

---

---

# Instituciones político-jurídicas y desarrollo sostenible



**Antón Lois Fernández Álvarez  
Gilvan Luiz Hansen  
Eder Fernandes Monica  
(Organizadores)**

**Guillermo Suárez Blázquez  
Edson Alvisi Neves  
(Directores)**



# **Instituciones político-jurídicas y desarrollo sostenible**

Antón Lois Fernández Álvarez  
Gilvan Luiz Hansen  
Eder Fernandes Monica  
(Organizadores)

Primera edición: junio 2018

© Derechos de edición reservados. Editorial Dykinson.

**ISBN: 978-84-1324-143-2**

© Antón Lois Fernández Álvarez, Gilvan Luiz Hansen y Eder Fernandes Monica.

Edición: Dykinson.

Fotografía de cubierta: [www.freepik.es](http://www.freepik.es)

Producido por: Congreso Euroamericano de Derecho e Política

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna y por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación, en Internet o de fotocopia, sin permiso previo del editor o del autor. Todos los derechos reservados.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## **Directores de la Publicación**

### **Guillermo Suárez Blázquez**

Catedrático de Dereito Romano e Sistemas Xurídicos Comparados  
Universidade de Vigo

### **Edson Alvisi Neves**

Catedrático da Facultade de Dereito  
Universidade Federal Fluminense

## **Comité científico**

**Ana Garriga Domínguez**

Facultade de Dereito da Universidade de Vigo.

**Ana Paula Almeida Brandão**

Escola de Economía e Gestión da Universidade do Minho.

**Alvaro Xosé López Mira**

Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

**André Hacl Castro**

Facultade de Dereito da Universidade Federal Fluminense.

**Antón Lois Fernández Álvarez**

Facultade de Ciencias da Educación da Universidade de Vigo.

**Antonio Carlos Pereira Menaut**

Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela.

**Antonio Presedo Garazo**

Facultade de Historia da Universidade de Vigo.

**Argimiro Rojo Salgado**

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais da Universidade de Vigo.

**Celso Cancela Outeda**

Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

**Clara Isabel Fernández Rodicio**

Facultade de Ciencias da Educación da Universidade de Vigo.

**Constantino Cordal Rodríguez**

Facultade de Ciencias da Educación da Universidade de Vigo.

**David Casado Neira**

Facultade de Ciencias da Educación da Universidade de Vigo.

**Eder Fernández Mónica**

Facultade de Dereito da Universidade Federal Fluminense.

**Edson Alvisi Neves**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Eduardo Manuel Val**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Enrique Xosé Varela Álvarez**

Faculdade de Ciências Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

**Fernanda Franklin Seixas Arakaki**

Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu.

**Fernanda Pontes Pimentel**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Gilvan Luiz Hansen**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Guillermo Suárez Blázquez**

Faculdade de Dereito da Universidade de Vigo.

**Isabel Estrada Carvalhais**

Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

**José António Passos Palmeira**

Dpto. de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho.

**Luís Rodríguez Ennes**

Faculdade de Dereito da Universidade de Vigo (emérito).

**María López Díaz**

Faculdade de Historia da Universidade de Vigo.

**Mónica López Viso**

Faculdade de Ciências da Educación da Universidade de Vigo.

**Rosa María Ricoy Casas**

Faculdade de Ciências Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

**Sergio Gustavo de Mattos Pauseiro**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Sérvio Túlio Santos Vieira**

Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

**Wladimir Brito**

Escola de Direito da Universidade do Minho.

**Xosé Mahou Lago**

Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

**Xulio Ríos Paredes**

Presidente do IGADI.

*El mayor problema para la especie humana, a cuya solución le fuerza la Naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho. (Immanuel Kant, 1784)*

## Prólogo

Ás veces o evidente semella ser o que ofrece máis dúbidas, ou o que se ve como un camiño incerto ou mesmo rexeitable. Iso é o que acontece, dende o meu punto de vista, cos plantexamentos ou coas propostas de relación entre Galicia e os países de fala portuguesa, nomeadamente o Brasil.

É certo que a forza centrípeta que ten exercido Bruxelas a través dos diferentes instrumentos políticos e xurídicos, e especialmente económicos (a través do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, FEDER), obrigou a dirixir á ollada cara a Unión, e crear vías rápidas, alonxadas da pausa e paciencias do camiño de peregrinación medieval, dirixidas con urxencia á converxer. Nese proceso houbo extraordinarios avances, inimaxinables mesmo para os máis euroescépticos; pero tanta premura conlevou asumir custes moi elevados, ou poderíase dicir, moi profundos; tanto, que chegaron ata os lameiros transitados polos últimos carros, ata as redes, os barcos, o leite, as vacas, as vides, ata a alma.

Esa vis atractiva pola europeización, retroalimentada institucionalmente, foi crecendo e ampliando o seu espectro, abrindo o paso a unha globalización galopante, indiscutida, e aceptada acriticamente polo status quo. A tradución deste proceso no sistema educativo sintetízase na palabra “internacionalización”, que se asentou no vocabulario dos tecnócratas, fixándose como obxectivo principal e irrenunciable de calquera política educativa. Mais ese termo serviu, en non poucas ocasións, para teledirixir políticas lingüísticas, culturais e tamén económicas, cara ámbitos naturalmente forzados e, polo tanto, que nos levaban a facer xestos forzosos, a dar pinchagatos no campo unha e outra vez.

Ao tempo que a lingua galega está a retroceder no uso, minorizándose o seu emprego en todos os niveis do ensino, quéresenos converter en angloparlantes, aspirando a que o inglés sexa a lingua vehicular. Poñendo, pois, a mirada naqueles mercados.

Ese proceso, en si mesmo, non ofrecería problema ningún, se no fose porque, como se apuntaba máis arriba, ten un custe de oportunidade, pois os recursos son limitados. O custe de oportunidade é un virar as costas ao eixo lusófono, e moi particularmente ao Brasil. Tense dito en moitas ocasións que Galicia é un país periférico, pero iso supón unha ollada simplista, reducionista, e ata miope.

Claro, todo depende dos lentes con que se mire. Galicia é centralidade para quen saiba equilibrar a súa ollada, mobilizar o seu pescozo, e empregar en toda a súa extensión ás facultades de amplitude de xiro que ofrece a articular humana.

Sen deixar de mirar a Europa, eu diría que afondando nese ollar, é preciso nun xiro de 180 graos, mantendo o eixo no mesmo punto de apoio, en territorio galego, mirar con certa altura de miras a todo un continente cheo de posibilidades como é

o Brasil, e cada unha das súas decenas de capitais. Únenos unha lingua (e todo o que iso conleva), un océano, o Atlántico, unha relación privilexiada con Portugal, e moitos intereses comúns dos que ambos polos podemos sacar proveito. Pero en todo caso, únenos algo natural.

O Congreso Euroamericano de Dereito e Política materializa o evidente, velaí a súa grande virtude, e por tanto, a dos seus creadores e organizadores. Xoga unha sorte de achega de bois entre Europa, a través do Campus de Ourense da Universidade de Vigo (UVigo), e o Brasil, máis en concreto, Nitéroí, a través da Universidade Federal Fluminense (UFF), constituíndose nun foro onde o debate flúe con naturalidade entre investigadores e investigadoras de aquí e de acolá, sobre temas relativos á actualidade e historia política, institucións xurídicas, conflitos sociais, problemas medioambientais, sobre desenvolvemento e sustentabilidade, sobre os dezasete obxectivos da UNESCO e as realidades de países diversos e distantes, os retos dos Dereito Humanos, sempre en perigo e nunca suficientemente protexidos, sobre dous continentes e as súas áreas de influencia. E todo se leva a cabo aquí, en Galicia, nun terreo neutro, sen embargo, non neutral.

Eu quixera agradecer, xa que logo, ao Comité Organizador deste II Congreso Euroamericano por todo o traballo realizado durante tantos meses para que a celebración desta edición fose un éxito, ata o punto de superar aquela primeira.

Ao Comité Científico polo labor de revisión e selección de todas as comunicacións entre todas as recibidas, o que nos permite contar cun libro de actas de enorme nivel e valor coma este. A todas e todos os investigadores que decidiron enviar os seus estudos e investigacións a este congreso e, finalmente, preparamas para que poidan ver a luz neste texto, do que tantos e tanto imos aprender.

Ás institucións que fan posible este Congreso e a publicación destas actas cun especial recoñecemento á Universidade de Vigo, a través do Campus de Ourense-Campus da Auga, ao que represento, e á Universidade Federal Fluminense, situada no Estado do Río de Janeiro, no municipio de Nitéroí, por ser o pilar firme, doutro lado do Atlántico, que estivo e está a turrar dos cables que permitan erguer esta ponte necesaria para o noso futuro.

**En Ourense, a 28 de maio de 2018**

**Virxilio Rodríguez Vázquez**

Vicerreitor do Campus de Ourense-Campus da Auga  
Universidade de Vigo

# Índice

## **Prólogo**

10-11

## **Parte I. Política e instituciones**

19-104

### **Política y ciencia política: los retos de gobernabilidad de las sociedades actuales**

Argimiro Rojo Salgado

20-35

### **Política, ciencia política y escuela de gobierno**

Paloma Román Marugán

36-42

### **Sobre contextos, transplantes de modelos e ficções ou mitos institucionais nas relações entre a União Européia e o Mercosul**

Eduardo Manuel Val

43-48

### **O imperativo categórico do centralismo no modelo territorial español**

Álvaro Xosé López Mira

49-62

### **As institucións político-jurídicas ante as exigências do desenvolvemento sustentábel**

Gilvan Luiz Hansen

63-69

### **Una mirada europea a la integración latinoamericana en la actualidad**

Celso Cancela Outeda

70-85

### **Los derechos civiles: tendencias en la investigación mundial**

Antón Lois Fernández Álvarez; Esther M. Salmerón-Manzano

86-104

## **Parte 2. Economía, trabajo y desarrollo sostenible**

105-262

### **La cooperación como herramienta para un nuevo modelo de crecimiento económico inteligente en la eurrregión Galicia-Norte de Portugal: hacia una década perdida**

Bruno González Cacheda

106-122

**Economía circular como una nova forma de conciliação entre a livre iniciativa e o estado de bem estar social no Brasil e em Portugal**

Eduardo Manuel Val, Wilson Tadeu de Carvalho Eccard y Wilson Danilo de Carvalho Eccard  
123-137

**Conflicto Pandillas–Estado. Consecuencias en el desarrollo local de El Salvador**

Kevin Alberto Martínez Reyes; José Javier Navarro Pérez; Francesc Xavier Uceda i Maza  
138-152

**Reconceptualizar para avanzar. Trabajo social y educación social como disciplinas transformadoras en el campo de la economía social y solidaria**

Alexandre Alonso Carnicero; Sara Martínez-Carrera  
153-164

**El contexto globalizador capitalista: apostando por un trabajo social marxista**

Ana Belén Méndez Fernández; José Ignacio Salazar Bernard; Evelia Murcia Álvarez  
165-179

**Dentro de la administración y al lado (¿o enfrente?) de las personas usuarias. Trabajo social: una lectura desde la teoría de la implementación**

Xoán Lombardero Posada; José Javier Navarro Pérez  
180-190

**Trabajando la sostenibilidad en la formación inicial del profesorado. Un programa multidisciplinar con RAEE**

M<sup>a</sup> Isabel Doval-Ruiz; M<sup>a</sup> Esther Martínez-Figueira; Manuela Raposo-Rivas  
191-202

**La economía del bien común: puntos clave y aportaciones al trabajo social**

Evelia Murcia Álvarez; Francisco Xabier Aguiar Fernández; Ana Belén Méndez Fernández  
203-214

**Trabajo social crítico y comprometido desde la responsabilidad social universitaria con metodología aprendizaje-servicio desde el territorio próximo**

Mercedes Botija; José Javier Navarro-Pérez; Ángela Carbonell Marqués  
215-228

**La consolidación del derecho al agua. Estudio del caso brasileño**

Germana Aguiar Ribeiro do Nascimento; María Vallés González  
229-240

**Ética Empresarial e Compliance à luz do Estado Democrático de Direito**

Clodomiro José Bannwart Júnior.  
241-254

**Emprego e economia sustentável. Uma revisão desde as teorias económicas**

Antón Lois Fernandez Alvarez; Andréia Almeida Mendes; Fernanda Franklin Seixas Arakaki; Leônidas Meireles Mansur Muniz de Oliveira  
255-262

**Parte 3. Política, estado y democracia**

263-446

**El delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el Código Penal Español**

Natalia Pérez Rivas  
264-277

**El pueblo y la ley: la reelección como conflicto en Ecuador, Paraguay y Bolivia (2016-2018)**

Mariana S. Leone; Eduardo Tamayo Belda; Gonzalo Vitón  
278-299

**TICS y democracia: situación actual y retos futuros**

Nuria Rodríguez-López; M. Eva Diz-Comesaña  
300-312

**Democracia procedimental deliberativa no estado regulador brasileiro**

Pedro Henrique de Paula Morais; Marcella da Costa Moreira de Paiva  
313-325

**Democracia, estado de direito e Administração Pública: o desafio brasileiro**

Gilvan Luiz Hansen; Sérgio Túlio Santos Vieira  
326-343

**Controle de convencionalidade na garantia de direitos fundamentais no Brasil – análise da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

Alice do Rêgo Monteiro Frazão; Carolina de Carvalho Byrro; Sérgio Gustavo de Mattos Pauseiro  
344-359

**Captura no setor de saúde suplementar brasileiro: uma perspectiva polissêmica e empírica**

Edson Alvisi Neves; Pedro Fortes; Eduardo Chow Martino Tostes  
360-372

**A proteção brasileira dos menores refugiados: um legado humanitário no Estado Democrático de Direito**

Ana Paula da Silva Sotero; Thaíse Ribeiro Santos Lima; Luciano de Oliveira Souza Tourinho  
373-388

**A evolución do estado autonómico. Da descentralización asimétrica á recentralización uniformista**

Constantino Cordal Rodríguez  
389-404

**Diálogo de Cortes constitucionais como elemento norteador da adoção de tutelas voltadas ao desenvolvimento sustentável e eficiência das instituições jurídicas e políticas**

Luis Renato Ribeiro Pereira de Almeida; Gleison Heringer Vieira Domingues; Isabela Alves Daudt  
405-418

**O conflito entre a liberdade religiosa, o poder estatal e o fenômeno das migrações de refugiados no Brasil**

Sabrina de Cássia Arantes Moreira Leite; Sérgio Gustavo de Mattos Pauseiro  
419-437

**O direito ao esquecimento na modernidade: matizes e controvérsias**

Gilvan Luiz Hansen; Maria Alice Marques da Fonseca; João Victor Santilli  
438-446

**Parte 4. Cooperación internacional y resolución de conflictos**

447-582

**Justicia restaurativa: métodos alternativos de abordaje y resolución de conflictos**

Isabel Alonso Rodríguez; Martha Frías Armenta  
448-460

**Justiça restaurativa como mecanismo de solução de conflitos na área criminal-ambiental: a efetividade do direito transnacional do meio ambiente**

Ana Paula da Silva Sotero; Thaíse Ribeiro Santos Lima; Luciano de Oliveira Souza Tourinho  
461-476

**Efecto de la mediación familiar: produce bienestar y previene los conflictos**

María Milagros Armas Arráez  
477-489

**¿Hacia dónde va la cooperación Sur-Sur brasileña? Apogeo y crisis de un modelo alternativo para el desarrollo**

Diego Sebastián Crescentino  
490-503

**Análise sobre a dificuldade de amar o próximo mediante a perspectiva de Zygmunt Bauman sobre conflitos**

Charles da Silva Nocceli; Anna Carolina Cunha Pinto; Marcella da Costa Moreira de Paiva  
504-518

**Direito comparado em matéria urbanística: busca de pragmatismo metodológico na interseção científica**

Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes; Mario Augusto M. de Menezes Jr  
519-534

**A arbitragem de investimento e as peculiaridades do ICSID: uma visão em torno da proteção dos direitos fundamentais**

Beatriz Bazaglia Sanches; Maria Eduarda Garcia Gagliardi; Marcella da Costa Moreira de Paiva  
535-551

**Impacto social de la mediación comunitaria**

M<sup>a</sup> Milagros Armas Arráez; Isabel Alonso Rodríguez  
552-562

**Justiça restaurativa ambiental e participação cidadã: a construção do diálogo internacional para a proteção do meio ambiente**

Ana Paula da Silva Sotero; Larissa Magalhães Aguiar; Luciano de Oliveira Souza Tourinho  
563-578

**Educando en la prevención de conflictos y violencia escolar**

Isabel Alonso Rodríguez; Martha Frías Armenta; Jennifer Espinoza; María Milagros Armas Arráez  
579-582

**Parte 5. Género y sexualidad**

583-706

**La complementariedad heterosexual en “Los n° 1 de 40 principales 2016”**

Lorena Costas Caride; María Victoria Carrera-Fernández  
584-599

**Análisis del fenómeno del sexting desde la perspectiva de género**

Patricia Alonso-Ruido; Yolanda Rodríguez-Castro; Rosana Martínez-Román  
600-610

**“Los chicos tienen que besar a las chicas y casarse”: discursos de niños y niñas de educación infantil sobre la homosexualidad**

Nuria Álvarez-Rodríguez; María Victoria Carrera-Fernández; Xosé Manuel Cid Fernández

611-623

**Piropos sobre la apariencia física y el cuerpo sexuado: ¿se disfruta o se rechazan?**

Raquel Lois Gómez; María Lameiras Fernández; Yolanda Rodríguez Castro

624-637

**A diversidade sexual nas aulas: homofobia e transfobia**

Cristina Piñeiro Rial; Clara Isabel Fernández Rodicio

638-654

**Agresiones sexuales hacia las mujeres: vieja trampa del patriarcado**

Rosana Martínez Román; Yolanda Rodríguez Castro; Patricia Alonso Ruido

655-667

**A modernidade ilustrada e o patriarcado dos dereitos. Avances e perspectiva crítica sobre a igualdade**

Xosé Manuel Pacho Blanco

668-680

**As casas de abrigo feministas em Portugal: a perspectiva da equipe técnica**

Yolanda Rodríguez-Castro; María Jose Magalhães; Patricia Alonso-Ruido

681-695

**Otras violencias de género en la adolescencia: aportaciones de la pedagogía QUEER**

María Victoria Carrera-Fernández; Xosé Manuel Cid-Fernández; Antonio González-Fernández

696-706

**Parte 6. Educación, familia y infancia**

707-850

**El matrimonio y la familia en las Etymologiae de Isidoro de Sevilla**

Alejo Manuel Diz Franco

708-723

**La adopción como beneficio social**

Leopoldo Cadaya Vidal

724-736

**El sistema de protección de menores: una aproximación al estudio desde el servicio de familia y menores de Ourense**

M<sup>a</sup> Isabel da Costa Fernández

737-756

**La importancia de la competencia social en jóvenes que cumplen medida judicial educativa en medio abierto**

Noelia García Ferreiro; Clara Isabel Fernández Rodicio

757-763

**La psicología del testimonio en menores**

María Milagros Armas Arraéz

764-773

**La situación de las madres en prisión con hijos menores de edad**

Clara Isabel Fernández Rodicio; Leopoldo Cadaya-Vidal; Marcella Da Costa Moreira Paiva

774-780

**Qué entienden las Universidades públicas españolas por enseñanza no presencial: aproximación al estudio los Másteres online**

Mónica López-Viso; Xosé-M<sup>a</sup> Mahou-Lago; Enrique-José Varela-Álvarez; Sonia Álvarez López

781-792

**Estilos educativos familiares como factor de riesgo en jóvenes con medida judicial**

Noelia García Ferreiro; Clara Isabel Fernández Rodicio

793-800

**Aprendizaje y desarrollo sostenible en espacios físicos de centros educativos desde la óptica de alumnado de primaria**

Santiago Eduardo Pato Rodríguez

801-814

**Educación para el desarrollo sostenible: una dinámica de transformación**

Sara Martínez-Carrera; Alexandre Alonso Carnicero; Isabel Martínez Carrera

815-827

**Judicialização da educação brasileira**

Isabela Alves Daudt; Luis Renato Ribeiro Pereira de Almeida; Gleison Heringer Vieira Domingues

828-839

**La educación como cimiento del desarrollo sostenible**

Leopoldo Cadaya Vidal

840-850

# **Dentro de la administración y al lado (¿o enfrente?) de las personas usuarias. Trabajo social: una lectura desde la teoría de la implementación**

**Xoán Lombardero Posada**

Profesor de Trabajo Social.

Universidade de Vigo, Ourense-Galicia, España xlombardero@uvigo.es

**José Javier Navarro Pérez**

Profesor de Trabajo Social.

Universitat de València, València, España, j.javier.navarro@uv.es

## **Introducción**

El análisis de las políticas públicas emergió como un campo de las ciencias sociales que trataba, por un lado, de comprender, y, por otro, de tratar de aprehender científicamente el proceso completo de la generación de las políticas hasta su fase final de realización. Con antecedentes en el pragmatismo norteamericano de finales del siglo XIX (Zittoun, 2014) el análisis de políticas públicas se desarrolló en las democracias occidentales a partir de la Segunda guerra mundial. Con la intención de desarrollar una aproximación sistemática, diversos autores propusieron el llamado modelo del ciclo político, o aproximación por etapas, que funciona como una metáfora para la comprensión y estudio del fenómeno. Si bien esta aproximación tiene ventajas evidentes como es la fácil categorización y transmisibilidad, cuenta también con una marcada e irreal visión de *arriba-a-abajo* en la que se presupone un elevado grado de racionalidad. Típicamente, este modelo alude a una fase de formación de la agenda; formulación de las políticas; formación de las políticas; implementación y, finalmente, evaluación (Howlett, Ramesh y Perl, 2009).

En la fase de implementación, una de las primeras visiones en cuestionar su carácter vertical fue Lipsky quien indicó que la elaboración de políticas no era exclusiva de altos funcionarios, grupos de presión o políticos sino de la actividad de los *street-level bureaucrats*.

## **I. Implementación: una aproximación**

El comienzo de los estudios sobre implementación surge principalmente en Estados Unidos, como forma de averiguar el desarrollo y las consecuencias de los tímidos, pero novedosos, programas sociales que tuvieron lugar en las administraciones de Kennedy y sobre todo, de Johnson, en la década de 1960. Estos programas estaban, en principio, bien financiados y sus propuestas iniciales eran

socialmente ambiciosas. Pero, a pesar del buen diseño, compromiso y esfuerzo de personas y organizaciones los programas no obtenían los resultados esperados, quedando muy lejos de lo esperado. ¿Significaba esto que la planificación o intervención pública era inútil y habría que confiar en las asignaciones del mercado?

La contribución de 1973, con ediciones posteriores hasta 1984, de Pressman y Wildavsky *Implementation*, estudió el impulso y las acciones que hacen que una política se convierta en tal, y no se mantenga como una mera declaración, “si ninguna acción es comenzada, la implementación no tiene lugar” (Pressman y Wildavsky, 1984; 23). La innovación de este estudio residió tanto en detectar los fallos de implementación como, al hacerlo, definir la misma. En concreto se abordaron las situaciones en las que, a pesar de existir una técnica adecuada, un compromiso de las organizaciones que intervienen y un acuerdo en torno a los objetivos, el desarrollo de la política se bifurca, se pospone, se detiene. Para identificar esto se establecen dos constructos principales: el de la cooperación o acción conjunta y el de la multiplicidad de decisiones y puntos claros.

Se destacan aquellas situaciones que dan lugar a fallos en la organización burocrática. Disfunciones que tienen que ver con situaciones en la que los empleados públicos no colaboran con los programas o en los que esta colaboración se difumina. Son señalados varios supuestos (Pressman y Wildavsky, 99-102):

- Incompatibilidad directa con otros compromisos: El personal que debe desarrollar una propuesta puede estar de acuerdo, pero la encuentra incompatible con otros objetivos de la organización o del departamento.
- No hay incompatibilidad directa, pero sí preferencia por otros programas.
- Compromisos simultáneos con otros proyectos: Se puede estar de acuerdo con una propuesta política, no tener incompatibilidad con el proyecto, no tener preferencia por otros programas, pero estar ocupados con otros proyectos o cuestiones que demandan atención y tiempo. Con lo cual tampoco existe colaboración.
- Dependencia de otras personas o departamentos que no comparten el sentido de urgencia del proyecto. Puede existir desacuerdo no con los objetivos o las políticas de un proyecto, sino con personas concretas o departamentos que también van a ser responsables de los programas, con lo cual la implementación puede verse paralizada o bloqueada.
- Diferencias de opinión sobre el liderazgo, funciones o roles de las organizaciones. En este caso puede existir acuerdo sobre los objetivos de un programa, pero existir profundas discrepancias sobre la distribución competencial que cada departamento o unidad debe asumir, o las funciones que deben ser asumidas.
- Diferencias legales o de procedimiento, o de cultura política. Cada unidad o departamento está trabajando sobre un mismo asunto, sin embargo, desde una óptica distinta, o un enfoque legal diferente, o divergente.
- Existe acuerdo, pero no hay poder real para implementarlo. Los participantes pueden estar de acuerdo, incluso de forma entusiasta, con una propuesta, pero no cuentan con los recursos para poder implementarla.

Esta línea de trabajo fue seguida por Eugene Bardach en su obra de 1977, *The implementation game* en la que, de forma metafórica, denomina y clasifica los comportamientos que suceden durante la implementación como juegos, entendidos como las variaciones producidas en el intervalo entre la decisión política y las operaciones específicas. Establece así varias categorías de juegos: aquellos que surgen de las oportunidades económicas, particulares, que generan las decisiones políticas; aquellos que desvían los fines, especialmente cuando estos fines no están previamente bien definidos; juegos que provocan situaciones de dilema en las administraciones; y juegos defensivos, los cuales van en contra, por intereses privados de las actuaciones de otros participantes y ralentizan el desarrollo de la política.

Entre estos juegos, los más habituales son el tokenismo y la resistencia masiva. El tokenismo (*tokenism*) hace referencia al compromiso o la adhesión retórica, ocasionalmente sobreactuada, con un fin, una política o unos valores, a la que en realidad, se le otorga una dimensión mucho más reducida o pequeña. O la no colaboración en la práctica. Esta cuestión no sería problemática para el desarrollo de los programas públicos si existiesen diferentes fuentes de poder. Sin embargo, en los múltiples niveles de la administración aparecen, existen, figuras muchas veces unipersonales que acumulan, dentro de su ámbito, un poder suficiente para detener o ralentizar prácticamente a su criterio cuestiones con un calado más colectivo. Ante estas situaciones de hecho existen formas para orillar estos monopolios (Bardach, 103-108):

1. Hacerlo sin la persona o entidad que detenta el poder (*Do without*). Siendo una opción arriesgada formalmente, presupone una voluntad -casi una audacia- en la que aquellos elementos, departamentos o personas que formalmente deberían llevar un programa con éxito son dejados de lado de forma consciente. Es una forma de explicitar la irrelevancia real de estas personas o elementos evidenciando que asumen unos puestos en las que, en realidad, son indiferentes para el éxito de los planes. Existen variaciones en torno a esta posición: por un lado se puede eludir la entidad, manteniéndola en funcionamiento. Una posición que requiere más poder, pero que por otro lado es habitual en la administración, es el cierre de la entidad o departamento que se considera no funcional. A su vez, dentro de la primera opción, existe la posibilidad de crear una entidad paralela, con nuevo personal o incluso con parte del mismo, que diluya o vacíe de contenido la entidad a la que se quiere eludir.
2. Crear un monopolio sobre el que se pueda influir (*substitute monopoly*). Como se indicó parcialmente arriba, esta estrategia consiste en crear nuevos dispositivos administrativos o promocionar nuevos programas en vez de contar con los ya existentes. Esta opción, sin embargo, cuenta con un difícil obstáculo: los recursos materiales y económicos precisos son cuantiosos. Desde la simple ubicación física de un departamento, a la correspondiente modificación en la relación de puestos de trabajo asignados, o la debida asignación presupuestaria tanto si se trata de una nueva unidad administrativa o del diseño e implementación de un nuevo programa.

3. Fomentar la competencia. Habitualmente esta modalidad la realiza aquella persona en situación de poder o influencia dentro de la administración; la pretensión es derivar hacia el sector privado aquel asunto que tiene que pasar, si se mantuviese en la esfera de lo público, por la persona o departamento que se pretende eludir.

4. Adquirir o comprar (*buy it off*). Esta modalidad de esquivar al departamento o persona que monopoliza poder y recursos no consiste en una transacción sino en incluir en un mismo formato o decisión medidas que son conocidas del gusto de la entidad que se pretende sortear, al lado o junto a medidas que sabemos va a rechazar. La intención declarada es que al rechazar las últimas rechace también aquellas sobre las que se quiere tomar control o influencia.

5. Cooptación de personal. Limitada también a una disponibilidad económica considerable, este mecanismo consiste en formular unos programas que eludan el control monopolístico y, además, hagan partícipes a las personas que lo van a implementar con una dosis elevada de compromiso, procurando insertar los objetivos del programa en el sistema de valores de los participantes. De esta forma, que en sí misma es finalista en beneficio del programa, se disuaden o dejan inoperativos movimientos que puedan existir en contra del mismo.

a) Crear y mantener organizaciones que ejerzan una influencia compensatoria. Se incluyen, organizaciones o agencias de consumidores, b) organizaciones de profesionales y c) otros grupos de presión (*watchdog groups*). En este apartado hay una alusión directa al colectivo de trabajadores sociales, de médicos y de abogados. Estas profesiones pueden ejercer influencia, debido a su conocimiento experto sobre programas que el gobierno o las administraciones pueden querer desarrollar. En todo caso, realiza una advertencia sobre estos profesionales: el idealismo que pueden albergar en un principio debido a los valores profesionales, con frecuencia decae al cabo de un tiempo que se estima en los tres años. A partir de ese intervalo, para Bardach (1977) se cae en los juegos de protección de los propios usuarios y de las motivaciones con matices más corporativos. Los diseñadores de políticas que empleen a estos profesionales con el fin de combatir los monopolios de poder deben entender que no son completamente controlables.

Una segunda forma de obstrucción un programa de políticas públicas es a través de la denominada resistencia masiva, “massive resistance”, consistente en la evasión de la responsabilidad de cumplimiento o compromiso con lo estipulado. Puede resultar el producto de una coordinación premeditada entre distintas personas o unidades, o bien puede derivar de un obstruccionismo numeroso pero desconocido uno para el otro, descoordinado. Cuanto más arriba se está en la escala administrativa o gubernamental más fácil es contar con esta opción de incumplimiento sin control o sanción.

Otra serie de formas de disipación de la energía son la tenacidad, que se define no en su sentido común de voluntad constante sino como la capacidad de no participar (sin consecuencias para la persona o entidad) en un programa o política hasta que este no se adapte a la visión o propósitos de los propios intereses. Aunque el programa no llegue a detenerse las consecuencias son siempre nocivas ya que en

la adaptación a los propósitos particulares hay un distanciamiento de los objetivos o valores iniciales, se generan dinámicas perversas que no están controladas, creando a su vez disputas opacas para terceros. Con frecuencia, este distanciamiento y modificación solo es visible para algunos actores -habitualmente subordinados- sin la capacidad de revertir la situación pero que manifiestan en su actuación, en su práctica administrativa, unos comportamientos entre la defensa, autoprotección y la hostilidad hacia el ente que ha sido tenaz y que, como consecuencia, retardan objetivos y enrarecen el normal discurrir de la administración. Estos comportamientos no suelen cesar en el corto plazo, sino en el medio o largo, dando lugar a nuevas distorsiones en esos intervalos. Aparecen también disfunciones que Bardach denomina, territorio, *No es nuestro problema*, y *El raro se va fuera*.

*Territorio.* Las organizaciones administrativas y las personas que las integran tienden a reservar y a realizar estrategias para definir un terreno propio y unos límites frente a otras entidades o jurisdicciones. Esta situación no es necesariamente negativa si ningún actor se impone sobre los demás, si nadie gana por completo. Así, la generación de una identidad propia, de una búsqueda de información y actualización es positiva, y frecuentemente indispensable para el correcto funcionamiento de una entidad. ¿Cuándo se vuelve esta búsqueda o defensa del territorio adversa? Cuando interfiere con responsabilidades comunes y se impide una coordinación efectiva. En este sentido, deben existir personas con autoridad en cada dispositivo que, adicionalmente, resulten confiables tanto para otras entidades como para sus empleados, de ser el caso. La confiabilidad de estas personas tiene que ver con su capacidad para establecer entornos de trabajo amables e inspiradores, en los que el acceso a la información y la manifestación de opiniones sea respetado, no solo consentido. Favorecer la comunicación y contar con aptitud organizacional van aquí de la mano. Evitar fricciones en el propio dispositivo es la condición para evitar enfrentamientos no necesarios con otras entidades, que pueden derivar en comportamientos erráticos, desmoralización de la entidad y actitud pasiva o crispada por parte de las personas que integran los equipos. El conflicto continuado en el propio dispositivo, o entre uno y otro, hace prácticamente inviable cualquier desarrollo de la política social programada, con excepción de unos resultados previsiblemente mínimos y escasos.

*No es nuestro problema.* Aunque como se ha visto arriba la estrategia más habitual es la expansión del territorio esta actitud con frecuencia se desvanece cuando desde el dispositivo se tiene la percepción de que el programa o política, a) acarreará un nuevo trabajo que no se desea, b) las encomiendas que se proponen no son del agrado, o van en contra de la cultura organizativa del dispositivo. En este caso, nadie asume las responsabilidades del programa, estas no se quieren, y se derivan, tanto a otros sectores de la administración como a la ciudadanía a otras entidades. En su efecto mínimo, el programa se inmoviliza de facto. Hay, sin embargo, otra variedad más agresiva, la denominada *No es nuestro problema, es vuestra culpa* en la que los actores realizan un esfuerzo de tiempo y recursos, no solo para eludir el programa sino para achacar la responsabilidad de este comportamiento a otras

entidades. En este supuesto, se recaba información, se realizan contactos y se realiza seguimiento de situación no con intención de implementar sino de responsabilizar a otros de la propia inacción. El proceso de acumulación de supuestos agravios puede ser tan laborioso, o superior, si la situación se enquistaba a la realización ordinaria de las tareas propias. No es infrecuente que esta actitud sea adoptada por diversos organismos o personas llave, por lo que los programas tienden en el mejor de los casos a ralentizarse.

*El raro se va fuera.* En este caso el proceder se relaciona con una previsión de actitudes a respecto de otras personas. Como en los procedimientos descritos arriba, quien usualmente tiene capacidad para llevar a cabo esta modalidad es la persona con mayor responsabilidad o rango dentro del departamento. Cuando, según la visión de este responsable, la acción de otra persona no se puede predecir, por no estar lo suficientemente alineada, o por simple incertidumbre a respecto de su compartimiento, existe la posibilidad de maniobrar para dejar a esa persona, o agrupación interna, sin posibilidad de influencia en el resto del departamento o de la sección.

## **2. Lipsky y el trabajo social. Debate abierto**

Lipsky (2010) acuña el término “burócrata a nivel de calle” para describir aquellos trabajadores de los servicios públicos que interactúan directamente con la ciudadanía y que, en su opinión, tienen en la discrecionalidad y en la presión sobre sus puestos de trabajo una atribución característica.

Son ellos y ellas quienes finalmente implementan y por tanto realizan la política pública, pero dentro de sus contextos. Forman parte de este colectivo, principalmente, profesores, policías, y trabajadores sociales. Al centrarse en estos perfiles, Lipsky se aleja de los anteriores análisis de la actividad legislativa y altos responsables de las políticas públicas. Debido a que las situaciones que enfrentan estos profesionales son altamente variables como para reducirlos a respuestas prescritas y determinadas, estos deben ser capaces de responder de diferentes maneras.

Los burócratas a nivel de calle trabajan con recursos escasos e inadecuados en circunstancias donde las demandas de las personas usuarias son siempre superiores a los medios disponibles y a su incremento. En estos puestos, además, existe ambigüedad a respecto de lo que los usuarios pueden o no conseguir, no existe información suficiente sobre las competencias de los dispositivos y la persona usuaria puede llegar a pensar que son algún tipo de solucionadores de problemas tan generales como inespecíficos. Esta situación hace que los trabajadores a nivel de calle raramente manifiesten que realizan un buen trabajo: lo que expresan es que realizan, dadas las circunstancias, un desempeño adecuado de sus funciones teniendo en cuenta las constricciones en las que se sitúan. No hay orgullo sino aceptación de circunstancias ajenas. Lipsky indica que esta actitud es precisa para afrontar la incertidumbre en el trabajo y no abandonar (2010, pp. 99-104)

Un elemento que se destaca es el empleo, inevitable en estos casos, de estrategias de desarrollo de rutinas para procesar mejor la información y la complejidad, y variabilidad, de las situaciones a las que se someten. Estas rutinas, tienen al menos tres características, consisten, en primer lugar, en rutinas de interacción con otras personas en las que las personas usuarias de los trabajadores de nivel de calle tienden a ser clasificadas por estos.

En segundo lugar, las posibilidades de rutina no están predeterminadas. Cuando menos en la teoría existe una considerable diferencia entre establecer rutinas para alcanzar una eficiencia mínima funcional o disponer de un máximo de procesos sometidos a rutina. Las entidades pueden optar por ser menos eficientes, en términos cuantitativos, con el fin de tener comportamientos menos estandarizados con los usuarios. Las rutinas, además, tienden a empeorar los departamentos al tender hacia rigideces en la administración y al cerrar los procesos de nueva información. Así, si una persona o situación tiene que ser clasificada, la variedad del servicio necesariamente se verá resentida, el propio servicio se hará predecible a respecto de las personas usuarias y, eventualmente, en un proceso más complejo (y con la concurrencia de más factores) pero sin embargo que no se debe descartar, el servicio se hará sustituible o incluso prescindible.

En tercer lugar, las rutinas y categorizaciones están formadas con sesgos provenientes de diversos orígenes y circunstancias. Aunque normalmente estas procedencias tienen que ver con los objetivos o valores del servicio en el que se trabaja, en numerosas ocasiones solo están orientadas a favorecer una resolución sencilla de su trabajo, a gestionar la ansiedad y a controlar el ambiente y las condiciones de trabajo.

Racionar servicios y limitar el acceso al dispositivo es un mecanismo de control de los trabajadores de nivel de calle. Este comienza en el instante en el que el usuario se presenta ante el trabajador. De forma similar a los trabajadores industriales, que están supeditados y tienen establecidas a cuotas de producción y tiempos, los trabajadores de nivel de calle tienden a organizar su trabajo para facilitar tareas o liberar el mayor tiempo posible. Esto no se realiza para evitar trabajo sino como previsión ante las previsible sobrecargas, al no tener un control, o tenerlo de forma mínima sobre el flujo de trabajo. En todo caso, esta actividad, aunque no maliciosa en su origen, tiene un coste para el servicio siendo las personas más afectadas aquellos usuarios que se ven excluidos del servicio. Aunque puede parecer que aquellas personas que quedan fuera de los servicios lo son por cuestiones normativas o de procedimiento, se pone el acento en que las causas de exclusión son, muy habitualmente, juicios discrecionales.

Se realiza una estimación de los costes del servicio basándose en los recursos monetarios, en los temporales, en la información. Así, en la cuestión relativa al dinero, los trabajadores de nivel de calle no acostumbran a pensar en clave de coste monetario en relación con los servicios que prestan ya que, debido a los valores y tradición del sector público, se entienden como sufragados con impuestos. Siendo esto verdad, en la práctica lo que realmente sucede es que mediante circulares o

instrucciones se le hace ver al empleado público el coste de los servicios que ofrece (y actualmente también al usuario, mediante el envío por parte de la administración de estimaciones del costo o facturas). En ocasiones, los programas suponen pequeños gastos que desincentivan a las personas usuarias, o trámites de los que no se indica costo, pero sí lo tienen, y al comprobar esto las personas declinan seguir. Otras situaciones a gestionar son el tiempo, la información y los sesgos (2010, pp. 89-94).

*Tiempo.* El recurso temporal es empleado con frecuencia cuando se trata de recursos en la elaboración de políticas públicas, por lo que se propone usarlo también como unidad de valor asociada a las personas usuarias. Estas, habitualmente, deben de contar con recursos de tiempo para acudir a los servicios, con una disponibilidad que excede la de la interacción entre trabajador y persona usuaria. El tiempo consumido es percibido por los trabajadores de nivel de calle como retraso mientras que, desde la óptica de los usuarios, este se convierte en espera y tedio. Ocasionalmente, se puede trabajar con el tiempo, dedicando más del que en realidad se debiera, con el fin de evitar a más usuarios en la idea de que no se presenten nuevamente o para racionar, o reservar a algunas personas, recursos limitados.

*Información* En este modelo, el ofrecer o reservar información es una forma clara de cómo los servicios pueden ser dosificados. Las personas usuarias de dispositivos atendidos por trabajadores de nivel de calle perciben cierto favoritismo con usuarios a los que se les concede determinada información, información privilegiada, permitiendo a algunos usuarios manejarse por el sistema mejor que a otros. Sin llegar a una cuestión de desinformación deliberada, la calidad y claridad de la información por sí misma es un recurso que no siempre se ofrece de modo homogéneo a los usuarios. Por otro lado, aquellas entidades consolidadas y con tradición, debido a la percepción de competencia con otra entidad con similares objetivos, pueden tratar de aumentar el número de usuarios mejorando los contenidos y tiempos de la información ofrecida.

Por otro lado, aunque las normas no lo permitan y debido a la naturaleza del trabajo y de las interacciones pueden existir comportamientos en los que el personal del servicio ejerza preferencias favorables en relación a unos usuarios sobre otros. En primer lugar, esto sucede ya que algunas personas usuarias, simplemente, generan bien simpatía o, por el contrario, hostilidad en el trabajador. Esta circunstancia, a su vez, puede no ser controlada por el profesional y derivar en una diferenciación de trato. Otro sesgo localizado es cuando el trabajador de nivel de calle toma en consideración los estereotipos, o asunciones predominantes, que permean la sociedad con relación a aquello que se espera de un usuario. Aquí aparecen tres posibilidades como plausibles, a) cuando los trabajadores de nivel de calle tienen que realizar elecciones entre personas usuarias, y la movilización del sesgo no incurre en irregularidades a respecto de la entidad, las nociones comunes sobre lo que se debe esperar de un usuario prevalecerán para favorecer a unos en detrimento de otra persona, b) cuando el tiempo de intervención se prolonga o no se vislumbra una previsión de final aumentan las opciones de lo que se imponga sea la percepción

general de la sociedad, que no siempre corresponde a lo adecuado en una práctica profesional adecuada y, c) en las ocasiones en las que el trabajador de nivel de calle considera, proyecta, que una persona va a tener una evolución más favorable a respecto de lo que el propio dispositivo puede ofrecer. Esto es, no se tiene en cuenta a la persona, sino a la cartera de servicios del departamento y a los recursos que puede movilizar en relación con el perfil del usuario. Aquel perfil que coincida más con los recursos de los que ya se dispone será favorecido, mientras que otras situaciones o realidades pueden ser ignoradas o esquivadas. Estas actitudes de sesgo, en general, son difícilmente observables y cuando se detectan, se atribuyen a prácticas formales o informales que se realizan para favorecer al mayor número de personas usuarias. Hay una inclinación a lo que Lipsky denomina regla de la normalidad (*rule of normality*) por la cual existen unos usuarios tipo que podrán salir beneficiados de la intervención y otros que no encajaran en ella (Lipsky, 2010, p. 112). En este sentido, se debe indicar que la diversidad de las personas y el derecho al acceso quedan perjudicados. Las profecías autocumplidas contribuyen también a la continuación del sesgo provocado: al diferenciar los y las profesionales a los usuarios estos llegan a su vez a identificar esta diferenciación y a tender a ocultar su propia personalidad, situación o casuística para que así encaje con lo que se espera será mejor atendido por la entidad. La identidad de la persona usuaria, así, se adapta perdiendo también el dispositivo y su personal una comprensión adecuada de lo que sucede.

Los trabajadores de nivel de calle con frecuencia recurren a intentar controlar sus entornos de trabajo. En primer lugar, los trabajadores de nivel de calle interactúan con personas usuarias en espacios que refuerzan las jerarquías trabajador-usuario y limitan la relación de intervención. Así, la disposición espacial de los lugares de trabajo, los despachos, la colocación de muebles y enseres en estos. En segundo lugar, los usuarios están aislados unos de otros. Las burocracias de servicio público están organizadas de forma que los usuarios tienden a saber poco de la situación de otros en su misma situación, lo que refuerza una visión individual, no estructural o colectiva sobre la situación en la que se encuentran. En tercer lugar, los servicios, procedimientos y decisiones tomados por los trabajadores de nivel de calle a respecto de los usuarios son presentados ante estos como benignos. Esto es, las acciones que afectan a los usuarios son siempre tomadas por su bien y por su interés. Esta ideología de la intervención benigna es necesaria para justificar prácticas de valor o interés cuestionable, tanto para los usuarios como, ocasionalmente, para la entidad (2010, p. 117).

### **3. Gerencialismo, una respuesta interesada a errores habituales**

Como ya sucedió con la literatura sobre implementación, las cuestiones suscitadas por Lipsky han sido aprovechadas por la ideología y la literatura neoliberal para evidenciar fallos e intentar reclamar un retroceso de la iniciativa pública (BAMFORD, 2015) (ROGOWSKI, 2010).

El proceso de gerencialismo tuvo un impacto profundo en el trabajo social, especialmente el anglosajón. Así, afectó a dos cuestiones relacionadas. En primer lugar, a la naturaleza y modelos de coordinación en las entidades, que trata de la forma de organización y generación de clima laboral que se pretende conseguir, a las relaciones dentro de la entidad; en segundo lugar, afectó a la naturaleza a las relaciones de estructuras y poder. Se destaca que ni la cultura del mercado, ni cultura de la economía mixta o aquella más próxima al estado de bienestar funcionan por sí mismas sino que requieren a personas, a perfiles, que las hagan funcionar. Se tendió hacia un perfil más situado en la gerencia que en los profesionales o los administradores. Hasta entonces, el modelo había estado situado en un esquema que tenía que ver con el burocratismo profesional, de acuerdo con el modelo dominante de las administraciones del estado de bienestar. Es en ese contexto en el que aparecen las aportaciones de Bardach y Lipsky, que se han visto arriba.

Las indicaciones sobre los efectos de la discrecionalidad y los juegos de la administración, en los que los trabajadores sociales participan, fueron entonces denunciadas desde un punto de vista no beneficioso ni para la profesión ni para las personas usuarias sino como simple avance, o impregnación, de la ideología neoliberal y las lógicas del mercado. Así, se retira la denostada discrecionalidad para supuestamente ser sustituida por la eficacia y eficiencia propias del gerencialismo. Este ha sido entendido en términos de relaciones entre las organizaciones públicas y unos valores concretos, de índole liberal, que no consisten como se pretende en la optimización de la entidad, sino que incluyen creencias marcadas entre la forma de organización y de relaciones entre el ámbito público y la ciudadanía, entendida como usuaria o consumidora de unos servicios que ofrece el estado en competencia, o al tiempo, que el sector privado. Consiste en una combinación de servicios públicos eficientes con una aversión a la naturaleza y orígenes del estado de bienestar.

Como Evans (2011) indica, el compromiso del trabajo social con los derechos humanos y la justicia social puede albergar ideas diferentes y estar abierto a diferentes interpretaciones. En el contexto de un trabajo social especialmente volcado en los servicios sociales, esa concepción es deudora de las nociones de ciudadanía de Marshall. Con todas las limitaciones que desde nuestro tiempo se puedan realizar a un constructo de la década de 1950, esa visión estaba basada en una participación plena e igualitaria de la persona en la sociedad, en la que todos los miembros de esta tenían el derecho a formar parte en una herencia social y cultural compartida, no asumida desde parámetros individuales o resultadistas. Para poder realizar esta encomienda dentro de las asunciones del estado de bienestar, los profesionales del trabajo social precisaban de algún grado de discrecionalidad no solo para poder implementar las políticas públicas, como se ha visto arriba, sino también para realizar una translación de esta visión fundamentada en el bienestar social, con todos los dilemas y contradicciones que se han apuntado. El avance del gerencialismo desafió esta tradición profesional intentando establecer una nueva distribución de poder entre los propios trabajadores sociales, al otorgarles distintos puestos en los que se

procuraba variar la horizontalidad que había funcionado hasta entonces. Los trabajadores sociales se encontraron con que eran divididos entre puestos de base y supervisores dotados de atribuciones específicas. No se trataba tanto de un control, necesario en cualquier desempeño profesional, como de una fiscalización de la práctica, lo que daba lugar a que las decisiones se tomaran en cuenta no atendiendo a valores cívicos o profesionales sino en base a valores financieros y de reducción de los costes.

Se ha argumentado que la degradación del trabajo social a través de esta transformación ha dado lugar a una relación banal y rutinizada con las personas usuarias que no podría describirse como trabajo social (Evans y Harris, 2004).

## Conclusiones

Lejos de ser un actor secundario en un papel no escrito por la profesión, la poco divulgada (en nuestro entorno) obra de Lipsky colocó a los trabajadores sociales en un espacio que hasta entonces no se les atribuía. Si la función de iniciadores de políticas públicas sociales era algo evidente en la trayectoria de la profesión, el hecho de ser implementadores, realizadores de las políticas puso un foco nuevo. Esta concepción se vio, sin embargo, acompañada de una característica que no contribuyó a la difusión, por antipática, de la propuesta: la discrecionalidad. Al tiempo, esa discrecionalidad -fuera del contexto donde se había identificado- fue usada como pretexto para realizar un pretendido refinamiento mediante remedios tecnocráticos. Esta situación vino a confundir más la propuesta de Lipsky en un debate que, sin embargo, todavía continúa abierto y al que este trabajo pretende incorporarse.

## Referencias

- Bamford, T. (2015). *A contemporary History of social work*. Bristol, Reino Unido: Policy Press.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Evans, T. (2011). *Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy*. *British Journal of Social Work*, 41, 368-274.
- Evans, T. y Harris, J. (2004). *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *British Journal of Social Work*. 34, 871-895.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.*, Nueva York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. Berkley, Estados Unidos: University of California Press.
- Rogowky, S. (2010) *Social Work: the rise and fall of a profession?* Bristol, Reino Unido: Policy Press.
- Zittoun, P. (2014). *The political process of policymaking*. Londres, Reino Unido: Palgrave.