

# **Implementación de políticas públicas y su rol en la profundización de la democracia. Análisis desde la perspectiva de abajo hacia arriba.**

Inés Mercedes Rouquaud y Silvia Camara Guillet.

Cita:

Inés Mercedes Rouquaud y Silvia Camara Guillet (2017). *Implementación de políticas públicas y su rol en la profundización de la democracia. Análisis desde la perspectiva de abajo hacia arriba. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2746>

**XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017**

**3 al 8 diciembre Montevideo**

**Las encrucijadas abiertas de América Latina**

**La Sociología en tiempos de cambio**

**GT-04 Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia**

**Título:**

**Implementación de políticas públicas y su rol en la profundización de la democracia.  
Análisis desde la perspectiva de abajo hacia arriba.**

**Autoras: Inés Rouquaud\***

**E-mail: [irou@unsl.edu.ar](mailto:irou@unsl.edu.ar)**

**Silvia Cámara Guillet\***

**E-mail: [mariasilvia\\_9@hotmail.com](mailto:mariasilvia_9@hotmail.com)**

**\* Docentes e investigadoras Proyecto Análisis de Políticas Públicas PROICO 15-0514  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS. ARGENTINA  
(Doctorado en Ciencias Sociales Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España)**

**Diciembre 2017**

## **Resumen**

La problemática de la implementación o más específicamente de la gestión de Políticas Públicas (PP) continúa siendo un tema pendiente de investigación y estudio empírico en América Latina, aunque preocupa a académicos y gestores interesados en la temática y a la ciudadanía en general que no siempre puede satisfacer sus necesidades y derechos cuando estos dependen de los servicios estatales. Este planteo pone de relieve el rol de las organizaciones del estado, sus estructuras y su personal en relación a los efectos en la calidad de la ciudadanía que contribuye a construir. Desde los primeros estudios surgieron varios enfoques, uno de los cuáles fue analizar la implementación “desde abajo”, lo que también se conoce como enfoque *bottom-up*. El origen de esta visión es el trabajo de Lipsky (1971, 1980, 2010), quien enfatizó la importancia de la acción de los empleados públicos del nivel de la calle (*street level bureaucrats*) en la implementación de políticas públicas, principalmente en los servicios públicos. Este argumento concitó varios interrogantes, como ¿por qué hay tan pocas investigaciones empíricas sobre este tema en América Latina y en Argentina en particular? ¿Se darán los mismos comportamientos definidos por Lipsky en esta Región con tan diferentes entornos socio-políticos e históricos como los que originaron este enfoque? Dada la falta de atención a este tema, se podría considerar una innovación en la gestión de PP en América Latina, su revisión y aplicación? Esta perspectiva de estudio se focaliza en el punto donde se concretan las políticas, esto es, el espacio donde se produce la relación directa entre los miembros inferiores de la burocracia estatal y la ciudadanía, quienes se enfrentan a distintas presiones para poder ejecutar las políticas. De acuerdo a este enfoque, para poder enfrentar estas presiones los empleados tomarían decisiones, dentro de un margen de discrecionalidad, y en su accionar podrían definir o redefinir los objetivos mismos de la política, serían los verdaderos “*policymakers*” en sus áreas de desempeño. Este trabajo se propone dar cuenta de algunos de los interrogantes anteriores y presentar los primeros avances de una investigación en curso sobre el tema, que analiza desde esta perspectiva una política pública descentralizada de salud. El mismo se realiza en Argentina, donde la política de salud se encuentra descentralizada hacia las provincias a partir de las reformas neoliberales de la década del '90, específicamente en la provincia de San Luis, y focaliza el estudio en los profesionales médicos que se ubican en el sector de Atención Primaria de la Salud.

**Palabras clave: Implementación de Políticas Públicas – Enfoque de abajo hacia arriba – Ciudadanía**

**Keywords: Implementation of Public Policies – Street Level Bureaucrats - Citizenship**

## 1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo general analizar la implementación de políticas públicas (PP) específicamente desde la perspectiva de “abajo hacia arriba” o *Street Level Bureaucracy* (SLB) tal como lo denominara Lipsky (1971, 1980) inaugurando una perspectiva de análisis que se focaliza en el punto donde se concretan las políticas, esto es, el espacio donde se produce la relación directa entre los miembros inferiores de la burocracia estatal y la ciudadanía, quienes se enfrentan a distintas presiones para poder ejecutar las políticas. De acuerdo a este enfoque, para poder enfrentar estas presiones los empleados tomarían decisiones, dentro de un margen de discrecionalidad, y en su accionar podrían definir o redefinir los objetivos mismos de la política, serían los verdaderos “policymarkers” en sus áreas de trabajo. Desde aquí ya se plantea una brecha entre los objetivos de política y los resultados de dichas políticas.

De manera específica se plantea analizar el vínculo entre este aporte teórico y sus posibilidades o potencialidades de análisis, diagnóstico y reforma político-administrativa que podrían aportar a la mejora de la gestión de bienes públicos, que son derechos de la ciudadanía y así un avance en la calidad de la democracia.

El presente trabajo se sitúa en la dimensión organizacional, donde podrían encontrarse variables explicativas de los distintos niveles de discrecionalidad de los SLBs, en este caso los profesionales de la salud, en una provincia argentina, con características particularistas de ejercicio del poder. Esta investigación se enmarca en una tesis doctoral que se está elaborando, cuya base empírica es una encuesta aplicada a una muestra de médicos que se desempeñan en el área de Atención Primaria de la Salud (APS) en la Provincia de San Luis, Argentina. Se ofrecen los primeros avances y resultados en función de los objetivos propuestos en este trabajo.

El texto se organiza en seis apartados, 1) Introducción donde se plantea la implementación de PP desde el enfoque “abajo hacia arriba” y su conexión con los derechos de ciudadanía. 2) Las teorías de las PP y sus enfoques analíticos. 3) Características de las burocracias Latinoamericanas. 4) La Provincia de San Luis, Argentina, su régimen político y la burocracia resultante. 5) Presentación de los primeros resultados referidos a las variables

organizacionales que pueden afectar a los SLBs en la provincia. 6) Algunas conclusiones provisionarias y finalmente la bibliografía consultada.

## **2. En torno a la Implementación de Políticas Públicas (PP)**

La problemática de la implementación se percibió recién en la década del '70, rescatando así las cuestiones organizacionales y administrativas, no consideradas como tales en las PP hasta entonces. Los estudios evidenciaron que los problemas se localizaban más en la implementación que en su diseño. (Aguilar Villanueva, Luis 1996a:17).

Esto se debió fundamentalmente a la marca que dejaron los primeros teóricos de la administración pública al separar los estudios de la política de la administración por entender que esta última era (o debía ser) un órgano apolítico y encargarse sólo de ejecutar las decisiones que se tomaban en el ámbito de la política (Wilson, (1999) [1887]; Goodnow, 1999, [1900]) lo cual sesgó los estudios hacia la política en lugar de las políticas. Esto provocó que la acción de la administración quedara fuera del análisis, priorizándose temas como: formación, estructura y funcionamiento del sistema político, proceso de producción del consenso (proceso electoral, grupos de interés, cultura política, etc.) conflicto y cambio social. (Aguilar Villanueva, Luis. 1996b:16). Sin embargo, los primeros estudios observaron que en el *policymaking* después de la decisión entraban en juego otros factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, etc.) lo que muestra que la realización de un plan no es algo automático ni asegurado, como se había entendido hasta ese momento.

Adicionalmente, esta perspectiva posibilita deslindar de responsabilidades a los tomadores de decisiones políticas y que los problemas de implementación recaigan sobre “un engranaje burocrático y anónimo” diluyendo así las responsabilidades del fracaso de las políticas.(Oszlak, 1980)

Sin embargo, a partir de los estudios de Simon (1979) se reconoce que el personal administrativo y técnico influenciado por la “estructura y funcionamiento de la organización” toma decisiones en las cuales hacen elecciones de medios y fines que incluyen valores que pueden llegar a cambiar la decisión inicial (volvemos más adelante sobre este tema). De esta manera se reconoce a la implementación como parte del *policymaking* y corresponde un análisis pormenorizado de esta parte del ciclo de PP. De tal modo se reivindica la *naturaleza política de las políticas*. (Aguilar Villanueva, 1996a:34).

## ***2.1. Los enfoques en el estudio de las PP: La Street Level Bureaucracy o Burocracia del nivel de la calle***

La ola de estudios que se produjo se puede agrupar de acuerdo a los diferentes enfoques en: de primera generación, segunda, tercera y cuarta. En este trabajo sólo referiremos a segundo.

El primer enfoque denominado *top-down* o de arriba hacia abajo fue muy criticado por no considerar otros actores y niveles en el proceso de implementación. De tal manera que sus detractores invirtieron la perspectiva y propusieron estudiar la implementación “desde abajo”, lo que también se conoce como enfoque *bottom-up*, dando origen a lo que se denominó la segunda generación de estudios de implementación. Se destaca como inicio de esta visión el trabajo de Lipsky (1971), quien enfatizó la importancia de la acción de los que denominó “*street-level bureaucrats*” (empleados públicos del nivel de la calle) en la implementación de políticas públicas, principalmente en los servicios públicos.

Lipsky (1971,1980) propuso dirigir la mirada hacia “el lugar donde el gobierno se encuentra con los ciudadanos” es allí donde los burócratas interactúan con la gente. En ese sentido el autor sugiere que existen patrones en esa interacción, que hay continuidades que trascienden las burocracias individuales y que hay condiciones en el entorno laboral de esas burocracias que parecen influir en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano. Es así que las burocracias pueden tener cierta incapacidad de responder a las demandas de algunos clientes y los burócratas respondiendo a las presiones del trabajo pueden tener efectos desagradables en los ciudadanos y condicionar su percepción de la política, lo cual llevaría a “concentrarse en las modificaciones fundamentales del entorno laboral de los burócratas que atienden directamente al público” (Lipsky, 1971).

Desde esta perspectiva los autores consideran que el control sobre la gente no es la vía para una implementación efectiva, sino por el contrario implica definir el éxito de las políticas en términos humanos o de comportamiento, no como la comprobación de una hipótesis. En síntesis, realizar lo que Elmore (1996) [1979-80] denomina “mapeo regresivo”.

Por otra parte, se redefine y amplía el concepto y se considera que implementar es:

...“poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas

para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la políticas” Williams (1975,1976, 1980), citado por Aguilar Villanueva 1996a).

De esta manera se colocó el énfasis en la interacción entre una organización o “agencia” local y los actores que prestan servicios en ella, que se relacionan con el público, así como también en el entorno político o contexto local en el que deben funcionar (Parsons, 2007:489). En este sentido Berman (1996) [1979/80] enfatiza en el “entorno institucional” y lo explica en dos niveles de análisis: macro y microimplementación; entendiendo por la primera “el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias” para la puesta en práctica de una política en una localidad determinada. Y la segunda, refiere al “proceso concreto de prestación de servicios” a partir de una política donde las organizaciones y agentes actúan o llevan a cabo aplicando sus patrones particulares de gestión, para una población determinada. Por ello la microimplementación es muy importante porque el éxito dependería de la “adaptación mutua” entre las condiciones de la agencia local y el programa diseñado en la cúspide del sistema. De esta manera, se torna imprescindible estudiar el funcionamiento de las organizaciones públicas, su estructuración y su contexto político y social.

Asimismo se enfatiza el hecho que los encargados de implementar las políticas en forma directa al público, poseen una gran discrecionalidad. En este sentido, los profesionales juegan un papel clave, pues aseguran la aplicación de una política, como los médicos (en este estudio), los maestros, los ingenieros, los trabajadores sociales, etc.

Siguiendo a Lipsky (1971, 2010) las características comunes de los “burócratas a nivel de la calle” se pueden sintetizar el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Características Generales de los Street Level Bureaucrats**

<b>Decisiones de la Organización (Políticas)</b>	<b>Street Level Bureaucrats</b>
Reglamentación	Alta discrecionalidad
Modalidad de trabajo	Interacción directa con los ciudadanos
Asignación de nuevas y mayores tareas (Leyes y programas gubernamentales)	Cambios constantes en las condiciones de trabajo, ajustes en habilidades y conductas. Sobrecarga de trabajo

Información s/Objetivos, metas, prioridades	No reciben o son poco claras
Reconocimiento de la organización	No reciben
Remuneraciones directas	Generalmente bajas, no acordes a la carga de trabajo
Recursos materiales, organizativos y personales	Muy bajos en relación a la tarea a desempeñar
Capacitación para el trabajo	Limitada o inexistente
Niveles operativos	Acomodan las demandas a la realidad de los recursos con que cuentan

Fuente: Elaboración propia en base a Lipsky (1971, 2010)

Para afrontar las presiones a las que se enfrentan, (recursos inadecuados, amenazas y desafíos a la autoridad, contradictorias o ambiguas expectativas de trabajo los *street-level bureaucrats* adoptan comportamientos, estrategias, realizan “simplificaciones” o estereotipos que construyen para enfrentar los cambios en las políticas, la falta de recursos, las presiones de sus pares, del contexto, de los ciudadanos, etc. Este enfoque implica analizar cómo en su accionar los empleados van generando “patrones de conducta” que pueden asociarse a la rutinización de procedimientos, modificación de objetivos, racionalización de servicios, determinación de prioridades, limitación o control de clientelas, etc. que a su vez podrían definir la percepción de los ciudadanos sobre la política (Lipsky 1971: 393-394), aspectos que desde este estudio se tratarán de desvelar, mediante la construcción de un modelo de análisis a ese efecto.

### 3. Características de las Burocracias Latinoamericanas

Las burocracias latinoamericanas merecen un tratamiento especial debido a las diferencias sustanciales que presentan en relación a los surgidos en los países que por su devenir histórico han concebido y consolidado otros tipos de estructuras burocráticas. La principal diferencia –donde radica su especificidad- es que en general los países de la Región no completaron la aplicación del tipo burocrático weberiano -aunque existan parcialmente núcleos de excelencia en algunos países- tal como lo hicieron las naciones desarrolladas y que inauguraron las características de los Estados modernos, basados en reglas de mérito para el acceso al servicio público. De tal manera que esos espacios “convivieron con el patrimonialismo y con la designación de cargos superiores del escalafón a través de prácticas



clientelísticas que obturaron la posibilidad de profesionalización de la burocracia (CLAD, 1998:10).

Múltiples razones se podrían mencionar para encontrar las causas de esta diferencia, pero quizás muchas de ellas se encuentran en la historia compleja y conflictiva que llevó al surgimiento de estos países y la consolidación de sus sistemas democráticos.<sup>1</sup>

Tal y como afirman Zuvanic y Iacovello, esta ausencia de una imagen normativa de la burocracia muestra la realidad de la Región: “Estados débiles en su capacidad de ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos”(2010:10). Asimismo, las autoras sostienen –como en otros estudios sobre el tema- que las burocracias han funcionado como un sistema de empleo en manos de políticos y de intereses corporativos por lo que no se han desarrollado burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales e ingresos al empleo público basado en el mérito y calificaciones técnicas. Este estudio muestra también que estas organizaciones públicas desempeñan distintos papeles o roles a veces contradictorios, cuyas variaciones dependen de los grados de profesionalidad o neutralidad en relación a las políticas públicas; grado de estabilidad y capacidad de adaptación y su orientación al interés público o por el contrario su uso privado por los partidos políticos o por los empleados públicos quienes actúan en defensa de sus intereses bajo el paraguas de la estabilidad (Zuvanic y Iacovello, 2010:11).

Compartimos con las autoras que la consolidación de una burocracia independiente y estable depende de la vigencia de reglas y prácticas en la gestión de los funcionarios que obedezcan a criterios de mérito, rendición de cuentas, transparencia y flexibilidad. El trabajo<sup>2</sup> se realizó en 18 países de la Región, para ello elaboraron un Índice de Mérito (Supone mecanismos abiertos de competencia y procedimientos universales para aspirar a un cargo en el sector público) y un Índice de Capacidad Funcional (Evalúa cómo y cuánto los procedimientos y prácticas existentes en el servicio civil pueden influir sobre el comportamiento de los empleados y si los mismos sirven a efectos de fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y con sus tareas).

---

<sup>1</sup> No se realiza el desarrollo de estas causas por exceder los objetivos de este trabajo.

<sup>2</sup> El estudio tomó como referencia para evaluar los casos empíricos, el modelo integrado de gestión de Recursos Humanos de Longo (2004) y que fuera la base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003).

Los resultados en relación al primer índice arrojan 3 tipos de países, en el primero destacan: Brasil, Chile y Costa Rica (entre 55-90 puntos sobre 100) reflejando una aceptación generalizada de los principios de mérito; segundo, Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela (entre 30-55 puntos), donde coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones propias de clientelismo político y el tercero integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica) (debajo de 30 puntos) donde el reclutamiento de agentes públicos se realiza casi exclusivamente por clientelismo político.

En relación al segundo índice, los resultados arrojan en primer lugar a Brasil y Chile (valores cercanos a 60 puntos sobre 100). Su puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, cuentan con sistemas más desarrollados y articulados de gestión del rendimiento, estructura salarial y sistema de incentivos; un segundo grupo de países (con índices entre 35 y 50 puntos), formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela. Este grupo se caracteriza por la persistencia de fuertes inequidades internas y problemas de competitividad salarial de sus gerentes, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos salariales y en tercer lugar los países con la capacidad funcional más baja (entre 10 y 25 puntos), son República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras, donde se observan múltiples criterios de pago conviviendo en forma simultánea.

Esta importante investigación nos da un panorama general del estado de las burocracias latinoamericanas, donde se puede ver que si bien Argentina se encuentra por encima de la media, coexisten prácticas basadas en el mérito con el clientelismo político, implicando que en algunos organismos se produce la selección en base a criterios generales, y en otros se aplican prácticas clientelares. Esto no sólo se puede observar a nivel del gobierno nacional, sino principalmente en varias provincias, donde los gobiernos de tipo patrimonialistas –pre-democráticos- dan su característica central, como en el caso de la provincia de San Luis, que se analizará más adelante. En relación al índice de capacidad institucional, también se puede observar que Argentina se encuentra por sobre la media pero con fuertes inequidades, que se reflejan en los distintos organismos nacionales y subnacionales.

Es evidente que estas características de las burocracias Latinoamericanas refieren a la forma y lógica global de funcionamiento de un servicio civil, que abarca el conjunto de prácticas y estructuras que le dan su particularidad, a partir de lo cual Zuvanic y Iacovello, (2010) construyen una tipología para analizar lo que denominaron “configuraciones burocráticas” para abordar la diversidad de las burocracias Latinoamericanas.

Esta diversidad que presentan los países Latinoamericanos tiene su correlato en las diferentes formas de institucionalización de las democracias en la Región. Así, un estudio reciente considera que la democracia no se está “erosionando de manera generalizada” en América Latina, pero muestra preocupación en que no se haya avanzado en la democratización y que su calidad sea baja gran en una gran cantidad de países. (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2015-2016). Estos estudios realizados a nivel de los países no contemplan la diversidad y heterogeneidad en términos de calidad democrática que se ha producido a nivel subnacional, donde focalizamos nuestro análisis.

Este enfoque debe enmarcarse en las características más generales de los regímenes políticos cuyo correlato son las burocracias como producto histórico. Las nuevas democracias latinoamericanas, presentan grandes diferencias si se las compara con las Noroccidentales, denominadas poliarquías<sup>3</sup>, tal como lo plantea O'Donnell (1996). Por el contrario, las nuevas poliarquías latinoamericanas, se caracterizan en general por el arraigo de las reglas informales que se institucionalizan, produciendo una “brecha” en relación a las formales. Es allí donde emergen los particularismos, en especial el clientelismo, junto a otras prácticas no universalistas, como nepotismo, patronazgo, favores, etc. que desde el concepto de la poliarquía, serían consideradas corruptas (O'Donnell, 1996).

Observamos, en los casos que se produce, que si bien el modo de acceso corresponde al régimen democrático-liberal, existiría a nivel de las prácticas políticas características del tipo patrimonialista-weberiano. En términos de Mazzuca (2002) se producen “instituciones de acceso al poder político versus las instituciones de ejercicio del poder político” pero que se legitiman por discursos de corte democrático<sup>4</sup>, planteando así un universo dicotómico entre institucionalidad formal e institucionalidad informal. (Rouquaud, 2012), que se naturaliza en estas sociedades.

---

<sup>3</sup> Cuyos atributos fueran formulados por Robert Dahl en su clásico texto de 1956.

<sup>4</sup> Trocello, (2008) ha definido y catalogado este tipo de régimen como “neopatrimonialismo”

La evolución histórica también plantea la tensión irresuelta entre la formalización de los derechos de ciudadanía y su posibilidad de ejercicio, es decir entre titularidades y provisiones. Siguiendo a Dahrendorf (1993), entendemos el concepto de titularidad como la relación entre la persona y el bien de consumo cuyo acceso y control está legitimado, y el de provisión de bienes materiales o inmateriales que constituyen las opciones reales sobre las que se ejerce la titularidad, cuya efectivización depende en su mayoría de organizaciones públicas. Desde esta perspectiva se constituirían ciudadanos completos o deficitarios en términos de derechos, dependiendo de decisiones o comportamientos político-administrativos.

En esta compleja trama institucional, que se traduce y concretiza a nivel organizacional se trata de analizar la implementación de políticas públicas donde existen escasas investigaciones empíricas sobre el tema en América Latina y en Argentina en particular, sobre todo a nivel de los gobiernos subnacionales. Allí nos preguntamos: ¿Se darán los mismos comportamientos definidos para los “burócratas del nivel de la calle” por Lipsky (1971,1980), en esta Región con tan diferentes entornos socio-políticos e históricos como los que originaron este enfoque? Dada la falta de atención a este tema, ¿se podría considerar una innovación en la gestión de PP en América Latina, su revisión y aplicación?

#### **4. La provincia de San Luis: El contexto político**

La provincia de San Luis estuvo gobernada desde 1983<sup>5</sup> por la familia Rodríguez Saá, los primeros 20 años por Adolfo y los siguientes 7 por su hermano Alberto. Durante un solo periodo (2011-2015) fue gobernada por un sucesor designado de entre los cuadros formados por el gobierno de la familia. Actualmente, se encuentra nuevamente en el poder Alberto. En trabajos anteriores se ha analizado el régimen puntano<sup>6</sup>, al cual se ha categorizado como neopatrimonialista<sup>7</sup>, caracterizado por la institucionalización de las reglas informales produciendo una “brecha” en relación a las reglas formales.

---

<sup>5</sup> Inicio del periodo democrático en Argentina

<sup>6</sup> La acepción hace referencia a la denominación que reciben los habitantes de la ciudad de San Luis, desde la colonización, debido a un accidente geográfico de la zona, deriva del nombre con que los fundadores la denominaron: San Luis de la Punta de los Venados del Río Seco.

<sup>7</sup> Trocello, (2008), Rouquaud, I. (2012)

La provincia fue beneficiada por el régimen de promoción industrial de 1980, cuyo objetivo era elevar el nivel de desarrollo relativo de las provincias más pobres del país. La acelerada industrialización produjo un alto impacto en la estructura productiva, la población creció hasta duplicarse entre las 1970-2001, producto de migraciones inter e intra provinciales, atraídos por el empleo. Sin embargo, a fines de los 90 ya había decrecimiento de las variables socio-económicas, y entre el 2001 y el 2002 el crecimiento del desempleo fue del 57% en San Luis y del 31% a nivel nacional. Actualmente la provincia ha mejorado sus niveles de empleabilidad por cierta recuperación en la economía nacional y provincial, una sostenida inversión en obra pública y por la aplicación de planes sociales nacionales y provinciales.

#### ***4.1. Características de la burocracia sanluiseña***

Los neopatrimonialismos, como todo régimen político intentan modificar las interdependencias<sup>8</sup> burocráticas conforme a su estilo de gestión. (Oszlak, 1980). Estas interdependencias se pueden categorizar, siguiendo a Oszlak (1980), como Jerárquicas (organigrama) Funcionales (conocimiento técnico) y Presupuestarias, de acuerdo a este régimen las primeras adquieren una forma “radial” compuesta por funcionarios “confiables” designados en cargos existentes o no en la burocracia, que responden directamente al que gobierna, conformando así una estructura informal y ejerciendo así un fuerte control personal en los organismos públicos. De hecho estas designaciones no se corresponden con criterios de mérito y especialización, excepto en el caso de los médicos del sistema de salud, como se verá más adelante. A nivel funcional coexisten organismos tradicionales que no son de interés para el gobierno con otros altamente tecnificados (En este caso control de salud de los ciudadanos vs sistema de obras públicas, entre otros). La presupuestaria requiere un alto control de recursos y gastos, donde existe total discrecionalidad en su asignación y es común la constitución de “fondos especiales” asignados al gobernador.

En este contexto analizamos los comportamientos de los *Street level bureaucrats*, que como hemos expresado son afectados por los contextos organizacionales. En este caso el universo estudiado: los médicos del sistema de Atención Primaria de la Salud de la provincia de San Luis, más bien responden al tipo burocracias profesionales planteadas por Mintzberg

---

<sup>8</sup> Conjunto de interrelaciones burocráticas necesarias para la implementación de PP

(1984), y es el más utilizado en los hospitales o centros de salud ya que la preparación de los médicos (y personal técnico en general) la realizan organizaciones especializadas como son las universidades o Facultades de Medicina.

## 5. Los *Street Level Bureaucrats* en el sistema público de salud de San Luis

Si bien en los estudios realizados sobre los SLBs, la discrecionalidad parece ser inherente a la implementación de políticas públicas y su importancia radicaría en los grados que esta pueda asumir en relación a los objetivos de la política, lo que plantearía a su vez diferentes brechas en la implementación. No obstante, los teóricos, como se mencionó plantean cómo los aspectos organizacionales afectan los comportamientos de los empleados públicos en general y los del nivel de la calle en particular.

De acuerdo con ello, se han seleccionado algunas variables organizacionales que pueden influir en los comportamientos de los burócratas en contextos como el descrito anteriormente: 1) modalidad de ingreso en la organización (Garantiza la estabilidad o no en el empleo/carrera administrativa); 2) estructura de toma de decisiones (Grado de centralización/descentralización: a mayor centralización mayor discrecionalidad de SLBs); 3) estilos de comunicación, (Formas en que fluye la información: vertical/horizontal, a menor comunicación vertical mayor discrecionalidad de los SLBs y mejor comunicación con pares) y 4) capacitación y entrenamiento personal (Políticas de formación internas y/o externas destinadas a los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de los objetivos.).

En el primer ítem se obtuvieron las siguientes respuestas:

**Tabla N° 1. Modalidad de Ingreso**

<b>Modalidad de Ingreso</b>	<b>%</b>
Concurso Abierto	29,5
Contrato	54,7
Designación Directa	15,8
Total	100,0

Fuente: Encuesta Médicos APS

Como puede observarse, sólo un 29,5% ingresó por concurso abierto, 54,7% por contrato y 15,8% por designación directa. Esta última modalidad adquiere la forma de contrato según las declaraciones de los encuestados, es decir que si sumamos ambas

modalidades, obtenemos que un 70,5 % de los médicos de APS está bajo esta modalidad, que consiste en un contrato que se renueva cada tres meses, a voluntad de los funcionarios del Ministerio de Salud de la Provincia, convirtiéndose en un trabajo precario, con alta inestabilidad.

Adicionalmente se consultó la opinión sobre los salarios percibidos y las respuestas son las siguientes:

**Tabla N°2. Los salarios son adecuados a las actividades y exigencias del sistema de Salud Provincial**

Opciones	%
No	26,3
Poco	23,2
Algo	23,2
Bastante	20,0
Mucho	6,3
No Opina	1,1
Total	100,0

Fuente: Encuesta Médicos APS

Puede advertirse, si agrupamos los valores: No, Poco y Algo que un 72,6% responde que los salarios no son adecuados a las actividades y exigencias del sistema de salud provincial, lo que a su vez se condice con las características de los SLBs. Sin desconocer que en muchos casos es un factor común en el empleo público en Argentina.

En relación a la estructura de la organización se pregunta si la toma de decisiones está centralizada o descentralizada:

**Tabla N° 3. Estructura de la toma de decisiones**

Opciones	%
Centralizada	41,1
Algo Centralizada	11,6
Medianamente	25,3
Bastante Descentralizada	13,7
Muy Descentralizada	6,3
No Sabe	2,1
Total	100,0

Fuente: Encuesta Médicos APS

Las respuestas apuntan en su mayoría a la posición centralizada, lo que posibilitaría un mayor ejercicio de la discrecionalidad de los SLBs, dada la lejanía (nivel provincial) en que se toman las decisiones, que en general difieren de las realidades locales donde se

desempeñan los médicos de la provincia. Por otra parte, mostraría rasgos del régimen político vigente, como se expresó anteriormente.

En relación a la comunicación, las respuestas se pueden ver en el siguiente cuadro:

**Tabla N° 4. La comunicación con sus superiores/administradores es buena**

Opciones	%
Nada	7,4
Poco	22,1
Algo	23,2
Bastante	22,1
Mucho	13,7
No Sabe	3,2
No Contesta	8,4
Total	100,0

Fuente: Encuesta Médicos APS

Observamos mucha dispersión de las respuestas, pero si sumamos los valores Nada, Poco y Algo, más de la mitad de los encuestados (52,6%) expresa que la comunicación no es buena. Respecto a la comunicación horizontal o entre pares, los médicos responden que un 36,8 es buena y un 44,2 % muy buena, ambas posibilitarían una mayor discrecionalidad en los SLBs. Asimismo mostraría un déficit de gestión que podría estar vinculado a la falta de interés político del régimen.

## **6. Algunas conclusiones provisionarias**

Las inquietudes teóricas y prácticas de un tema tan importante como es la implementación de políticas públicas y el comportamiento de las burocracias públicas frente a la prestación de servicios a la ciudadanía, que en general representan la concreción de derechos frente al Estado, sigue postergado en general en América Latina, y también en Argentina, principalmente en los estados subnacionales.

Esta propuesta de recuperar el enfoque planteado por Lipsky (1971,2010) intenta plantear posibilidades de mejora en la implementación partiendo de quienes son uno de los actores principales en la concreción de las políticas (policies). Esto consiste en analizar los comportamientos de los que llamó los *Street Level Bureaucrats*. Para su abordaje se ha desarrollado un breve marco teórico-analítico que permita dar cuenta de los conceptos vertidos por el autor y sus posibilidades de aplicación en contextos socio-políticos muy



diferentes. Los SLBs son quienes conocen, reciben y tratan los problemas de los ciudadanos, pero al estar posicionados en el último nivel jerárquico no reciben la atención necesaria para aplicar las PP, esto lleva a que desarrollen prejuicios, estereotipos acerca de los ciudadanos y ciertos grados de discrecionalidad en la aplicación de las normas, que podrían redefinir los objetivos de las políticas. Por lo tanto, las razones de sus comportamientos se podrían encontrar en las estructuras organizativas burocráticas a las que pertenecen. A su vez, las estructuras Latinoamericanas tienen particularidades que están condicionadas por los regímenes políticos predominantes, o estilos de gestión gubernamental que podrían contribuir a ampliar la discrecionalidad decisoria en la aplicación de políticas, distorsionando el sentido de las mismas. Esto favorecería los déficits de implementación que de por sí existen en las organizaciones públicas. En especial en las burocracias latinoamericanas en general, donde predominan prácticas clientelares que atentan contra la conformación de organizaciones públicas normatizadas e igualitarias que contribuyan a la construcción de una ciudadanía más completa en términos de provisión de bienes y servicios que permitan fortalecer sus derechos.

En este trabajo podemos comprobar parcialmente, de acuerdo a las variables organizacionales seleccionadas, que se cumplen algunas de las características de los SLBs definidas por Lipsky, las cuales al ser contextualizadas en un tipo de régimen neopatrimonialista, parecerían profundizar las posibilidades de desarrollar una mayor discrecionalidad, al menos en el universo estudiado, que corresponde a la ejecución de un derecho vital como es el de salud.

Estos primeros resultados de la investigación nos estarían indicando hasta el momento, al menos dos necesidades de cambio: 1) en las prácticas políticas, sus instituciones ad hoc (clientelismo, patronazgo político, etc.) y en consecuencia, 2) en la burocracia estatal: sistemas de reclutamiento, régimen salarial, sistemas de gestión, etc. que podrían favorecer la constitución de ciudadanos más completos y con ello fortalecer las democracias. Para ello se requiere también de ciudadanos activos y demandantes de sus derechos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996a). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Aguilar Villanueva, L. (1996b) *La Hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Berman (1996) [1979/80] *El estudio de la macro y micro-implementación*. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2006)  
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup>
- CLAD (1998) Una nueva gestión pública para América Latina.
- Dahrendorf, R. (1993) *‘El Conflicto Social Moderno. Ensayo sobre la política de libertad’*. Biblioteca Mondadori, Grijalbo. Madrid.
- Dhal, R. (1992) *“La Poliarquía”* en G Almond, y otros. Diez textos básicos de Ciencia Política. Ariel Ciencia Política.
- Elmore (1996) [1979-80] Elmore, R. F. (1996) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Goodnow, F. (1999) [1900] *“Política y Administración”*. En *Clásicos de la Administración Pública*. Shafritz, J. y Hyde A. Fondo de Cultura Económica. México
- Lipsky, M. (1971) *“Street-Level Bureaucracy and the analysis of urban reform.” Urban Affairs Quarterly*. Beverly Hill. California.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expa ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Longo, F. (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2015-2016) *“La democracia a la deriva en América Latina”*. *POSTData 20, N°2, Octubre/2015-Marzo/2016, ISSN 1515-209X, (págs. 267-294)*.
- Mazucca, S. (2002) *“¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al Poder y Estabilidad del Ejercicio del Poder en América Latina” Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 3, N° 7 Primer semestre. ISSN 1575-6823. <http://us.es/arucari>*

- Minzberg, H. (1984) *Estructura de las Organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona
- O'Donnell, Guillermo. (1996) "Otra institucionalización" en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 3, N° 5, Bs. As.
- Oszlak, O. (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires*.
- Rouquaud, Inés M. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Academic Publishing GmbH. Alemania.
- Simon (1979) Simon, Herbert A. (1979) *El comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Aguilar S.A. de Ediciones. Buenos Aires
- Trocello, María Gloria (2008): "Tesis Doctoral: "Régimen Político Neopatrimonialista. La cultura política particularista y la producción de "ciudadanos siervos". Doctorado: Pensamiento Político, democracia y Ciudadanía. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España- (Mimeo).
- Wilson, W. (1999) [1887] "El Estudio de la Administración". En *Clásicos de la Administración Pública*. Shafritz, J. y Hyde A. Fondo de Cultura Económica. México
- Zuñanic, L. y Iacovello, M. (2010) "La burocracia en América Latina" *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59).  
[http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58\\_59/laura\\_zuñanic.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuñanic.pdf)