caso de los asentamientos informales, los residentes deben permanecer (*stay put*) en la ocupación (Weinstein, 2014), ya sea para evitar el desalojo o la espera de las soluciones que, según cada contexto, provee el Estado.

Estas características imponen un desafío adicional a las interacciones entre el Estado y los residentes “informales”, quienes, no sólo “esperan” al Estado, sino también demandan o resisten, a través de la ocupación ilegal, los mecanismos de focalización gubernamental.

Metodología

Los resultados que se presentan a continuación están basados en una investigación histórica y cualitativa que analiza la persistencia de los asentamientos informales entre 1990 y 2018 en Chile. Este es un período caracterizado por un aumento en la producción de vivienda social y una reducción del déficit habitacional. Se examinó la política habitacional para sectores vulnerables y los discursos y prácticas de funcionarios gubernamentales, ONG y residentes de asentamientos informales. La producción de información se realizó a través de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observaciones etnográficas entre 2015 y 2018.

El análisis de la política habitacional incluyó la revisión de documentos oficiales de gobierno, informes, memorias, discursos presidenciales, investigaciones realizadas o contratadas por el Estado y reportes de Catastros de Campamentos. Además, se realizaron 23 entrevistas a funcionarios del gobierno de los niveles central, regional y municipal. El análisis del trabajo de ONG incluyó la revisión documental de reportes de investigación, memorias, sitios web, campañas públicas y archivos de prensa,

así como entrevistas con 18 funcionarios. Finalmente, se realizó un estudio de caso en el Campamento Las Flores, asentamiento informal de larga data, con el fin de comprender los factores de su persistencia. El estudio de caso incluyó observaciones etnográficas y entrevistas semiestructuradas, además de la recolección de la historia del asentamiento, a través de registros oficiales e historia oral. Se realizaron 23 entrevistas con residentes y 5 profesionales trabajando en este territorio: tres funcionarios del Programa Nacional de Campamentos, una funcionaria municipal y un funcionario de la ONG Techo realizando intervención en el asentamiento.

Este capítulo se construye principalmente sobre la información producida en el estudio de caso, y enfatiza principalmente la observación etnográfica de los encuentros públicos entre funcionarios y residentes. Durante la realización de las entrevistas con funcionarios del Programa de Campamentos, programa ministerial que implementa la política habitacional específicamente en campamentos, conocí a la dupla encargada de dicha ejecución en el Campamento Las Flores. Para realizar la intervención, los equipos del programa intervienen en duplas, un profesional técnico-usualmente arquitecto/a- y un profesional del área social-trabajador/a social o sociólogo/a. Con ellos realicé visitas al Campamento entre marzo y diciembre del año 2017, período que coincidió con el proceso de erradicación y cierre del asentamiento. Estas visitas comenzaban y concluían en las oficinas del Programa de Campamentos, en las dependencias de SERVIU de la Región Metropolitana. En los recorridos desde el centro de Santiago hasta la periferia sur de Santiago, donde estaba ubicado el Campamento, tuve la oportunidad de conversar ampliamente con el equipo sobre el Programa de Campamentos y específicamente el proceso de intervención que estaban conduciendo en Las Flores. En dos oportunidades, recorrimos el campamento completo, registrando a cada una de las familias residentes, en las que pude observar las interacciones, puerta a puerta, entre funcionarios gubernamentales y los residentes. Asimismo, participé en reuniones mensuales, instancias de interacción entre los habitantes de Las Flores y funcionarios de las distintas instituciones intervinientes en el campamento. En estas observaciones etnográficas observé la implementación de la política habitacional en el campamento. Seguí al equipo durante el proceso de aplicación de las técnicas de registro e identificación de los residentes, así como las resistencias de estos a dichas técnicas.

Realicé el análisis de los documentos y transcripciones de entrevistas y notas de campo siguiendo los principios de la teoría fundamentada de Charmaz (2006). Codifiqué el material utilizando el software de análisis cualitativo

NVivo y, para cada dimensión de análisis, identifiqué las principales categorías emergentes de los datos. La codificación de los datos reveló la importancia de los criterios y mecanismos para la focalización de los recursos en “los más pobres” y la disputa en torno a dichos criterios y mecanismos. La implementación de la política “en terreno”, mostró que parte importante de los esfuerzos gubernamentales estaban también dirigidos a asignar correctamente los subsidios a aquellos beneficiarios que cumplieren con los criterios de focalización. A su vez, los discursos y prácticas de residentes reflejaron sus intentos por calificar como beneficiarios, argumentando que son sujetos en situación de pobreza y necesidad, y por permanecer en el asentamiento para asegurar un cupo en el proyecto habitacional.

“Encuentros públicos” en la implementación del Programa de Campamentos

El Campamento Las Flores está ubicado en una comuna de la periferia sur de la Región Metropolitana (RM) de Santiago. De acuerdo a los antecedentes oficiales del gobierno, este campamento se origina el año 1975, en un terreno de propiedad privada. Cuentan los antiguos residentes que, en sus inicios, habitaban sólo un pequeño grupo de familias, autorizadas por el propietario para cuidar el terreno. Entre los años 1975 y 2000, el campamento creció en el número de viviendas y el propietario no inició acciones legales para desalojar a los nuevos ocupantes. Durante el mismo período, los terrenos colindantes a la ocupación fueron ocupados como vertedero ilegal. Los vecinos cobraban una cuota a los camiones para realizar el vaciado de escombros y basura en los alrededores de la ocupación. En el año 2000, el Estado compró el terreno con el objeto de detener el problema sanitario creado por el vertedero y dar una solución habitacional a los residentes del asentamiento. En ese entonces, el asentamiento ocupaba una extensión de 10,3 hectáreas. La primera intervención de las autoridades de SERVIU, el año 2010, fue reducir el perímetro del asentamiento, reubicar las viviendas existentes, abrir caminos a través del campamento, y cercar el nuevo perímetro, con el objeto de prevenir el crecimiento de la urbanización informal (Figura 1).

Figura 1. Perímetro del Campamento Las Flores, antes y después de 2010



Fuente: archivo personal de la autora.

Según el Catastro de Campamentos del año 2011, Las Flores registraba 176 familias y 568 habitantes. En el año 2012, SERVIU inició un nuevo proceso de intervención con el propósito de reducir el asentamiento. 23 familias del Comité de Allegados para la Vivienda fueron beneficiadas con el subsidio habitacional y relocalizadas a un nuevo conjunto de viviendas sociales en un terreno aledaño al campamento. Pese a los intentos de los funcionarios del gobierno de contener el crecimiento del asentamiento, éste continuó poblándose. Las viviendas que quedaron desocupadas luego de la relocalización fueron ocupadas por nuevas familias.

En otras publicaciones, analizo cómo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por erradicar los asentamientos, estos se reproducen a través de “ciclos de repoblamiento” (Abufhele, 2024). Según mis entrevistados, desde la compra del terreno en 2000 hasta 2016, SERVIU condujo al menos tres procesos de relocalización de los residentes, con el mismo resultado.

Paradójicamente, hacia el año 2017, el Campamento Las Flores era el asentamiento informal más antiguo y numeroso de la Región Metropolitana. El último registro realizado por SERVIU indicaba que el campamento había crecido a 227 viviendas y aproximadamente 690 habitantes. Al menos 74 nuevas familias habrían arribado desde 2012 —desde la última relocalización— hasta 2017. Dadas estas características, era considerado por el Ministerio como un campamento “emblemático” de la RM.

En el año 2016, cuando inicié el trabajo de campo, el Campamento Las Flores se encontraba en proceso de ejecutar un cuarto proceso de erradicación. Esta vez, sin embargo, el proyecto habitacional sería construido en el mismo terreno de la ocupación, lo que permitiría, además de dar solución habitacional a las familias residentes, dar un cierre definitivo al campamento y prevenir un nuevo ciclo de reemplazamiento informal.

En ese entonces, estaba en operación el Programa Integral de Campamentos, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El objetivo del programa era:

Resolver las condiciones de vulnerabilidad y precariedad habitacional en la que viven las familias de campamentos, a través de la entrega de una solución integral a los campamentos identificados en el Mapa Social de Campamentos. El foco está en el cierre de estos como un todo, realizando las gestiones necesarias para que todas las familias puedan salir de la situación de campamento. El cierre implica, además, la recuperación del territorio realizando obras públicas que permitan su uso para la comunidad” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2014).²⁵

El programa definía que sólo aquellas familias que hubiesen sido identificadas en el catastro del año 2011, titulado Mapa Social de Campamentos, podrían ser beneficiarias del programa. Los asentamientos formados con posterioridad a 2011 y los hogares que no estaban incluidos en dicho catastro no estarían habilitados para ser beneficiarios del programa. Así, en tanto instrumento de identificación, selección y focalización de potenciales beneficiarios, el catastro de campamentos es

²⁵ MDSF (2014) Informe de Seguimiento de Programas Sociales. Campamentos. Documento de Trabajo. Online. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/5057/2014/3>

objeto de conflicto y disputa. Aquellos hogares no encuestados en 2011 buscan ser incorporados, informalmente, al registro de beneficiarios del próximo proceso de erradicación.

Tanto para los habitantes de Las Flores como para los funcionarios del SERVIU, el requisito del Programa de atender sólo a aquellas familias encuestadas en el año 2011 se convirtió en un dilema durante el proceso de ejecución del plan de “cierre”. Aquellos hogares excluidos del catastro argumentaron que ellos sí merecían el beneficio estatal. Los funcionarios de SERVIU, en tanto porteros de la política habitacional, enfrentados al mandato de dar un cierre definitivo al campamento, debieron resolver qué hacer con las familias que habrían llegado al asentamiento post 2011, y que no estaban incluidas en el registro oficial. Para esto, desarrollaron estrategias formales e informales.

La primera estrategia fue un intento de desalojo de las familias que no estaban registradas en el catastro de 2011 a través de una orden judicial. Sin embargo, los residentes afectados se organizaron para resistir la expulsión. Convocaron a la prensa para reportar la decisión arbitraria del Estado y una de las ONG trabajando en el asentamiento solicitó un recurso de amparo – con el fin de proteger a los ciudadanos de violaciones arbitrarias a sus derechos constitucionales. Como resultado, SERVIU desistió del intento de desalojo.

La presencia de funcionarios de SERVIU y las intervenciones estatales en Las Flores – la reducción y cierre perimetral del terreno y reuniones con residentes, comunican a los vecinos del sector que se realizará un nuevo proyecto habitacional. Andrea, funcionaria de gobierno, relata la racionalidad que justifica la aplicación de los catastros y cómo esta racionalidad se ve, simultáneamente, desautorizada. El catastro funciona como una “fotografía” del asentamiento:

Cuando los asentamientos están situados en zonas densamente pobladas, y cuando los habitantes de las zonas vecinas se dan cuenta de que en el asentamiento se ejecutará una solución a corto plazo, mucha gente quiere mudarse allí. Por eso tomamos esta fotografía. Después, intentamos no añadir al proyecto de viviendas a personas que no salen en la foto, pero lo hacemos de todos modos, con algunos filtros, que dejamos a nuestra discreción. Pero esto es extremadamente arriesgado, porque en esos casos entregamos subsidios sin cumplir con todos los requisitos que se le exige a esa familia para conseguir su casa” (Andrea Pérez, funcionaria SERVIU, 2011-2014).

Andrea y el resto de los funcionarios de SERVIU saben que, una vez que comienza la intervención en campamentos y que existe noticia de que será construido un conjunto habitacional en el sector, los campamentos crecen. Nuevas familias instalan mediaguas, a través de la compra o arriendo de sitios o piezas, o viven de allegados en el campamento para poder ingresar en la lista de beneficiarios. Estas prácticas permiten a vecinos y vecinas hacer visible su necesidad habitacional frente a los funcionarios del Estado. Así, la distribución de subsidios “en terreno” es un proceso más caótico y discrecional que lo que establecen los procedimientos de la política habitacional y que los funcionarios de SERVIU resuelven en terreno, en interacción con los residentes. Realizan adaptaciones de los procedimientos formales cuando estos no funcionan para los fines mandados. Esto responde a las prácticas contradictorias de la política habitacional: por un lado, el mandato de reducir el número de asentamientos informales a través de procesos de cierre y, por otro, las técnicas de gobierno utilizadas para realizar este objetivo.

Visité Las Flores con Nancy y Ernesto en marzo de 2017. Aquel día, el propósito de la visita era realizar un recorrido “puerta a puerta” para informar a las más de 70 nuevas familias del campamento que el terreno estaba comprometido para un proyecto habitacional, que pronto comenzaría la construcción de las casas y que debían desalojar.

La señora Olga salió a recibirnos. Ernesto se presentó con autoridad como el representante del propietario del terreno (SERVIU). Relató a la Sra. Olga, un nuevo proyecto habitacional sería construido en el terreno. También le explica que las familias que no estaban incluidas en el catastro oficial del año 2011 no podían quedarse en el asentamiento y que debían buscar, en el corto plazo, un lugar donde vivir. Le informa que no la puede recibir en el programa de campamentos, dado que es una residente “nueva”, pero que podía iniciar el proceso de postulación al programa regular de subsidios y que para eso debía abrir una cuenta de ahorro y reunir \$280.000. Finalmente, le dijo que Nancy la podría orientar sobre el funcionamiento del programa regular” (Notas de Campo, Campamento Las Flores, 31 de marzo de 2017).

La Sra. Olga decidió no desalojar, aunque no lo dijo en aquel encuentro. Otros vecinos argumentaron que el día en que se realizó el catastro, ellos no estaban en casa. “¿Cómo lo hacen para catastrar a las personas que trabajan?” Alegó Natalia, hija de un antiguo residente del campamento, durante nuestra entrevista.

El equipo mantuvo esta estrategia durante 8 meses, a la espera de que algunas familias desalojaran el campamento. Sin embargo, en octubre de 2017, se vieron forzados a cambiar de estrategia. La construcción del conjunto habitacional estaba pronta a comenzar y el gobierno necesitaba desocupar el terreno. Así, decidieron incluir en el proyecto a las familias no registradas del año 2011. Esto significó entregar subsidios a familias que no habían reunido el ahorro requerido, e incluso a familias que no cumplían con los criterios de admisibilidad socioeconómica. Solo se excluyó a un pequeño grupo de hogares que se encontraban inhabilitados para recibir un subsidio, por ejemplo, aquellos residentes que habían sido beneficiados previamente con un subsidio habitacional y que, por tanto, aparecían en el sistema como “propietarios” de una vivienda social proporcionada por el Estado. La política habitacional establece que las familias pueden ser beneficiadas sólo una vez en la vida. A pesar de los intentos por implementar el procedimiento formal, y ante la necesidad de desocupar el terreno, Ernesto y Nancy debieron flexibilizar los requisitos de aceptación al programa.

De la observación de estos encuentros, dos puntos son especialmente relevantes. El primero, es que los intentos del gobierno por controlar la circulación y arribo de nuevas familias resultaron inefectivos para cerrar el asentamiento. Las prácticas de los residentes y vecinos del asentamiento escapan a la aplicación de procedimientos formales. El desalojo de familias con fuerzas policiales fue resistido por los residentes y la ONG, y las autoridades decidieron no ejecutar la expulsión. El intento de desalojo no forzado, a través de las visitas “puerta a puerta” del equipo ejecutor, tampoco tuvo el efecto esperado. La habitación informal permite a los vecinos resolver la necesidad económica y habitacional y, al mismo tiempo, constituye una forma de acceder a una solución definitiva a través del programa de campamentos. El segundo punto es que, ante la ineffectividad de los procedimientos formales, los burócratas de nivel de calle deben flexibilizar los dispositivos de la política para cerrar el asentamiento. Entre estos, suspender los requerimientos formales definidos para la entrega de subsidios habitacionales.

Paradójicamente, el objetivo de “cerrar” el asentamiento menoscaba los mismos procedimientos gubernamentales respecto de cómo realizar este objetivo. En consecuencia, los funcionarios enfrentan la tarea de reconstruir la brecha entre los procedimientos preestablecidos en el diseño de la política y las tensiones que encuentran en su implementación. La política destinada a la formalización del espacio informal requiere de estrategias informales y discrecionales en terreno, por parte de los funcionarios del Estado.

La suspensión de requisitos para acceder al subsidio, a su vez, continúa alimentando la expectativa de los residentes. A través de la circulación de conocimientos entre redes familiares y vecinales, los residentes leen que, si permanecen el tiempo suficiente en el asentamiento y resisten a los intentos de desalojo, podrán, eventualmente, acceder a un subsidio habitacional.

Estas interacciones entre funcionarios del Estado “en terreno” y residentes de asentamientos informales ilustran el dilema del Estado: el mandato de la política habitacional de erradicar los asentamientos informales y la modificación de sus procedimientos en terreno alimentan la circulación de residentes. A través de dichas interacciones, la ejecución de la política habitacional en el territorio contribuye a la coproducción y reproducción de la informalidad.

Conclusiones

Este capítulo mostró el proceso de intervención estatal del Programa de Campamentos en un asentamiento informal de la ciudad de Santiago. A través de la observación de los “encuentros públicos”, analicé cómo los procedimientos y técnicas de focalización definidos por la política habitacional eran modificados por los funcionarios de gobierno, ante las dificultades para dar cierre definitivo al asentamiento. Esto permite observar las demandas irreconciliables del Programa de Campamentos durante la implementación: por un lado, el objetivo del programa —el cierre de la urbanización informal—, y por otro, las técnicas e instrumentos para focalizar los subsidios en los hogares que el programa define como elegibles, es decir, aquellos que cumplen los requisitos administrativos para ser beneficiarios. Así, los funcionarios públicos recurren a estrategias formales e informales para cerrar la brecha entre el diseño del programa y las tensiones que se desencadenan en la implementación.

Si bien la literatura sobre informalidad urbana examina el rol del Estado en la producción de la informalidad, el diálogo con la literatura sobre BNC ha sido menos explorado. La observación de las interacciones o encuentros públicos contribuye a expandir la literatura nacional sobre informalidad, mostrando que su producción no es resultado únicamente de un mercado habitacional excluyente o de la capacidad de agencia de los residentes “informales”. Por el contrario, muestra que la informalidad – en tanto práctica de ocupación ilegal de un terreno – se juega también en la relación e interacción con el Estado. La observación relacional muestra las resistencias y transgresiones de los residentes informales ante los procedimientos y mecanismos de focalización social de la política habitacional y las formas en que esto tensiona la intervención pública, desencadenando, a su vez, la modificación de estrategias de intervención y flexibilización de los criterios de asignación de recursos.

Asimismo, las teorías de la informalidad contribuyen a la discusión sobre BNC en América Latina. La investigación previa explica la informalidad como el resultado de mercados de suelo y de vivienda que excluyen a la población vulnerable y los asentamientos informales como prácticas que se producen al margen de la regulación estatal. Las teorías de la informalidad urbana, en cambio, enfatizan la contribución del Estado a la coproducción de la informalidad, en la medida en que es el Estado quien sanciona qué es formal o informal.

En general, en el contexto de países latinoamericanos, con sistemas de protección social insuficientes, la provisión de vivienda no es garantizada por el Estado, generando altos índices de informalidad habitacional. En estos escenarios de escasa inversión pública en vivienda, las demandas de los ciudadanos por la asignación de recursos públicos adquieren particular relevancia en el mejoramiento del bienestar social. Esto impone presiones adicionales a la intervención pública y, particularmente, a las BNC.

A pesar de estar motivada principalmente por la necesidad, la informalidad habitacional constituye una transgresión a los regímenes de propiedad y a la regulación sobre los usos de suelo, tensionando la relación entre el Estado y los demandantes de vivienda. El imperativo de erradicar los asentamientos que se ubican en zonas de riesgo geográfico o medioambiental adquiere particular urgencia. En este escenario, la ocupación de tierras sitúa al Estado en un conflicto de prioridades. Ante las resistencias de los ocupantes y para dar solución formal y definitiva a los asentamientos, los funcionarios flexibilizan los criterios y mecanismos de focalización defini-

dos por la política habitacional, utilizando el poder discrecional del Estado. Esto demuestra que los residentes no sólo “esperan” la intervención estatal (Auyero, 2011), reproduciendo la relación de poder que opera a través del control del tiempo. El conocimiento de los sujetos respecto del dilema de intervención del Estado informa a los ocupantes que la “espera” puede constituir una forma de resistencia —aunque incierta y precaria— frente al poder del Estado.

Bibliografía

Abufhele, Valentina y Angelcos, Nicolás (2023). Housing and Welfare. The Chilean experience in the wider Latin-American context. En M. Grander (ed.), *The Routledge Handbook of Housing and Welfare* (pp. 215-231). Londres: Routledge,

Abufhele, Valentina (2024). The reproduction of informal settlements in Santiago: Housing policy, cycles of repopulation and the 'politics of poverty' as a regime of government. *Urban Studies*, 61(2), 294-312. <https://doi.org/10.1177/00420980231179349>

Acuto, Michele; Dinardi, Cecilia y Marx, Colin (2019). Transcending (in) formal urbanism. *Urban Studies*, 56(3), 475–487. <https://www.jstor.org/stable/26621566>

Auyero, Javier (2011). Patients of the State: An Ethnographic Account of Poor People's Waiting. *Latin American Research Review*, 46, 5-29. doi.org/10.1353/lar.2011.0014

Caldeira, Teresa (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>

Castells, Manuel (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 3(7), 9-35. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834/694>

Castells, Manuel (1983). *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press.

Contreras, Yasna; Ala-Louko, Veera y Labbé, Grisel (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis*, 14(42), 53-78. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000300004>

Contreras, Yasna; Neville, Laura y González, Rodrigo (2019). In-formality in access to housing for Latin American migrants: a case study of an intermediate Chilean city. *International Journal of Housing Policy*, 19(3), 411–435. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1627841>

Cortés, Alexis (2013). A struggle larger than a house: Pobladores and favelados in Latin American social theory. *Latin American Perspectives*, 40(2), 168–184. <https://doi.org/10.1177/0094582X12467763>

Cortés, Alexis (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 40(119), 239-260. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>

González de la Rocha, Mercedes, Perlman, Janice, Safa, Helen, et al. (2004). From the marginality of the 1960s to the “new poverty” of today: A LARR Research Forum. *Latin American Research Review*, 39(1), 183–187. <http://www.jstor.org/stable/1555388>

Ducci, María Elena (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 34–44. <https://doi.org/10.7764/1164>

Espinoza, Vicente (1998). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Fischer, Brodwyn; McCann, Bryan y Auyero, Javier (2014). *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. Durham, NC: Duke University Press.

Garcés, Mario (2002). *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Hidalgo, Rodrigo (2019). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: RIL Editores.

Holston, James (2008). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, In-formation series. Princeton: Princeton University Press.

López-Morales, Ernesto; Flores, Pablo y Orozco, Hernán (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 159–185.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2014). Informe de Seguimiento de Programas Sociales. Campamentos. Documento de Trabajo. Online. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/5057/2014/3>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013). Mapa Social de Campamentos. Secretaría Ejecutiva de Campamentos. Secretaría Ejecutiva de Campamentos, (339). <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mapasocial-campamentos.pdf>

Özler, Ilgü (2012). The Concertación and Homelessness in Chile: Market-based Housing Policies and Limited Popular Participation. *Latin American Perspectives*, 39(4), 53–70. <https://doi.org/10.1177/0094582X10397917>

Perlman, Janice (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley, CA: University of California Press.

Perlman, Janice (2004). Marginality: From Myth to Reality in the Favelas of Rio de Janeiro, 1969-2002. En Roy, Ananya and Nezar AlSayyad (eds.), *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham, Md.: Lexington Books.

Portes, Alejandro y Sassen-Koob, Saskia (1987). Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies. *American Journal of Sociology*, 93(1), 30-61.

Portes, Alejandro; Castells, Manuel y Benton, Lauren (1989). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Posner, Paul W. (2012). Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(1), 49–70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01059.x>

Rasse, Alejandra et al. (2021). Desde la segregación a la exclusión residencial ¿Dónde están los nuevos hogares pobres (2000-2017) de la ciudad de Santiago, Chile? *Revista De Urbanismo*, (44), 39–59. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.55948>

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (eds.) (2005). Los con techo. *Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005.

Rojas-Lasch, Carolina (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago, Ediciones UAH.

Roy, Ananya (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147–158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>

Roy, Ananya y AlSayyad, Nezar (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham, MD: Lexington Books.

Sabatini, Francisco (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 26(77), 49-80. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>

Sabatini, Francisco, et al. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 27(82), 21-42.

Sabatini, Francisco; Wormald, Guillermo y Rasse, Alejandra (2013). *Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca*. Santiago de Chile: Estudios Urbanos Universidad Católica.

Spicker, Paul (2005). Targeting, residual welfare and related concepts: modes of operation in public policy. *Public Administration*, 83, 345-365. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00453.x>

Valenzuela, Felipe (2022). *Los campamentos y la persistencia de la urbanización informal en Chile: el caso del Área Metropolitana de Valparaíso (1990-2019)* [Tesis Doctoral] Pontificia Universidad Católica de Chile.

Vekemans, Roger y Venegas, Ramón (1966). Marginalidad y promoción popular. *Revista Mensaje*, 15(149), 218–222.

Wigle, Jill (2014). The ‘Graying’ of ‘Green’ zones: Spatial governance and irregular settlement in Xochimilco, Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 573–589. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12019>

Zeiderman, Austin (2016). *Endangered City the Politics of Security and Risk in Bogotá*. Durham, NC: Duke University Press.

***COPING* EN CONTEXTOS ADVERSOS: UN ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DE LOS BURÓCRATAS A NIVEL DE CALLE EN LA CRISIS DE COVID-19 EN BRASIL**

Michelle Fernandez

Introducción

Entre diciembre de 2019 y principios de 2022, el mundo enfrentó una crisis sanitaria de grandes proporciones generada por la pandemia de COVID-19. Afrontar una crisis sanitaria pasa, necesariamente, por la provisión de servicios de salud y cuidado a la población (Massuda et al., 2021; Fernandez et al., 2021). En este sentido, las respuestas de los sistemas de salud presentadas durante la crisis de COVID-19 tenían relación, entre otros factores, con la forma en que se venían implementando las políticas públicas en este contexto y con la actuación de los implementadores de esas políticas, es decir, los burócratas a nivel de calle (BNC).

En tiempos de crisis, la implementación de políticas públicas se ve impactada y los BNC pasan a actuar de manera más incisiva en el proceso de

rediseño y adaptación de políticas (Brodkin, 2021). Se espera que, en ese contexto, los BNC cumplan con sus funciones independientemente de la magnitud del desastre o emergencia enfrentada (Adams y Anderson, 2019). Sin embargo, se sabe que cuando los choques exógenos inciden sobre las estructuras, se genera un cambio en el funcionamiento de las organizaciones que tienen la responsabilidad de responder a la crisis. En este sentido, aparecen alteraciones en las condiciones y formas de actuación de estos profesionales (Brodkin, 2021). Por lo tanto, el análisis del *coping* —estrategias de afrontamiento que usan los BNC para lidiar con la implementación en primera línea— es relevante debido a la complejidad y novedad de la situación sanitaria, además de los cambios que esta genera en el contexto más amplio.

El contexto juega un papel crucial en la comprensión del comportamiento de los BNC y las implicaciones de sus acciones (Fernandez y Guimarães, 2020). Por ello, es indispensable analizar las actuaciones y los mecanismos que se desarrollan para enfrentar los desafíos cotidianos, considerando las particularidades de América Latina. Elementos como la fragilidad institucional, las condiciones laborales precarias, las desigualdades y el retroceso democrático configuran el entorno en el que se desarrollan esas dinámicas (Ningrum y Lotta, 2024; Reininger et al., 2024; Lotta y Pires, 2019; Lotta et al., 2024a). Entender esos factores no solo permite analizar el comportamiento de los BNC desde una perspectiva más situada, sino también explorar cómo las relaciones de poder, las resistencias y las alianzas en el nivel de calle impactan en la capacidad del Estado para cumplir su rol como garante de derechos y servicios públicos.

Así, aunque la literatura reciente ha prestado atención a cómo se desempeñaron los BNC durante la crisis de la pandemia y en qué condiciones, existen pocos estudios que analicen cómo la crisis afectó la forma en que esos profesionales tomaron decisiones, sobre todo en contextos adversos como el latinoamericano. Por lo tanto, es importante articular la literatura sobre *coping* para comprender la incidencia de la crisis en el proceso de toma de decisiones de los BNC en América Latina. Este capítulo tiene como objetivo analizar las distintas formas de *coping* aplicadas por los BNC que implementaron políticas de salud durante la pandemia de la COVID-19 en Brasil, considerando las características y adversidad del contexto de implementación de políticas tanto en América Latina como en Brasil.

Un acercamiento al debate acerca del *coping* en la entrega de servicios públicos

Los BNC se enfrentan a situaciones adversas durante su actuación en la primera línea mientras implementan políticas públicas. Dichas situaciones generan estrés en esos profesionales y pueden incidir en las dinámicas de la implementación. En ese sentido, las políticas del Estado dependen en gran medida de cómo el estrés laboral de los funcionarios se refleja en las acciones que estos toman hacia los ciudadanos (Hupe y Hill, 2007).

Es fundamental tener en cuenta cómo se ha abordado este tema en las investigaciones sobre implementación. En el estudio pionero de Lipsky (2010) sobre los BNC, el autor ha invocado el concepto de *coping*, o afrontamiento, para entender cómo los BNC enfrentan el estrés relacionado con su trabajo en el servicio público. A partir de ese estudio pionero, otras investigaciones han avanzado en el proceso de investigar, entender y analizar el *coping* en la implementación de políticas (ver Maynard-Moody y Musheno, 2003; Oberfield, 2010). Folkman y Lazarus (1980) definen el *coping* en términos amplios. Para ellos, *coping* se refiere a los esfuerzos cognitivos y conductuales realizados por determinada persona para dominar, tolerar o reducir las demandas y conflictos, sean ellos externos o internos. Así como sucede en otros estudios sobre implementación de políticas (Tummers et al., 2015), miramos hacia el *coping* durante la entrega de servicios públicos. Es decir, nos concentramos en las formas conductuales de *coping* que ocurren cuando los BNC interactúan con los usuarios.

Entender los mecanismos o formas de *coping* es fundamental para comprender cómo operan los BNC durante la implementación de programas y servicios públicos. Los mecanismos de *coping* incluyen romper reglas para favorecer a los usuarios (Evans, 2013); establecer una rutina en la entrega de servicios públicos sin tener en cuenta las circunstancias personales de los usuarios (Trowler, 1997); y usar recursos personales para asistir a los usuarios, como ofrecer apoyo directo y acceso a herramientas específicas para facilitar su experiencia en los servicios públicos (Dubois, 2010). A partir de una recopilación de estudios sobre *coping*, Tummers et al. (2015) desarrollan una clasificación en familias y formas de *coping* durante la prestación de servicios públicos. Ellos identifican tres familias distintivas de *coping*: acercarse a los usuarios, alejarse de los usuarios y atacar a los usuarios. Dentro de cada familia, identifican formas de *coping* señaladas por la literatura.

La familia “Acercarse a los usuarios” incluye mecanismos de *coping* que se ajustan de forma pragmática a las necesidades del usuario. Son, además, formas de *coping* que actúan en beneficio de los usuarios. Las dos últimas familias pueden considerarse como *coping* en beneficio del trabajador. La familia “Alejarse de los usuarios” categoriza formas de *coping* del comportamiento en el que los BNC evitan interacciones significativas con los usuarios, mientras que la familia “Atacar a los usuarios” incluye los enfrentamientos de los BNC con los usuarios (Tummers et al., 2015).

Cuadro 1. Las distintas familias de coping

<i>Coping</i>	Familia	Explicación
	Acercarse a los usuarios	Ajustar las políticas a la necesidad de los usuarios
	Alejarse de los usuarios	Evitar interacciones significativas con los usuarios
	Atacar a los usuarios	Confrontar a los usuarios

Fuente: Adaptado de Tummers et al. (2015).

Burócratas a nivel de calle en contexto de crisis en América Latina

Las crisis son eventos importantes presentados por situaciones excepcionales y que pueden ser provocadas por desastres y emergencias, como es el caso de la pandemia de COVID-19 (Roux-Dufort, 2007). Aunque se espera que los BNC sigan actuando durante las crisis (Adam y Anderson, 2019), los choques exógenos alteran el funcionamiento de las organizaciones, afectando las condiciones de trabajo de esos profesionales. En ese sentido, los contextos de crisis revelan discusiones importantes sobre las circunstancias estructurales que terminan afectando la actuación de la burocracia a nivel de calle (Brodkin, 2021).

La literatura sobre cómo los BNC responden en momentos de crisis es limitada (Alcadipani et al., 2020), pero se anticipa que la adaptación y la innovación serán características claves en su actuación (Brodkin, 2021). Los contextos críticos, marcados por la escasez de recursos y el aumento de la demanda, dificultan la implementación de políticas

(Maynard-Moody y Musheno, 2003; Henderson, 2014; Borry y Henderson, 2020). El estrés puede disminuir la capacidad de resolución de problemas y la discrecionalidad, y el uso de mecanismos de *coping* se vuelve necesario bajo esas circunstancias (Weick, 1993; Dunlop, Ongaro y Baker, 2020). Además de eso, es fundamental considerar cómo los factores contextuales específicos moldean el comportamiento de los BNC (Fernandez y Guimarães, 2020). En ese sentido, debemos señalar que hay especificidades en la actuación de los BNC y en sus mecanismos de *coping* en crisis que suceden en América Latina.

Las crisis intensifican la discrepancia entre reglas y realidad, haciendo que la información situacional sea crucial para la toma de decisiones (Møller, 2021; Weick, 2012). Bajo esa perspectiva, en situaciones extremas, los conflictos laborales aumentan, ampliando el espacio de discrecionalidad debido a la ausencia de reglas adecuadas y de experiencias previas (Dunlop, Ongaro y Baker, 2020; Henderson, 2014). Los cambios en las reglas también resultan en diversos procesos de transformación de los roles desempeñados por los BNC, así como en sus reacciones, generando innovaciones, improvisaciones y resistencias (Meza et al., 2021; Cox, Dickson y Marier, 2021; Møller, 2021). Cuando tratamos de crisis en contextos cuyas debilidades institucionales permanecen sin resolverse, como en América Latina, los desafíos asociados a la implementación de políticas públicas son trasladados al nivel de la calle (Masood y Nisar, 2022; Ningrum y Lotta, 2024).

Como es de esperarse, las crisis desestabilizan el status quo y generan un entorno que acentúa los elementos críticos típicos de los períodos de normalidad. Es decir, se observa un verdadero incremento en la demanda, una mayor escasez de recursos y la necesidad de respuestas rápidas, lo que afecta la manera en que los burócratas de base actúan (Gofen y Lotta, 2021). Además, las investigaciones sugieren que las crisis impactan las prácticas laborales, las condiciones de trabajo y la interacción con los usuarios, lo que a su vez repercute en la entrega y calidad de los servicios (Damery et al., 2009; Alcadiyani et al., 2020; Dunlop, Ongaro y Baker, 2020). Cuando el contexto es adverso incluso antes de la crisis, como sucede en América Latina, diversos factores influyen en las dinámicas del servicio público. Entre ellos están: la debilidad de las capacidades estatales y la escasez de recursos (Lameck y Hulst, 2020), la interferencia política en la aplicación de normativas (Harris et al., 2022; González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters, 2023; Lotta et al., 2024a), la desigualdad social y la limitada confianza de la población en las instituciones públicas (Peeters et al., 2018; Lotta y Pires, 2019), así como las condiciones laborales precarias (Reininger et al., 2024).

Escenarios inesperados producen cambios de comportamiento que demandan tomas de decisión a un ritmo acelerado. Por lo tanto, la excepcionalidad de los momentos de crisis puede incidir directamente en la actuación y velocidad de respuesta de los BNC, además de propiciar cambios a nivel institucional y organizacional, directamente vinculados a las condiciones y formas de actuación (Kamkhaji y Radaelli, 2017). Así, durante las crisis y en contextos adversos como los latinoamericanos, las transformaciones tienen la capacidad de afectar significativamente la actuación de los BNC.

Metodología

Contexto

La crisis sanitaria, la pérdida de miles de vidas y el agravamiento de desigualdades estructurales son solo una parte de las consecuencias generadas por la pandemia de COVID-19 en Brasil y en el mundo. En 2020, Brasil se transformó en el epicentro mundial de la pandemia (Platero y Gomes, 2020) y, en marzo de 2021, la situación de calamidad pública llevó a la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), institución académica vinculada al Ministerio de Salud de Brasil, a declarar que estábamos viviendo el colapso sanitario y hospitalario más importante de la historia reciente del país (Fiocruz, 2021).

Durante 2020 y 2021, a lo largo del desarrollo de la pandemia de COVID-19, el área de la salud se convirtió en el foco de los debates internacionales y nacionales. La rápida propagación del virus, la desigualdad territorial en la distribución de equipos de salud y vacunas, y la falta de inversiones en acciones de atención primaria a la salud para prevenir la propagación del virus se materializaron como desafíos en el complejo mosaico de problemas agravados por la COVID-19 en Brasil (Lima, Pereira y Machado, 2020; Ferigato et al., 2020).

Al igual que en otras crisis causadas por desastres y emergencias, la pandemia de COVID-19 creó contextos laborales marcados por la incertidumbre, la intensificación de la jornada laboral, y el miedo y la inseguridad relacionados con el ejercicio profesional, teniendo en consideración que actuar cuidando a enfermos durante la pandemia de COVID-19 ponía en riesgo la vida de los BNC (Felice et al., 2020; Lai et al., 2020; Pereira-Sanchez et al., 2020). Bajo ese panorama, los trabajadores de salud fueron los principales responsables de la entrega de servicios a

la población (Lipsky, 2010). Por lo tanto, comprender cómo se produjo la actuación de esos trabajadores es una forma de investigar la manera en que las políticas de salud fueron implementadas durante la crisis y, sobre todo, en contextos adversos como el brasileño.

Recopilación y análisis de datos

Los datos presentados en este estudio fueron recopilados a partir de una encuesta en línea realizada con 1.829 profesionales. Esa muestra contiene a profesionales de la salud pública que actuaron en Brasil en todos los estados durante la pandemia de COVID-19. Esa es una muestra recogida por conveniencia (no probabilística), constituida a partir de respuestas voluntarias al cuestionario. Este tipo de muestreo es comúnmente utilizado en estudios exploratorios, principalmente en el campo de estudios organizacionales (Bryman, 2016), y no nos permite hacer generalizaciones para todo el universo de profesionales de la salud pública en Brasil. Optamos por este método dadas las dificultades de investigación impuestas por la pandemia. El formato de investigación adoptado en este estudio también fue utilizado por otros grupos de investigación en el mundo que buscaron investigar las condiciones y la actuación de los profesionales de salud durante la pandemia de COVID-19 (Felice et al., 2020; Lai et al., 2020; Nogueira et al., 2020) y en pandemias pasadas (Khalid et al., 2016; Lin et al., 2011).

Esos datos corresponden a la cuarta fase de la investigación “La pandemia de COVID-19 y los profesionales de salud pública en Brasil”, en colaboración con la Fiocruz y la Red COVID-19 Humanidades.²⁶ Esa fase fue llevada a cabo entre el 1 y el 20 de marzo de 2021, es decir, durante el peor mes de la crisis generada por la COVID-19 en Brasil, con récords en contagios y número de muertos por la enfermedad. La continuidad de la investigación iniciada en abril de 2020 se hizo necesaria a medida que los escenarios mundiales y nacionales de la pandemia de COVID-19 permanecieron críticos.

El instrumento de recolección de datos estaba compuesto por 52 preguntas de distintas naturalezas (abiertas, binarias, de opción múltiple, etc.). Para este estudio hemos analizado las dos preguntas del estudio presentadas en el cuadro 2.

²⁶ La investigación “La pandemia de COVID-19 y los(as) profesionales de salud pública en Brasil” ha tenido cinco fases, entre 2020 y 2021. Para conocer todos los resultados de la investigación ver Lotta et al. (2024b).

Cuadro 2. Preguntas de la encuesta utilizadas en el análisis

Pregunta	Naturaleza	Respuestas
¿La crisis del Coronavirus ha cambiado su forma de relacionarte con los usuarios?	Binaria	1. Sí 2. No
¿Qué ha cambiado en su relación con los usuarios?	Abierta	[Codificada en] 1. Acercarse a los usuarios 2. Alejarse de los usuarios 3. Atacar a los usuarios 4. Otros

Fuente: Elaboración propia.

Para hacer el análisis del *coping*, hemos seleccionado a los encuestados que han contestado “sí” a la pregunta “¿La crisis del COVID-19 ha cambiado su forma de relacionarse con los usuarios?”. A partir de la aplicación de ese filtro, hemos tenido una muestra de 1682 profesionales de salud. La pregunta “¿Qué ha cambiado en su relación con los usuarios?” ha sido contestada por 1549, entre los 1682 que señalaron la existencia de cambios en la relación con los usuarios. Por lo tanto, la muestra de este estudio es de 1549 profesionales de la salud.

Lo que respecta a la información cualitativa recopilada en la pregunta abierta “¿Qué ha cambiado en su relación con los usuarios?”, se realizaron procedimientos de categorización (con la ayuda del software MaxQDA) con el fin de encontrar posibles patrones y tendencias (Saldaña, 2009). En la codificación hemos utilizado las categorías presentadas por Tummers et al. (2015), es decir, “Acercarse a los usuarios”, “Alejarse de los usuarios” o “Atacar a los usuarios”.

***Coping* y los BNC en políticas de salud en contexto de crisis**

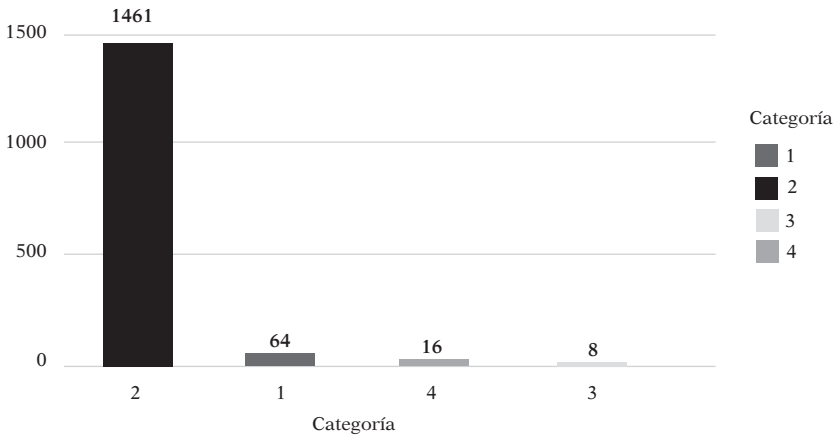
Empezamos la presentación de los datos determinando el perfil de la muestra. Los 1549 profesionales de la salud trabajaban en los tres niveles de atención - primaria, secundaria y hospitalaria. La distribución profesional indicó una concentración de los encuestados entre agentes comunitarios de salud (ACS), los cuales representaron el 51,67% del total de participantes. A continuación, los trabajadores clasificados en otras profesiones (dentistas, psicólogos(as), farmacéuticos(as), profesionales de gestión, etc.) correspondieron al 20,28% de la muestra, seguidos de los pro-

fesionales de enfermería (17,22%) y médicos (10,83%). En la muestra, se destacó la predominancia de mujeres (78,18 %). Entre los profesionales de enfermería, el 92,10 % fueron mujeres; entre los ACS, el 75 %; y entre los médicos, el 70,7 %. Los datos de raza indican que el 45,71% de los trabajadores de salud que contestaron la encuesta se identificaron como blancos y el 51,78% como negros.

Tras reconocer el perfil de los encuestados presentes en la muestra analizada, tratamos de reconocer el patrón de actuación de los BNC teniendo en cuenta la discusión teórica sobre *coping*. A partir de la categorización de las respuestas sobre lo que cambió en la relación entre los profesionales de la salud y los usuarios, clasificamos las familias de *coping* reconocidas en la actuación de los BNC durante la crisis de la COVID-19 en Brasil. Frente a un contexto de crisis, la familia de *coping* que predominó fue “Alejarse de los usuarios” (categoría 2), con el 94,32% de las respuestas; seguida por la familia “Acercarse a los usuarios” (categoría 1), con el 4,13%. La familia “Atacar a los usuarios” (categoría 3) alcanzó el 0,52% de las respuestas. Finalmente, la categoría 4, “otros”, con 1,03%. Estos resultados se describen en el Gráfico 1.

Los datos muestran que la inmensa mayoría de los trabajadores de salud señalaron la categoría 2, “Alejarse de los usuarios”, como la familia del *coping* adoptada por ellos en el contexto de la pandemia de la crisis de COVID-19. Algunos ejemplos de formas de *coping* en la categoría “Alejarse de los usuarios” son: “Empecé a atenerme más a la técnica y a no realizar exámenes físicos tan minuciosos, para agilizar las citas y evitar colas” (Respuesta 314); “Hemos reducido el número de pacientes con citas programadas” (Respuesta 400); “La relación [con el cliente] ha disminuido o se ha vuelto lejana, en la distancia, incluso remota” (Respuesta 491); y “Toda la atención a salud cambió. Las demandas han sido reprimidas. El servicio se ha restringido a lo urgente” (Respuesta 1742).

Gráfico 1. Respuestas distribuidas por categorías de familia de coping



Fuente: Elaboración propia.

Los profesionales de la salud trabajaron desde el inicio de la pandemia de COVID-19 en un escenario de presión y crítica, lo que generó diversos impactos en términos de salud física y mental. En ese sentido, la crisis creó un dilema entre la autoprotección y la prestación de servicios (Møller, 2021), algo crucial para varias políticas que permanecieron en formato presencial. Además, el espacio de actuación discrecional generado por la pandemia permitió un aumento de las opciones de actuación de estos profesionales hacia los usuarios de los servicios públicos. En ese sentido, los BNC que operaron en entornos institucionalmente débiles tendieron a evitar interacciones con los ciudadanos que pudieran derivar en conflictos (Spink, Lotta y Burgos, 2022; Guzmán-Linares y Peeters, 2024). Asimismo, investigaciones han explorado cómo estas prácticas pueden interpretarse como estrategias desarrolladas por los BNC para adaptarse a las limitaciones inherentes a sus condiciones laborales (Smith-Oka, 2013).

La categoría 1, “Acercarse a los usuarios”, ha sido una familia del *coping* poco adoptada por los BNC que actuaron durante la crisis generada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, es importante señalar las estrategias utilizadas para acercarse a los usuarios y fomentar más servicios públicos en un contexto de aumento de la demanda de atención a la salud. Algunos ejemplos de formas de *coping* en la categoría “Acercarse a los usuarios” fueron: “Siento que necesito ponerme más [a la disposición del paciente],

entender más a los demás, porque [la COVID-19] es una enfermedad que afecta no sólo al cuerpo sino también a la mente” (Respuesta 6); “Me acerqué a las familias [que yo acompaño], ya que necesitan más orientación” (Respuesta 198); “Mayor sensibilidad hacia la fragilidad emocional de los pacientes” (Respuesta 524); y “[Desarrollé] más empatía. Me siento más impactado por el sufrimiento de los pacientes” (Respuesta 916).

Entre las 64 respuestas ubicadas en la categoría 1, “Acercarse a los usuarios”, la mayoría trata de cambios relacionados al aumento de empatía de los profesionales y más atención con las necesidades inmateriales de los pacientes a la hora de señalar las estrategias de *coping*, es decir, en la presentación de los cambios en la relación entre BNC y usuarios. En los contextos adversos que caracterizan a América Latina, los BNC suelen esforzarse al máximo para mitigar las deficiencias institucionales en la prestación de servicios públicos (Masood y Nisar, 2022; Duboy-Luengo y Muñoz-Arce, 2022). Además, pueden buscar reconstruir la confianza trabajando de manera colaborativa con los ciudadanos que atienden (Lotta y Marques, 2019) e, incluso, llegar a poner en riesgo sus propias vidas para proteger a otros (Cohen et al., 2024).

En la familia de *coping* “Atacar a los usuarios”, categoría 3, tuvimos solamente 8 respuestas. Se percibe que, en el contexto de crisis dibujado por la pandemia de COVID-19, los BNC poco se han puesto en el lugar de confrontación con los usuarios que buscaban atención a la salud. Sigue un ejemplo de la categoría 3: “[En la relación con los pacientes empezamos a tener] servicios muy acotados, por la cantidad de pacientes, y mayor irritabilidad con los usuarios que defienden tratamientos que se sabe que son ineficaces” (Respuesta 101).

La familia de *coping* que predominó entre los BNC fue la categoría 2, “Alejarse de los usuarios”. Este hecho tiene que ver con las formas de trabajo impuestas a los profesionales de salud a lo largo de la crisis. Los BNC en América Latina, y en particular en Brasil, enfrentaron desafíos únicos durante la crisis del COVID-19, que reflejan sus condiciones estructurales, políticas y sociales (Lotta, Nieto-Morales y Peeters, 2023). América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo, obligó a esos trabajadores a enfrentar demandas exacerbadas en comunidades marginadas.

Otro desafío importante fue el déficit institucional. Los burócratas trabajaron con recursos limitados, incluidos equipos de protección personal (EPP) y sistemas de salud pública sobrecargados. La falta de personal y los

bajos salarios agravaron la sobrecarga laboral y emocional, aumentando la incidencia de desgaste profesional (Lotta, Nieto-Morales y Peeters, 2023). Estos problemas se intensificaron debido a la fragmentación política. En Brasil, el gobierno federal, liderado por Jair Bolsonaro, minimizó la gravedad de la pandemia y promovió desinformación, mientras que gobiernos locales y estatales intentaron implementar medidas más estrictas (Ferigato et al., 2020; Nogueira et al., 2020). Esa falta de coordinación dejó a los BNC atrapados en una lucha de narrativas contradictorias, mientras enfrentaban tensiones con ciudadanos polarizados que resistían a las políticas sanitarias (Lotta et al., 2024c).

Diversos estudios sugieren que la gestión errática de la pandemia generó serias consecuencias para la actuación de los profesionales de la salud que trabajaban en el sistema de salud brasileño (Sistema Único de Saúde - SUS) durante la emergencia sanitaria (Fernandez y Lotta, 2020; Fernandez, Lotta y Oliveira, 2020; Lotta, Fernandez y Corrêa, 2021; Fernandez et al., 2021). Esas consecuencias alteraron directamente la forma en que estos profesionales realizaron su trabajo y cómo se relacionaron con los usuarios de los servicios de salud (Fernandez, Lotta y Corrêa, 2021).

Los BNC que operan en contextos adversos desarrollan estrategias particulares para enfrentar estas dinámicas difíciles (Lotta, Lima-Silva y Favareto et al., 2022). Estas estrategias pueden incluir desde acciones directas para mitigar el impacto de las adversidades en su entorno laboral hasta conductas de evasión diseñadas para protegerse a sí mismos. Estas adaptaciones no solo influyen en su desempeño profesional, sino también en la naturaleza y calidad de las interacciones con los usuarios. La percepción de riesgo puede llevar a los BNC a limitar el acceso a determinados servicios, alterar los tiempos de atención o modificar sus prácticas habituales, lo que a su vez afecta la implementación de la política.

A pesar de los desafíos, los BNC han demostrado capacidad para adaptarse en esos contextos adversos. En este contexto, la creatividad e innovación desde abajo fueron recursos de actuación fundamentales (Brodkin, 2021). Ante la falta de coordinación y recursos, los BNC adaptaron sus métodos de trabajo para posibilitar que la atención a la salud llegara a los usuarios.

Conclusiones

En tiempos de crisis, la implementación de políticas públicas se ve afectada y los BNC pasan a desempeñar un papel más activo en el rediseño y adaptación de estas políticas. Aunque se espera que en esos contextos los BNC sigan cumpliendo sus funciones, es sabido que, bajo esas circunstancias, las estructuras organizacionales que responden a la crisis experimentan cambios en su funcionamiento e inciden en el comportamiento de los BNC y en la implementación de políticas públicas.

Los datos presentados indican que las estrategias de adaptación predominantes entre los BNC en el ámbito de las políticas de salud durante la crisis de COVID-19 respondieron a la categoría “Alejarse de los usuarios”. Parece ser que esa familia de *coping* está relacionada con las nuevas formas de trabajo que fueron impuestas a los profesionales de la salud durante la crisis, como la necesidad de alejamiento social incluso en la relación entre usuarios y profesionales de la salud. Por lo tanto, los mecanismos de *coping* de los BNC en Brasil durante la pandemia reflejaron las desigualdades, la polarización política y los déficits institucionales que caracterizan América Latina. Es fundamental analizar los contextos institucionales, culturales, políticos y sociales en los que operan los BNC para comprender su comportamiento y cómo este influye en la experiencia de los ciudadanos.

La implementación de políticas públicas en América Latina enfrenta desafíos significativos debido a las condiciones estructurales adversas que caracterizan la región. La crisis de la COVID-19 intensificó estos desafíos, evidenciando la fragilidad institucional, la escasez de recursos y la desigualdad en el acceso a los servicios públicos. En este contexto, los BNC desempeñaron un papel crucial en la adaptación y ejecución de políticas de salud, enfrentando altos niveles de estrés y tomando decisiones en entornos de incertidumbre. En ese sentido, los hallazgos sugieren que los mecanismos de *coping* utilizados por estos actores están influenciados por el contexto en el que operan. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, algunos BNC han desarrollado estrategias innovadoras para mitigar las deficiencias del sistema, demostrando resiliencia y compromiso con la provisión de servicios públicos. No obstante, el análisis del coping en contextos adversos revela la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y mejorar las condiciones laborales para garantizar que la prestación de servicios públicos sea eficaz y equitativa. En este sentido, es fundamental que las políticas públicas reconozcan la realidad de los implementadores y desarrollen mecanismos que reduzcan el estrés y aumenten las condiciones de trabajo de los BNC,

asegurando que puedan desempeñar su labor sin comprometer su bienestar ni la calidad del servicio ofrecido a la población.

Mientras que la literatura de Tummers et al. (2015) enfatiza que los mecanismos de *coping* utilizados por los BNC están fuertemente influenciados por factores como la percepción de autonomía y la motivación intrínseca, nuestro análisis destaca la centralidad del contexto estructural en la configuración de estas estrategias, especialmente en América Latina. En la región, los BNC operan en entornos de alta precariedad laboral, con sobrecarga de trabajo y escasos recursos, lo que los lleva, sobre todo en contextos adversos, a desarrollar mecanismos de alejamiento de los usuarios más por necesidad que por elección. Además, nuestro estudio evidencia que, en contextos adversos, los BNC muchas veces recurren a estrategias de evasión o resignificación de su rol debido a la falta de apoyo institucional. Así, más que una cuestión de percepción individual, el *coping* en América Latina está profundamente condicionado por las limitaciones estructurales y las debilidades del Estado en garantizar condiciones adecuadas para la prestación de servicios públicos.

A partir de esos hallazgos, este capítulo abre algunas agendas de investigación. Es importante seguir avanzando en el estudio de las formas de *coping* que aparecen en las familias presentadas por Tummers et al. (2015). Además de eso, es importante entender las razones por las que una familia de *coping* predomina en relación con las otras en el contexto de crisis investigado. Además, es fundamental tratar de entender esos mecanismos en entornos adversos e institucionalidad débil, como encontramos en América Latina. Finalmente, es esencial seguir reflexionando sobre cómo crear un entorno favorable para la implementación de políticas que mejoren el acceso de los usuarios a los servicios públicos en contextos adversos y de crisis.

Bibliografía

Adams, Terri y Anderson, Leigh (2019). *Policing in natural disasters: Stress, resilience, and the challenges of emergency management*. Philadelphia/Pennsylvania: Temple University Press.

Alcadipani, Rafael et al. (2020). Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394–403.

Borry, Erin y Henderson, Alexander (2020). Patients, protocols, and prosocial behavior: Rule breaking in frontline health care. *The American Review of Public Administration*, 50(1), 45–61.

Brodkin, Evelyn (2021). Street-level organizations at the front lines of crises. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 16–29.

Bryman, Alan (2016). *Social research methods* (4th ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.

Cohen, Nissim et al. (2024). Trust and Street-Level Bureaucrats' Willingness to Risk Their Lives for Others: The Case of Brazilian Law Enforcement. *The American Review of Public Administration*, 54(2), 119-134.

Cox, Robert; Dickson, Daniel y Marier, Patrik (2021). Resistance, innovation, and improvisation: Comparing the responses of nursing home workers to the COVID-19 pandemic in Canada and the United States. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23, 1–10.

Damery, Sarah et al. (2009). Will the NHS continue to function in an influenza pandemic? A survey of healthcare workers in the West Midlands, UK. *BMC Public Health*, 9, 142-144.

Dubois, Vicent (2010). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Londres: Routledge.

Duboy-Luengo, Mitzi y Muñoz-Arce, Gianinna (2022). La sostenibilidad de la vida y la ética del cuidado: análisis y propuestas para imaginar la intervención de los programas sociales en Chile. *Asparkia*, 40, 151-168.

Dunlop, Claire; Ongaro, Edoardo y Baker, Kaith (2020). Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. *Public Policy and Administration*, 35(4), 365–383.

Evans, Tony (2013). Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739–758.

Felice, Carla et al. (2020). Impact of COVID-19 outbreak on healthcare workers in Italy: Results from a national e-survey. *Journal of Community Health*, 45(4), 675–683.

Ferigato, Sabrina et al. (2020). The Brazilian government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic. *The Lancet*, 396(10263), 1636.

Fernandez, Michelle y Guimarães, Natália (2020). Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira De Ciência Política*, 32, 283–322.

Fernandez, Michelle y Lotta, Gabriela (2020). How community health workers are facing the COVID-19 pandemic in Brazil: Personal feelings, access to resources and working process. *Archives of Family Medicine and General Practice*, 5, 115–122.

Fernandez, Michelle; Lotta, Gabriela y Oliveira, Gerson (2020). Por trás da máscara: Percepções dos médicos que atuam na linha de frente da pandemia de COVID-19 no Estado de São Paulo. <https://www.ufrgs.br/re-deCOVID19humanidades/index.php/br/por-tras-da-mascara-percepcoes-dos-medicos-que-atuam-na-linha-de-frente-da-pandemia-de-COVID-19-no-estado-de-sao-paulo>

Fernandez, Michelle et al. (2021). Condições de trabalho e percepções de profissionais de enfermagem que atuam no enfrentamento à COVID-19 no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 30(4), e201011.

Fernandez, Michelle; Lotta, Gabriela y Corrêa, Marcela (2021). Desafios para a atenção primária à saúde no Brasil: Uma análise do trabalho das agentes comunitárias de saúde durante a pandemia de COVID-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, 19, e00321153.

Fiocruz (2021). *Boletim epidemiológico n. 3*. Observatório COVID-19. Rio de Janeiro: Fiocruz. <https://portal.fiocruz.br/observatorio-COVID-19>

- Folkman, Susan y Lazarus, Richard (1980). An analysis of coping in a middle-aged community sample. *Journal of Health and Social Behavior*, 21(3), 219–239.
- Gofen, Anat y Lotta, Gabriela (2021). Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: A comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23, 1–11.
- González-Vázquez, Alejandro; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation". *Governance*, 37 (S1), 41–60.
- Guzmán-Linares, Paulina y Peeters, Rik (2024). Coping with violence and precarious working conditions: law enforcement through the eyes of municipal police officers in Morelia, Mexico. En Rik Peeteres, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (159-177). Bristol, UK: Policy Press.
- Harris, Adam S. et al. (2022). Activating the 'Big Man': Social Status, Patronage Networks and Pro-Social Behavior in African Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 94-105.
- Henderson, Alexander (2014). The critical role of street-level bureaucrats in disaster and crisis. En Richard Schwesler (ed.), *Handbook of critical incident analysis* (pp. 210–245). Londres: Routledge.
- Hupe, Peter y Hill, Michael (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- Kamkhaji, Jonathan y Radaelli, Claudio (2017). Crisis, learning, and policy change in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 714–734.
- Khalid, Imran et al. (2016). Healthcare workers' emotions, perceived stressors, and coping strategies during a MERS-CoV outbreak. *Clinical Medicine & Research*, 14(1), 7–14.
- Lai, Jianbo et al. (2020). Factors associated with mental health outcomes among health care workers exposed to coronavirus disease 2019. *JAMA Network Open*, 3(3), e203976.

Lameck, Wilfred y Hulst, Rudie (2020). Explaining coping strategies of agricultural extension officers in Tanzania: The role of the wider institutional context. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 749–764.

Lin, Yilan et al. (2011). Knowledge, attitudes and practices (KAP) related to the pandemic (H1N1) 2009 among Chinese general population: A telephone survey. *BMC Infectious Diseases*, 11, 128.

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (Expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, Gabriela y Pires, Roberto (2019). Street-Level Bureaucracy Research and Social Inequality. En Peter Hupe (ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy* (pp. 86-101). Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Lotta, Gabriela y Marques, Eduardo (2019). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345–60.

Lotta, Gabriela; Fernandez, Michelle y Corrêa, Marcela (2021). The vulnerabilities of the Brazilian health workforce during health emergencies: Analyzing personal feelings, access to resources, and work dynamics during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Health Planning and Management*, 36, 42–57.

Lotta, Gabriela; Lima-Silva, Fernanda y Favareto, Arilson (2022). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502-519.

Lotta, Gabriela; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2023). "Nobody wants to be a dead hero": Coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response. *Public Administration and Development*, 43(3), 232–244.

Lotta, Gabriela et al. (2024a). "Jesus Speaks Better": Interactions Between State and Faith-Based Organizations in Service Implementation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 53(2), 402-427.

Lotta, Gabriela et al. (eds.). (2024b). *A linha de frente em tempos de crise: A atuação dos burocratas de nível de rua na pandemia da COVID-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUERJ.

Lotta, Gabriela et al. (2024c). Populist Government Support and Frontline Workers' Self-Efficacy During Crisis. *Governance*, 37 (S1), 101-125.

Masood, Ayesha y Nisar, Muhammad (2022), Repairing the State: Policy Repair in the Frontline Bureaucracy. *Public Administration Review*, 82(2), 256-268.

Massuda, Adriano et al. (2021). A resiliência do Sistema Único de Saúde frente à COVID-19. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(Supl.), 735-744.

Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Meza, Oliver et al. (2021). Against the COVID-19 pandemic: Analyzing role changes of healthcare street-level bureaucrats in Mexico. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 1-11.

Møller, Marie Ø. (2021). The dilemma between self-protection and service provision under Danish COVID-19 guidelines: A comparison of public servants' experiences in the pandemic frontline. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 95-108.

Ningrum, Ayu y Lotta, Gabriela (2024). The "we" factor in improvisational statecraft: frontline repair of the state in Indonesia's crisis response amidst resource constraints. *Global Public Policy and Governance*, 4, 31-55.

Nogueira, Mariana et al. (2020). Boletim da Pesquisa "Monitoramento da saúde dos ACS em tempos de COVID-19". Fiocruz. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/42709>.

Oberfield, Zachary (2010). Rule following and discretion at government's frontlines: Continuity and change during organization socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 735-755.

Peeters, Rik et al. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. *Public Administration and Development*, 38(2), 65-74.

Pereira-Sanchez, Victor et al. (2020). COVID-19 effect on mental health: patients and workforce. *The lancet. Psychiatry*, 7(6), e29–e30.

Platero, Klarissa y Gomes, Fabian (2020). Números estatísticos e realidades: Uma proposta de reflexão sobre a pandemia de COVID-19 no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social-Reflexões na Pandemia*, 4, 1-11.

Reininger, Taly et al. (2024). Frontline implementation conditions of the Families programme: labour precarity and territorial gaps as aspects of weak state institutions in Chile. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (159-177). Bristol, UK: Policy Press.

Roux-Dufort, Christophe (2007). Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 105–114.

Saldaña, Johnny (2009). *An introduction to codes and coding*. Londres: SAGE Publications.

Smith-Oka, Vania (2013). Managing Labor and Delivery among Impoverished Populations in Mexico: Cervical Examinations as Bureaucratic Practice. *American Anthropologist*, 115(4), 595–607.

Spink, Peter; Lotta, Gabriela y Burgos, Fernando (2021). Institutional vulnerability and trust in public agencies: Views from both sides of the street. *Governance*, 34(4), 1057–1073.

Trowler, Paul (1997). Beyond the Robbins trap: Reconceptualising academic responses to change in higher education (or... quiet flows the don?). *Studies in Higher Education*, 22(3), 301–318.

Tummers, Lars et al. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126.

Weick, Karl E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628–652.

Weick, Karl E. (2012). Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. *Human Relations*, 65(1), 141–153.

CONCLUSIÓN

LECCIONES SOBRE Y PARA EL ESTUDIO DE LAS BUROCRACIAS A NIVEL DE CALLE EN AMÉRICA LATINA

Gianinna Muñoz Arce, Gabriela Lotta y Rik Peeters

Los capítulos que componen este libro son heterogéneos en lo que respecta a perspectivas conceptuales y focos temáticos. Cada país, y cada región o localidad dentro de estos, son territorios geopolíticamente diversos con sus propias especificidades y complejidades. También los sectores de política donde operan las burocracias a nivel de calle (BNC) —educación, policía, servicios sociales, salud, recursos humanos, vivienda, etcétera— son heterogéneos. Sin embargo, a través de estos capítulos es posible identificar una serie de contribuciones o lecciones transversales que nos permiten tanto sintetizar las singularidades del ejercicio de las BNC en América Latina como proyectar líneas de trabajo para profundizar a través de futuras investigaciones. Algunas de las lecciones que observamos son las siguientes:

La importancia de una comprensión histórica de las condiciones y mecanismos que enmarcan el trabajo de los BNC: los capítulos que componen este libro analizan las arquitecturas institucionales como un marco contextual, al alero del cual se despliega el trabajo de los burócratas de nivel de calle

en países de América Latina. Este encuadre analítico nos permite constatar una primera lección relevante para el estudio de las BNC: si bien la singularidad de las prácticas cotidianas de los trabajadores de primera línea son el corazón del estudio de las BNC, es preciso examinar, desde una mirada histórica, la configuración de las condiciones institucionales -estructurales, materiales y simbólicas- en la que toman forma sus prácticas.

América Latina tiene una diversidad de tradiciones culturales que excede las posibilidades de análisis de este trabajo. Sin embargo, es importante detenerse en algunos aspectos sociopolíticos que son comunes a los países de la región, donde, a través de los siglos, se han ido conjugando elementos tradicionales propios de la cultura de los pueblos originarios con dispositivos de gobernanza coloniales, y en algunos países, también autoritarios y dictatoriales (Leyton y Muñoz, 2016). Esta superposición de herencias sociopolíticas ha ido dando forma a un tipo de intervención estatal que presenta, en mayor o menor medida, rasgos patronales, patriarcales, caudillistas, clientelistas y asistencialistas (Portocarrero, 2002), con frecuente monopolización de los canales de influencia, limitada garantía de derechos sociales y una producción de ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell, 1993; Fleury, 2023).

Reparar las políticas públicas, reproducir desigualdades: es posible identificar un hilo transversal en la argumentación de los capítulos del libro, que sugiere que, ya sea deliberadamente o no, los BNC tienden a reproducir desigualdades (Pires, 2019 y Pires en este libro). Aunque los estudios muestran que muchos trabajadores de primera línea buscan mitigar las desigualdades en su trabajo cotidiano y que muchos de ellos también son expuestos a múltiples vulnerabilidades, sus acciones u omisiones también pueden aumentar las brechas de implementación, generando efectos 'no deseados' en el proceso, como la construcción o reproducción de categorías opresivas y/o estigmatizantes que se expresan en el discurso, el trato, el registro, las barreras de acceso, entre muchos otros dominios. Ahora bien, es necesario subrayar que el ejercicio de los BNC está inserto en acuerdos de sociedad más amplios que han sido producidos por diversos actores. Por lo tanto, las acciones u omisiones de los BNC pueden reproducir desigualdades, pero no son 'la' causa de la desigualdad. Más bien, estas profundizan las desigualdades ya existentes (Lotta y Pires, 2019).

Además, y como la literatura internacional ha planteado, la adaptación y traducción de políticas públicas en la primera línea de implementación es algo propio de los BNC en todo el mundo, lo cual obedece a tendencias

determinadas de juicio moral y uso de la discrecionalidad en escenarios específicos (Nieto Morales et al., 2024). Sin embargo, además de adaptar y traducir, lo que nos muestran los capítulos de este libro es que muchos BNC además cumplen la función de reparar las políticas públicas (Masood y Nisar, 2022) –muchas veces con un costo personal, emocional y/o financiero para los implementadores (Lavee y Strier, 2019; Lavee, 2022; Muñoz Arce et al., 2022). Estas acciones de reparación son esenciales para que las políticas funcionen efectivamente, pero, al mismo tiempo, reproducen sus fallas.

Precariedades y la dimensión relacional en la implementación: el desarrollo de la agencia moral en los trabajadores de primera línea parece verse exacerbado por la poca distancia subjetiva que existe, en general, entre los implementadores de las políticas y los usuarios de estas (Zacka, 2017). Los capítulos incluidos en este libro ilustran cómo, en América Latina, y a diferencia de lo que experimentan en países del Norte Global, los BNC se encuentran en condiciones de profunda precariedad laboral, actuando con recursos limitados, falta de información sobre criterios y procedimientos, con intermediación de diversos agentes formales e informales en su trabajo cotidiano, y enfrentando no pocas veces dinámicas de violencia como parte de sus interacciones cara a cara con los ciudadanos (Lotta, Lima y Favareto, 2023; Davidovitz y Cohen, 2022).

En otras palabras, la precariedad que viven muchos usuarios de las políticas sociales es una precariedad compartida, en algún punto, por muchos implementadores de primera línea (Lotta, Krieger, Cohen y Kirschbaum, 2024). Esta cercanía en términos identitarios entre implementadores y usuarios genera una subjetividad liminal, que muchas veces les lleva a los implementadores a implicarse emocionalmente en el proceso de implementación (Muñoz-Arce y Duboy-Luengo, 2023). La implicación emocional es una arista importante de la dimensión relacional en el ejercicio de las BNC, y mucho de la arquitectura institucional de las políticas descansa en el uso de los afectos como dispositivo (Lavee y Strier, 2019). Esto, parece ser un arma de doble filo: si bien el uso de los afectos de los implementadores como sostén de la implementación reproduce la debilidad institucional, e incluso puede profundizar estigmas y discriminaciones a ciertos grupos de la población, también tiene el potencial de generar lazos que acerquen a los usuarios de las políticas, en tanto ciudadanos, al Estado. También pueden favorecer relaciones de solidaridad y de sentido de pertenencia que aporten a la cohesión social más ampliamente (Peake y Forsyth, 2022; González-Martínez y Peeters, 2024).

El punto de vista de los ciudadanos respecto a las BNC: como ya hemos señalado, la perspectiva de los ciudadanos es, en general, poco abordada en la literatura académica sobre BNC (Dubois, 2016; Reininger et al., 2024). Los capítulos de este libro permiten transitar por el microcosmos de la política pública, y nos entregan elementos para comprender la experiencia de los ciudadanos con el Estado, identificando cómo la improvisación, la informalidad, la corrupción, las cargas administrativas, el clientelismo, los dilemas éticos, las alianzas y las resistencias entre usuarios e implementadores dan forma a usos diferenciados del margen de discreción profesional en situaciones específicas. Como ya señalábamos, la experiencia compartida de la precariedad y los límites difuminados entre las identidades de implementadores y usuarios de las políticas públicas configura nuevas formas de relacionamiento, donde las barreras entre lo público y lo privado también se trastocan (Leyton, 2024).

Las interacciones entre implementadores y usuarios, en el dominio microfísico de la relación, pueden también perpetuar desigualdades y la reproducción de jerarquías de opresión y privilegio, por género, color de piel, pertenencia étnica, vinculación con grupos de poder, entre otros. En este contexto, los ciudadanos, usuarios de la intervención del Estado, también despliegan sus propias capacidades de agencia y desarrollan estrategias para lidiar con los trabajadores de primera línea, configurar alianzas convenientes, y sortear los recovecos de los procedimientos burocráticos, muchas veces vinculándose con otros intermediarios –familia, amistades, referentes comunitarios y políticos, gestores estatales y privados, entre otros- para lograr sus objetivos. En este marco, las fronteras entre la obtención de ‘favores’ y el ejercicio de derechos se difuminan, siendo este también un elemento clave a considerar en el estudio de las BNC en América Latina.

¿Qué es lo singular en el estudio de las BNC en América Latina?

A través del proceso de elaboración de este libro, hemos identificado algunas cuestiones sobre la manera en que se han estudiado las BNC en América Latina, que son distintivas si se comparan con la literatura tradicional en este campo. La primera característica identificada es que habría una tendencia a una valoración más bien positiva o de aprecio al trabajo de los BNC, desde una comprensión situada en las complejidades del contexto político-institucional y de las precariedades materiales, de infraestructura y de condiciones laborales que afectan su trabajo cotidiano.

En segundo lugar, y a diferencia de la literatura tradicional, en América Latina aparecen con fuerza diferencias respecto al enfoque y a la metodología para el estudio de las BNC. El enfoque conceptual parece estar mucho más alineado con los aportes de la sociología, el trabajo social y la antropología, con fuerte énfasis en perspectivas críticas que ponen acento en el poder, los mecanismos de disciplinamiento y las fallas de las políticas del Estado, el ejercicio de ciudadanía, las interacciones entre actores ‘tras bambalinas’, y los mecanismos estructurales que alimentan las dinámicas cotidianas en los intersticios de la implementación. Se observan escasas influencias de los enfoques más gerencialistas de la administración pública (*public management*). Asimismo, llama la atención que, a pesar de que la literatura internacional ha avanzado de manera significativa en los últimos años en las discusiones sobre gobierno digital, uso de tecnologías e inteligencia artificial y sus impactos en el rol de las BNC, ningún capítulo de este libro trata estos asuntos. En este sentido, hay un interesante campo por explorar desde las futuras investigaciones sobre BNC en nuestra región.

En lo que respecta a las metodologías más usadas en el estudio de las BNC en América Latina, claramente hay una tendencia hacia los estudios de base cualitativa por sobre los estudios cuantitativos o con diseños mixtos. Desde estas coordenadas particulares se pone de relieve la importancia del rol del Estado y sus funciones de regulación y de provisión de bienestar, asumiendo que las políticas públicas son clave para enfrentar los problemas sociales relacionados con la desigualdad. Desde esta perspectiva, el diseño de las políticas públicas es un campo en disputa, un espacio al cual pueden aportar conocimientos los trabajadores de primera línea, a partir de sus propias experiencias y reflexiones.

Sin duda, este libro es una primera aproximación al estado del arte sobre BNC en América Latina. Existen aún muchos temas por seguir explorando, y esperamos que los capítulos que aquí se han presentado puedan gatillar nuevos problemas de investigación y motivar futuras líneas de trabajo para profundizar las aristas poco abordadas aún en este campo. Por ejemplo, la manera en que la dimensión del género afecta las BNC, las perspectivas de los ciudadanos respecto a las BCN, la violencia desde usuarios hacia implementadores y viceversa en el contexto de las BNC, o los desafíos de la incorporación de la inteligencia artificial en el ejercicio de las BNC, entre otras, son áreas poco exploradas aun, y que podrían dar lugar a interesantes indagaciones para seguir alimentando este campo de estudios.

Bibliografía

Davidovitz, Maayan y Cohen, Nissim (2022). Frontline social service as a battlefield: Insights from street-level bureaucrats' interactions with violent clients. *Social Policy & Administration*, 56(1), 73-86.

Dubois, Vincent (2016). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Londres: Routledge.

Fleury, Sonia (2023). The welfare state: In search of a Latin-American theory. En Sonia Fleury (ed.), *Social Policy Dismantling and De-democratization in Brazil: Citizenship in Danger* (pp. 3-36). Cham: Springer Nature Switzerland.

González-Martínez, Nashellit y Peeters, Rik (2024). Relational street-level bureaucracy: Proximity policing and the construction of trust between citizens and municipal police officers in Nezahualcóyotl, Mexico. *Australian Journal of Public Administration*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12656>

Lavee, Einat y Strier, Rony (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910-925.

Lavee, Einat (2022). Walking the talk of social equity? Street-level bureaucrats' decisionmaking about the provision of personal resources. *The American Review of Public Administration*, 52(1), 3-14.

Leyton, Cristian y Muñoz Arce, Gianinna (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, Cristian (2024). *Implementación de políticas sociales en Chile*. Santiago de Chile: RIL.

Lotta, Gabriela y Pires, Roberto (2019). Street-level bureaucracy research and social inequality. En Peter Hupe (ed.), *Research handbook on street-level bureaucracy* (pp. 86-101). Londres: Edward Elgar Publishing.

Lotta, Gabriela; Lima-Silva, Fernanda, y Favareto, Arilson (2022). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502-519.

Lotta, Gabriela et al. (2024). Not separate, but certainly unequal: The burdens and coping strategies of low status street level bureaucrats. *Governance - An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 37, 907-926.

Lotta, Gabriela; Nieto-Morales, Fernando y Peeters, Rik (2024). Street-level bureaucracy in weak state institutions: an introduction. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 1-22). Bristol: Policy Press.

Masood, Ayesha y Nisar, Muhammad (2022). Repairing the state: Policy repair in the frontline bureaucracy. *Public Administration Review*, 82(2), 256-268.

Muñoz Arce, Gianinna et al. (2022). 'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

Muñoz-Arce, Gianinna y Duboy-Luengo, Mitzi (2023). Decolonial feminism and practices of resistance to sustain life: Experiences of women social workers implementing mental health programmes in Chile. *Affilia*, 38(4), 629-645.

Nieto-Morales, Fernando; Lotta, Gabriela y Peeters, Rik (2024). Front-line work in weak institutions: implementing inequities. En Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales (eds.), *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (pp. 281-312). Bristol: Policy Press.

O'Donnell, Guillermo (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, (128), 62-87.

Peake, Gordon y Forsyth, Miranda (2022). Street-level bureaucrats in a relational state: The case of Bougainville. *Public Administration and Development*, 42(1), 12-21.

Pires, Roberto (2019). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Río de Janeiro: IPEA-CEPAL.

Portocarrero, Gonzalo (2002). *Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico*. Lima: Departamento de Desarrollo Internacional PUC Perú.

Reininger, Taly et al. (2024). Los encuentros públicos en la implementación de programas sociales en Chile: discusiones y perspectivas de un campo en formación. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 53-66.

Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Nueva York: Harvard University Press.

SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES

VALENTINA ABUFHELE MILAD

Es socióloga por la Universidad Alberto Hurtado, Chile, Master in Sociology por Columbia University y PhD in Sociology por The New School, en Nueva York, Estados Unidos. Es Profesora Asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación son pobreza e informalidad urbana, Etnografía del Estado, política habitacional, acción colectiva y activismos por vivienda. Dentro de sus últimas publicaciones destaca: *The reproduction of informal settlements in Santiago: Housing policy, cycles of repopulation and the 'politics of poverty' as a regime of government* (2024), en *Urban Studies* y *Housing and Welfare. The Chilean experience in the wider Latin-American context* (2024), en coautoría con Nicolás Angelcos en *The Routledge Handbook of Housing and Welfare* (Grander, M. and Stephens, M, Eds.).

[ORCID: 0000-0002-1824-464X](https://orcid.org/0000-0002-1824-464X)

PILAR ARCIDIÁCONO

Es Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Es Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y co-directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Profesora de Sociología Política en la carrera de Sociología (Universidad de Buenos Aires) y docente de posgrado en diversas universidades nacionales. Publicó diversos trabajos en el campo de las políticas sociales y su cruce con la sociología política. Es

autora de La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002, compiladora de La trama de las políticas sociales (Biblos) y de La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina (Eudeba) y junto con Luisina Perelmiter publicó De bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado (Siglo XXI, 2024).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3847-9120>

XIMENA BARÁIBAR RIBERO

Es Asistente Social, Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro y la Universidad de la República (Uruguay), doctora en Ciencias Sociales por esta última universidad. Es docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total en el Departamento de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República de Uruguay e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Dicta clases en grado y posgrado y es co-coordinadora de la Especialización en Políticas Sociales y del Área de Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social. Es autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales. Sus temas de investigación son la política asistencial, protección y bienestar social, pobreza e implementación de políticas sociales.

ORCID: [0000-0002-9998-5000](https://orcid.org/0000-0002-9998-5000)

LINA BUCHELY

Es Doctora en Derecho, Magíster en la misma disciplina, abogada y politóloga. Actualmente dirige el Observatorio para la Equidad de las Mujeres (OEM) en la Universidad Icesi de Cali, Colombia. Sus líneas de investigación son la economía del cuidado y la antropología del Estado. Entre sus trabajos más recientes están “Sex and the City. On the Politics of Producing Identities through Space” (2023), “Counter-powers. The daily life of transitional justice: Women, songs and resistance in Bellavista, Bojayá” (2023).

ORCID: [0000-0002-0500-3820](https://orcid.org/0000-0002-0500-3820)

SERGIO A. CAMPOS

Es Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es profesor-investigador visitante en el CIDE-Región Centro en Aguascalientes, México. Se ha desempeñado como investigador visitante en la Escuela Federmann de Política Pública y Gobernanza de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Sus líneas de investigación son la implementación de política pública, la burocracia a nivel de calle, los encuentros burocráticos y la agencia de los ciudadanos.

ORCID: [0000-0001-6078-3535](https://orcid.org/0000-0001-6078-3535)

DIEGO CERNA-ARAGON

Es Magíster en Estudio Comparativo de Medios por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), donde actualmente es estudiante doctoral en el programa de Historia, Antropología y Ciencia, Tecnología y Sociedad (HASTS). Adicionalmente, también es magíster en Estudios de Ciencia y Tecnología por la Universidad de York (Canadá) y licenciado en Comunicación por la Universidad de Lima, Perú. Sus líneas de investigación actuales son la producción de legibilidad estatal, la circulación de ideas económicas, y la historia de la ciencia, tecnología y medio ambiente en América Latina.

[ORCID: 0000-0002-3345-6974](https://orcid.org/0000-0002-3345-6974).

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

Es Doctora, Máster y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil. Es investigadora y educadora en SOS Corpo – Instituto Feminista para la Democracia, ubicado en Recife, Brasil. Tiene investigaciones en el área de políticas públicas, violencia contra las mujeres y teoría política feminista. Es autora del libro “Violencia contra las mujeres: (re)producción de desigualdades en las políticas públicas” (2023) y organizadora de los libros “La crítica feminista expandiendo la democracia” (2023) y “La crítica feminista radicalizando la democracia” (2024).

[ORCID: 0009-0002-6798-3454](https://orcid.org/0009-0002-6798-3454)

PAULA MARA DANIEL

Es Doctora en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS, UNLP), Argentina. Especialista en Epistemologías del Sur (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET– con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad (IETSyS), Argentina. Profesora en la Cátedra de Trabajo Social y Análisis Institucional (FTS-UNLP). Coordinadora Académica del Programa de Posdoctorado en Trabajo Social de la FTS. Coordinó el Grupo de Trabajo Estudios Críticos en Discapacidad de CLACSO durante 2021. Sus líneas de investigación se relacionan con las intervenciones sociales del Estado asociadas a la discapacidad, protección social y cuidados.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7401-1720>

MITZI DUBOY LUENGO

Es Trabajadora Social, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Trabajo Social, por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, y Editora en Jefe de la Revista *Intervención* de la misma unidad académica. Sus líneas de investigación se relacionan con la producción de conocimientos, la intervención social y la implementación de políticas sociales. Dentro de sus últimas publicaciones destacan “Profiles of professional resistance in street-level bureaucracy programs. A quantitative-multidimensional typology”, “Sostenibilidad de la vida e implementación de políticas sociales: propuestas en clave feminista” y “Decolonial feminism and practices of resistance to sustain life: Experiences of women social workers implementing mental health programmes in Chile”.

[ORCID 0000-0002-6539-0615](https://orcid.org/0000-0002-6539-0615)

FLÁVIO EIRÓ

Es Profesor Asistente de Antropología Social y Cultural en la Vrije Universiteit Amsterdam, Países Bajos. Como etnógrafo político, su investigación se centra en la teorización crítica de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, especialmente en el ámbito de la política y la implementación de políticas públicas. Su trabajo busca profundizar en cómo las políticas afectan a comunidades y a individuos en contextos de vulnerabilidad. Ha publicado ampliamente sobre política y políticas de lucha contra la pobreza en revistas como *Qualitative Sociology*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, y *Latin American Politics and Society*. Entre sus últimas publicaciones se destaca el número especial ‘Trusting the State’ en el *Journal of Legal Anthropology*. Además, es convocador de la red ‘Antropologías del Estado’ de la European Association of Social Anthropologists (EASA) y miembro del consejo editorial de *Etnofoor*, la revista de la Asociación Holandesa de Antropólogos.

[ORCID: 0000-0002-1291-4569](https://orcid.org/0000-0002-1291-4569)

AGUSTINA FAVERO AVICO

Es Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Derechos Humanos y doctoranda en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Profesora Adjunta en la carrera de Trabajo Social (UNLP) e investigadora del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSYS, UNLP). Sus líneas de investigación se relacionan con las intervenciones sociales del Estado, con énfasis en el Sistema de Protección Integral de Derechos de las niñas y juveniles en vínculo con la intervención profesional del Trabajo Social. Dentro de sus últimas publicaciones destacan:

“Los afectos y su potencialidad transformativa en trabajo social: aportes para pensar la esfera pública”, “Saber acompañar”: el problema político de la distancia en los programas de inclusión social con jóvenes desde el Trabajo Social”, y en conjunto con Paula Danel, “Archivo, temporalidad y enunciación en los debates del Trabajo Social” e “Intervenciones, cuerpos y escuchas en el Trabajo Social contemporáneo”.

[ORCID: 0000-0002-6307-3640](https://orcid.org/0000-0002-6307-3640)

MICHELLE FERNANDEZ

es Doctora y Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España, y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Brasilia, Brasil. Ha sido investigadora visitante en la Universidad Autónoma de Barcelona, España, y en la Universidad de Oxford y de Manchester, Reino Unido. Es profesora e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia. Es profesora colaboradora de la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil (ENAP). Coordina el Núcleo de Estudios sobre Estado, Burocracia y Políticas de Salud (NEPOS) dentro del Laboratorio de Investigación en Comportamiento Político, Instituciones y Políticas Públicas (LAPCIPP/UnB). Es investigadora del Centro de Estudios de la Burocracia de la Fundación Getulio Vargas e investigadora colaboradora de la Fundación Oswaldo Cruz, Brasil.

[ORCID: 0000-0003-0224-0991](https://orcid.org/0000-0003-0224-0991)

LUIS GARCÍA AYALA

Es Máster y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Temple, en Filadelfia, Estados Unidos. Sus temas de investigación abarcan la capacidad estatal, la política de la burocracia, la implementación de las políticas públicas, y las relaciones estado-sociedad, con un énfasis regional en América Latina. Es coautor del libro “Acá no hay ventanillas: la burocracia de la calle en los programas sociales” (2017). Ha publicado en Policy Sciences, Revista de Ciencia Política, Estudios Sociales del Estado, y Apuntes: Revista de Ciencias Sociales.

[ORCID: 0000-0002-7597-8500](https://orcid.org/0000-0002-7597-8500)

VERÓNICA GÓMEZ FERNÁNDEZ

Es Trabajadora Social con vasta trayectoria en intervención social. Magíster en Ciencias de la Familia y formación especializada en derechos humanos, intervención familiar, niñez y políticas públicas y estudios de género. Es académica del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile, impartiendo docencia en pregrado y postgrado y participando de proyectos de extensión académica e

investigación interdisciplinaria en temáticas como derechos de la niñez, intergeneracionalidad, género y políticas públicas. Sus últimas publicaciones son: “Critical knots, tensions, and daily resistances in the work against commercial sexual exploitation of children: A reflection from Chilean practitioners”, y “Análisis del enfoque de derechos de un proyecto piloto de intervención con niños, niñas y adolescentes en el contexto de crisis de la red nacional de protección de derechos de la niñez en Chile”.

[ORCID: 0000-0003-0849-4757](https://orcid.org/0000-0003-0849-4757)

FRANCISCA IRARRÁZABAL GONZÁLEZ

Es Trabajadora Social y Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Magíster en Etnicidad y Multiculturalismo y PhD en Sociología por la Universidad de Bristol, Inglaterra. Actualmente se desempeña como profesora e investigadora en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, y es también la encargada de Vinculación con el Medio de la misma unidad. Desarrolla proyectos de vinculación con el medio con población migrante, utilizando la expresión artística como medio para reflexionar colectivamente sobre el tránsito migratorio y visibilizar cómo la migración refleja desigualdades sociales y estructurales. Sus áreas de investigación son: implementación de políticas públicas, burocracia de nivel de calle, antropología del Estado, migración y minorías étnicas, teoría multicultural, justicia y reconocimiento.

[ORCID: 0000-0001-9826-7755](https://orcid.org/0000-0001-9826-7755)

CRISTIAN LEYTON NAVARRO

Es PhD en Política Social, por la Escuela para Estudios de Políticas de la Universidad de Bristol en Reino Unido, Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Actualmente es Académico del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de O'Higgins, Chile, y docente del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile donde además es Editor de REPP - Revista Estudios de Políticas Públicas. Sus áreas de investigación son: implementación de políticas, descentralización y desigualdad territorial, gobiernos subnacionales, burocracia a nivel de calle, pobreza y exclusión social. Es autor de diversos artículos y capítulos de libros en revistas y libros nacionales e internacionales. Recientemente publicó el libro “Implementación de políticas sociales en Chile” (RIL, 2024) en calidad de editor, donde también es autor de varios capítulos.

[ORCID: 0000-0003-3647-1317](https://orcid.org/0000-0003-3647-1317)

GABRIELA LOTTA

Es Profesora Asociada de Administración Pública en la Fundação Getulio Vargas (FGV). Ha sido profesora visitante en Oxford (Blavatnik School of Government), Universidad de Berna, Universidad de Aalborg, Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordina el Centro de Estudios de Burocracia (NEB) en la FGV. Es profesora en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), investigadora en el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM). Actualmente, es editora asociada de *iJPART* (Journal of Public Administration Research and Theory). Co-coordina la red latinoamericana de investigación sobre burocracia de nivel de calle en CLACSO y es copresidenta del RC27 (estructuras de gobernanza) en IPSA. Su trabajo se centra principalmente en las áreas de burocracia de nivel de calle y la implementación de políticas públicas. Es una académica reconocida en el ámbito de la administración pública en América Latina. Ha publicado más de 130 artículos en revistas revisadas por pares, como *Public Administration Review*, *JPART*, *Public Administration*, *Governance*, *The Lancet*, *Policy and Politics*, entre otras. También ha publicado doce libros. Lotta obtuvo su licenciatura en administración pública y su doctorado en ciencia política en la Universidad de São Paulo. En 2021, fue nominada como una de las 100 académicas más influyentes del mundo en el ámbito del gobierno por la organización *Apolitical*.

[ORCID: 0000-0003-2801-1628](https://orcid.org/0000-0003-2801-1628)

GIANINNA MUÑOZ ARCE

Es Trabajadora Social, Licenciada y Magíster en Trabajo Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y PhD in Social Work por la Universidad de Bristol, Inglaterra. Profesora Titular de la Universidad de Chile y coordinadora del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social del Departamento de Trabajo Social de la misma universidad. Actualmente, coordina el Grupo de Trabajo de CLACSO Burocracias a Nivel de Calle y Desigualdades en América Latina, en conjunto con Gabriela Lotta y Rik Peeters, y es Directora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Es miembro del Comité Asesor Internacional de la revista *Critical Social Policy*. Sus líneas de investigación son las teorías críticas, la intervención social y los debates disciplinares del trabajo social.

[ORCID: 0000-0003-4582-0507](https://orcid.org/0000-0003-4582-0507)

FERNANDO NIETO MORALES

Es profesor de administración pública en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es doctor por la Universidad de Groningen, Países Bajos. Sus principales líneas de investigación son la reforma del sector público, la corrupción administrativa, las patologías y tramitología burocráticas, y la profesionalización y apertura de las organizaciones públicas. Es autor de múltiples publicaciones nacionales e internacionales. Obtuvo el Premio Erasmo a la Investigación en Ciencias Sociales 2016 y, en 2022, ganó el segundo lugar del Premio Espinosa Yglesias. Actualmente dirige el Programa Interdisciplinario de Ciencia de Datos de El Colegio de México y es miembro del Grupo Impulsor de la Política Nacional de Datos Abiertos de México.

[ORCID: 0000-0003-4130-2745](https://orcid.org/0000-0003-4130-2745)

JUAN C. OLMEDA

Es Doctor y Maestro en Ciencia Política por Northwestern University, Estados Unidos. También tiene una maestría en Ética, Política y Política Pública por The University of Essex, Reino Unido. Es profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en México. Sus líneas de investigación son el federalismo comparado, la política subnacional y las reformas recentralizadoras en países de América Latina. Ha publicado numerosos capítulos y artículos sobre estos temas y es autor del libro “¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México” (El Colegio de México, 2021). En el período 2017-2022 fue director de la revista académica Foro Internacional.

[ORCID: 0000-0002-3696-5926](https://orcid.org/0000-0002-3696-5926)

M. BELÉN ORTEGA-SENET

Es Trabajadora Social y Doctora en Antropología Urbana y Académica del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Bío-Bío, Chile”. Asesora organismos públicos y privados en el ámbito de niñeces y participa en plataformas intersectoriales contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes. Sus ámbitos de investigación son las violencias contra niños, niñas y adolescentes, y las relaciones de poder en la intervención social. Entre sus últimas publicaciones están: Culturas políticas y enfoque de derechos: etnografía de un proyecto piloto innovador en intervención del maltrato grave de niños y niñas (Revista Etnográfica); Critical knots, tensions, and daily resistances in the work against commercial sexual exploitation of children. A reflection from Chilean practitioners (International Social Work); y De la subalternidad del Trabajo Social como fuente de todos los males (Propuestas Críticas en

Trabajo Social).

[ORCID: 0000-0001-5457-6847](https://orcid.org/0000-0001-5457-6847)

RIK PEETERS

Es profesor-investigador titular en administración pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es maestro en administración pública (2004) por la Universidad de Tilburgo (Países Bajos), maestro en ciencias políticas (2006) por la Universidad de Nimega (Países Bajos) y doctor en administración pública (2013) por la Universidad de Tilburgo. Sus líneas de investigación incluyen disfunción burocrática, gobernanza digital, cargas administrativas, y burocracias de nivel de calle. A través de actividades de investigación, divulgación y docencia busca entender las complicaciones en las interacciones entre Estado y ciudadanos a nivel de calle y de ventanilla, donde se debería conseguir el acceso real a servicios públicos, derechos, y beneficios sociales. Más específicamente, su interés es estudiar los efectos distributivos de los problemas en ese acceso real en contextos de desigualdad social y de instituciones débiles del Estado, contribuyendo así al conocimiento sobre la importancia de la implementación de políticas públicas, de trabajadores de primera línea y de la experiencia cotidiana de ciudadanos con el Estado para el funcionamiento de la administración pública.

[ORCID: 0000-0002-9013-6192](https://orcid.org/0000-0002-9013-6192)

LUISINA PERELMITER

Es Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesora en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), y coordinadora del Núcleo de Estudios Sociales de las Regulaciones y las Burocracias de esa universidad. Sus áreas de especialización son la sociología política, la etnografía del Estado y los estudios sobre burocracias de calle. Se ha interesado en la agencia moral de distintos trabajadores estatales del bienestar en sus vínculos con la ciudadanía, y en el rol de esos vínculos en la producción de legitimidad o malestar político. Ha publicado extensamente sobre estos temas. Sus libros más importantes son *Burocracia Plebeya*. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino (UNSAM Edita, 2016) y, junto a Pilar Arcidiácono, *De bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado* (Siglo XXI, 2024).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3382-8675>

ELIZABETH PÉREZ-CHIQUÉS

Es Profesora Visitante en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México y Profesora-Investigadora en la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Su agenda de investigación está centrada en la implementación, con un interés particular en la informalidad, incluyendo la corrupción y prácticas de recursos humanos. Recientemente, ha publicado “Learning by Proxy: How Burdensome Policies Shape Policy Implementors’ Views of Government” (Policy Studies Journal) y “Trickle-Down Burdens: The Effect of Provider Burdens on Clients’ Experience,” (JPART) en co-autoría, y el libro co-editado *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments* (Springer).

[ORCID: 0000-0003-4432-718X](https://orcid.org/0000-0003-4432-718X)

TALY REININGER

Es trabajadora social y magíster en Trabajo Social por la Universidad de Wisconsin-Madison, Estados Unidos, y PhD en Trabajo Social por Fordham University, Nueva York, Estados Unidos. Actualmente es Profesora Asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile e investigadora del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social, donde desarrolla proyectos orientados a la intervención social y la implementación de políticas sociales desde perspectivas críticas. Sus líneas de investigación se centran en la pobreza y desigualdad, la implementación de las políticas sociales y programas de asistencia social en América Latina. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Poverty and human capital in Chile: The processes of subjectivation in conditional cash transfer programs” y “Frontline implementation conditions of the Families programme: Labour precarity and territorial gaps as aspects of weak state institutions in Chile”.

[ORCID: 0000-0001-6398-5204](https://orcid.org/0000-0001-6398-5204)

ROBERTO ROCHA C. PIRES

Es investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), donde ejerce de coordinador de Planificación y Análisis de Políticas Públicas, y profesor en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y en el Instituto Brasileño de Educación, Desarrollo e Investigación (IDP) en Brasilia, Brasil. Fue coordinador general de Indicadores y Evidencia en el Ministerio de Derechos Humanos y Ciudadanía, y responsable del diseño y la implementación de ObservaDH (Observatorio Nacional de Derechos Humanos) y de la RenedH (Red Nacional de Evidencia en Derechos Humanos). Es Doctor en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico de

Massachusetts (MIT), Estados Unidos. Sus líneas de investigación son el diseño y la implementación de políticas públicas, las capacidades del Estado y las relaciones entre este y la sociedad, con énfasis en temas situados en la interfaz entre políticas públicas y desigualdades sociales.

[ORCID: 0000-0001-9392-949X](https://orcid.org/0000-0001-9392-949X).

PABLO SANABRIA-PULIDO

Es profesor Titular de Gestión Públicas y Políticas Públicas en la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT en Medellín, Colombia, e Investigador Afiliado en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, Colombia. Además, se desempeña como Coeditor en Jefe de Public Administration Quarterly. Su labor docente e investigativa se centra en mejorar la efectividad de las organizaciones públicas, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo regional, especialmente en América Latina. Sus áreas de especialización incluyen gestión pública y análisis de políticas, diseño y formulación de políticas, reforma del sector público, administración pública comparada, comportamiento organizacional, corrupción y transparencia, gobernanza multinivel y local, y educación en asuntos públicos. Su trabajo ha sido reconocido por la Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), el International Comparative Policy Analysis Forum, y el Journal of Comparative Policy Analysis.

[ORCID: 0000-0003-0962-8489](https://orcid.org/0000-0003-0962-8489)

CRISTÓBAL VILLALOBOS

Es Sociólogo y Trabajador Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Economía Aplicada de la Universidad Alberto Hurtado y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actualmente, es Profesor Asistente de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Subdirector del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC) de la misma universidad. Sus temas de investigación incluyen los movimientos sociales en educación, la implementación de políticas educativas y la privatización de las políticas educativas en Chile y América Latina. Ha publicado más de 80 artículos académicos en revistas como Journal of Social Work, Journal of Education Policy, International Journal of Educational Development, School Effectiveness and School Improvement o Berkeley Review of Education. Además, ha sido editor de 8 libros sobre la educación de las élites, la implementación de políticas educativas, la educación superior en América Latina, entre otros.

[ORCID: 0000-0002-1964-7213](https://orcid.org/0000-0002-1964-7213)

