

PERCEPCIONES DE LAS BUROCRACIAS EN ECUADOR SOBRE LOS FACTORES ENDÓGENOS QUE INFLUYEN EN EL DESEMPEÑO DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CUENCA, 2019-2021

GABRIELA ESTEFANÍA RIERA ROBLES

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3415-7025>

Universidad Autónoma de Nuevo León

gabyriera91@gmail.com

DANIEL JAVIER DE LA GARZA MONTEMAYOR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6962-9059>

Universidad de Monterrey

daniel.delagarza@udem.edu

En el presente artículo se busca examinar la perspectiva de las burocracias callejeras en el Ecuador, sobre el modelo de gestión basado en el Gobierno Abierto. Para este fin, se consideraron dimensiones endógenas a la administración pública, como lo son la factibilidad administrativa, la colaboración e innovación y la factibilidad legal. Con el fin de evaluar su puesta en práctica, se llevaron a cabo entrevistas estructuradas, a servidoras y servidores públicos que fueron seleccionados por su experiencia profesional, así como por la responsabilidad que ejercieron durante los años 2019 y 2020. El estudio concluye que uno de los criterios más importantes es la formación y la aptitud de las y los funcionarios públicos.

Palabras clave: Administración Pública, Ecuador, Legalidad, Democracia, Gestión.

PERCEPTIONS OF BUREAUCRACIES IN ECUADOR ABOUT THE ENDOGENOUS FACTORS THAT INFLUENCE THE PERFORMANCE OF PUBLIC SERVANTS IN CUENCA, 2019-2021

In this article, we seek to examine the perspective of street bureaucracies in Ecuador, on the management model based on Open Government. For this purpose, endogenous dimensions to public administration were considered, such as administrative feasibility, collaboration and innovation, and legal feasibility. To evaluate the implementation of the model, structured interviews were carried out with public servants who were selected for their professional experience, as well as for the responsibility they exercised during the years 2019 and 2020.

The study concludes that one of the most important criteria is the training and aptitude of public officials.

Keywords: Public Administration, Ecuador, Legality, Democracy, Management.

INTRODUCCIÓN

Los factores que influyen en el proceso de implementación de las políticas públicas incluyen el comportamiento de quienes se encuentran a cargo de su ejecución. En este contexto es preciso mencionar que a las y los servidores públicos de nivel callejero les atraviesan una serie de creencias, valores, intereses, interés, poder, responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, leyes, políticos y diversos sectores de la sociedad. Lo que se podría resumir en tres factores: personales, de política institucional y gerencial y factores relacionales (Da Rocha Soares Ferreira y Medeiros, 2016).

En consecuencia, el objetivo principal de este artículo es analizar las percepciones de las y los burócratas callejeros en la implementación de políticas públicas a su cargo en el modelo de gestión basado en Gobierno Abierto. Esta interacción deberá ser entendida como parte de las dinámicas de poder del Estado mediante el desarrollo de un análisis crítico a la administración pública con un enfoque fenomenológico. Concentrar la atención en los factores que influyen en las y los burócratas callejeros en la implementación de las políticas públicas implica sostener que los factores que influyen en el proceso de implementación de las políticas públicas desde las y los burócratas callejeros se construye en la cotidianidad, y no es un material preexistente y predecible sino cambiante y performativo.

Para lograr el objetivo de la investigación se realizaron entrevistas a las y los burócratas callejeros del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca sobre la base de la implementación de una política pública basada en el modelo de gestión de Gobierno Abierto en el período de gestión 2019–2020. Para garantizar el anonimato de las entrevistadas, se utiliza un alias.

Se planteó el presente estudio bajo el método de investigación cualitativo. El método seleccionado busca desarrollar conceptos e interpretaciones, partiendo de datos y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidos. De igual manera, se abordó desde una perspectiva holística las circunstancias que atraviesan a las y los burócratas callejeros desde un contexto amplio, destacando las situaciones en las que se encuentran en la cotidianidad (Álvarez y Jurgenson, 2003).

1. METODOLOGÍA

Con el objetivo de recabar información sobre las dimensiones del presente estudio tomando en consideración la población objetivo (las y los burócratas a nivel de calle), se procedió a la elaboración un guion preliminar de entrevista que incluyó una serie de preguntas referentes a cada dimensión. En el caso de este escrito, se toma como referencia la experiencia de los servidores públicos en Ecuador, durante el periodo comprendido entre 2019 y 2020 (Gobierno Ecuador, 2022).

El contexto en el que se desarrolló el instrumento corresponde a la pandemia COVID-19 y su consecuente aislamiento social, preventivo y obligatorio. La investigación en ciencias sociales pasó por diferentes momentos: el inicial fue la suspensión de actividades del trabajo de campo y de investigación in situ, en parte para enfocar los esfuerzos académicos en la modalidad virtual que reorganiza el segundo momento, en que las TICs toman protagonismo, inaugurando una nueva modalidad en la que se reconoce la necesidad de la urgencia y emergencia de articular mediante la tecnología (teléfonos móviles, Whatsapp, plataformas como Zoom, Teams, Google Meets) y los instrumentos de investigación (Cuenca y Schettini, 2020).

La aplicación de entrevistas estuvo dividida en dos tiempos dadas las condiciones sanitarias. La primera etapa se destinó destinada a la planificación y conseguir a los perfiles. Esta búsqueda tenía como principal requisito el que las personas puedan asistir a la entrevista mediante la plataforma digital. En algunos casos, la complejidad de la emergencia sanitaria hizo que exista un rezago de los proyectos de investigación, toda vez que las condiciones sociales se tornaban muy complejas, en especial la aplicación y coordinación de entrevistas desde México. En una segunda etapa, se realizó la entrevista a los diez perfiles seleccionados de diferentes entidades del sector público, cuya jurisdicción se encuentra en la ciudad de Cuenca.

2. ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL

El modelo de la administración pública hasta ahora adoptado por la mayoría de los países de la región, ha tomado varios de los supuestos desarrollados por la teoría burocrática de Weber (1963). Es posible argüir que el desarrollo de Weber es ortodoxo y ha sido sujeto de varias interpretaciones por corrientes heterodoxas. Una de las críticas más fuertes a la teoría weberiana gira en torno al fundamento de cómo la administración pública transmite sus decisiones por medio de las cadenas de la autoridad burocrática de manera inalterable (Lipsky, 1984). Este fundamento constituye uno de los supuestos clave dentro de la presente investigación ya que sostiene que la acción pública sería una acción previsible, sometida a la validez de las leyes o estatutos, cuando esta no es así.

Para las corrientes heterodoxas, la normatividad no traza una línea clara de acción o de guía para la acción burocrática, debido a que los códigos y leyes representan textos largos y extensos para ser aplicados en todos los casos (Lipsky, 1984). Esta sobrerregulación normativa daría como resultado que exista un margen para el activismo burocrático, en el que los burócratas callejeros toman decisiones discrecionales, subjetivas y políticas (Laporta, 2015).

El desarrollo de Weber (1995) sobre el Estado Moderno se fundamenta en un intento por relacionar la sociología política con la acción práctica: la política. Los pares dicotómicos que se proponen del análisis de Weber liderazgo-despotismo burocrático, parlamentarismo-gobierno del populacho y cesarismo, parlamentarismo-absolutismo burocrático, burocratización-rentistacapitalismo, responden a una problemática que atraviesa a todas estas dicotomías y es la organización del Estado capitalista en el contexto histórico clave para la hegemonía política burguesa en Alemania (Alexander, 1991).

La caracterización del ideal burocrático de dominación legal de Weber (1969) recoge aspectos como la racionalidad, la formalidad del derecho, la jerarquía, el salario, la separación de la propiedad de los medios administrativos respecto de las y los funcionarios poniendo énfasis en la superioridad técnica que reviste a la administración. En sus diversos aportes teóricos, sostiene que el problema de la burocracia

hace que el ejercicio diario de la administración del Estado Moderno esté en manos de una burocracia legal-racional y del fenómeno del despotismo burocrático.

El activismo burocrático se remite, precisamente a lo personal, subjetivo de la cotidianidad de la administración pública y las personas que desempeñan la función pública (Da Rocha Soares Ferreira y Medeiros 2016). De esta manera, la acción de las y los burócratas callejeros —*street level bureaucrats*— pone en evidencia que la acción del Estado puede llegar a ser efectiva en la vida cotidiana de la ciudadanía.

La acción de las y los burócratas callejeros constituye un eje central en la ejecución o implementación de las diversas políticas públicas que se encuentre llevando a cabo la administración pública. De esta manera, se podría decir que gozan de un poder simbólico en el ejercicio de sus actividades y que este accionar les reviste de cierta jerarquía respecto de otros actores dentro del Estado porque imponen efectos materiales y simbólicos en la vida de las y los ciudadanos (Aguilar, 2003).

La frágil estructura administrativa de los países de la región, la ambigüedad en la consecución de los objetivos públicos, el nulo control y la incertidumbre respecto de solucionar problemas cotidianos de las y los ciudadanos, otorgan a las y los agentes burocráticos la posibilidad de modificar y crear nuevas políticas públicas en el último nivel de la ejecución, que efectivamente cambian la vida de las y los ciudadanos (Lipsky, 1980).

En Ecuador, así como en Latinoamérica, la expansión del Estado ha venido de la mano de la articulación entre la agenda neoliberal y las políticas públicas de bienestar, contrario a lo que se podría sostener como patrón general (Molyneux, 2008). El camino que toma el neoliberalismo en Latinoamérica surte efectos diferentes a la ausencia del Estado y al protagonismo exclusivo del mercado; en la región, el Estado es el mayor distribuidor de provisiones sociales (Molyneux, 2008). Con este panorama, el papel de los modelos de desarrollo económico que tomen los Estados juega un papel fundamental en el otorgamiento de las provisiones sociales y las burocracias (Alviar, 2011).

En este contexto, resulta trascendente comprender cuál es la percepción de las y los servidores públicos sobre la ejecución de las políticas públicas. El diseño e

implementación deben llegar a garantizar el interés público, sin que las políticas públicas se lleguen a desnaturalizar en la cotidianidad.

3. LA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA INSTITUCIONALIDAD

En América Latina el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado ha sido un tópico recurrente en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. Luego de la ola privatizadora y desreguladora que vivió la región desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, la importancia en la agenda de los gobiernos giró en torno de una reforma administrativa, sobre la calidad de los gobiernos, la necesidad de la transparencia sobre los recursos públicos y de la creación de espacios institucionales propicios para la participación ciudadana (Moreno, 2007).

Bajo esta perspectiva el énfasis se encuentra sobre la sociedad en general por encima del aparato institucional del Estado. Esta propuesta metodológica dista del concepto de política pública ya que este refleja cierta insatisfacción sobre la visión institucional estrecha que presidió a la ortodoxia de la política pública (Thoenig, 1997). Por lo tanto, en la perspectiva de Cabrero (2008) la acción pública abarca una investigación que analiza de manera ampliada las políticas públicas, el concepto de redes, la teoría de la gobernanza y las diversas interpretaciones del cambio institucional y organizacional.

En América Latina el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado ha sido un tópico recurrente en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. Luego de la ola privatizadora y desreguladora que vivió la región desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, la importancia en la agenda de los gobiernos giró en torno de una reforma administrativa, sobre la calidad de los gobiernos, la necesidad de la transparencia sobre los recursos públicos y de la creación de espacios institucionales propicios para la participación ciudadana (Moreno, 2007). Todo este conjunto de indicadores sobre los que era necesario implementar forman parte del denominado *buen gobierno*.

Al respecto, varios autores consideran a Weber como el precursor de los movimientos contemporáneos del Derecho y Desarrollo (Trubek, 1972) y el de las reformas de Estado y buen gobierno (Thomas, 2008). Para Kaufmann y Kraay (2002), el *buen gobierno* se encuentra medido por indicadores de participación ciudadana, rendición de cuentas, eficacia gubernativa, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de corrupción en los diferentes niveles jurídico-administrativos del gobierno, sean parte de la administración público central o de la administración pública institucional.

En la visión de Uvalle (2003) la responsabilidad democrática de la Administración Pública debe comprender, además de la prestación de servicios públicos, la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, las cuales constituyen un aspecto central en el modo de gobernar.

La acción pública pretende ubicarse en los mecanismos de interacción de los diversos actores, en la relación bilateral que se genera entre gobierno y sociedad, así como lo que se genera en el interior de cada uno de estos universos, para lo cual presenta un interesante marco integrador para estudiar la acción pública y el desarrollo local tomando como base la idea de que no son las reformas gubernamentales ni los cambios sociales de manera aislada los que transforman la acción pública con carácter permanente, al contrario, es la forma en cómo se van combinando y entrelazando estos procesos lo que puede llegar a modificar la acción pública de una forma trascendente (Ruano de la Fuente, 2002).

En este sentido, Duran (1999) sostiene que la acción pública no debe encontrarse limitada a la acción de los gobiernos debido a que desde esta perspectiva se podría entender al Estado y sociedad civil como una dicotomía, algo que permite visualizar las limitaciones en cuanto a las responsabilidades y confianza en el modelo democrático imperfecto. La idea del desarrollo de lo local y el fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración administrativa para Batallas (2013), adquieren una especial relevancia en este enfoque, en el que la toma de responsabilidades sobre las políticas públicas es fundamental.

Como consecuencia de los cambios institucionales generados por aspectos reguladores, la administración pública se ve requerida a realizar cambios organizativos e institucionales. La apertura de la economía, los intercambios a gran escala, la reformulación de las actividades del Estado en la economía, la democratización del poder, el auge de la tecnología de punta y buscar un patrón para el bienestar social son postulados, que de acuerdo con Uvalle (2003), representan los factores de mayor incidencia en la vida institucional del Estado.

La evolución de las formas de acción pública, dentro de las cuales se insiste en las redes de acción pública y constituyen su manifestación más destacada, se suelen resumir en relación con el concepto de gobernanza. El término es relativamente antiguo cuyo origen se vincula a la actividad realizada por la autoridad política en el intento de modelar las estructuras y procesos socioeconómicos. En este caso, Mayntz (1993) recurre a este concepto para interpretar los cambios recientes que se pueden apreciar en los procesos públicos.

Describir la gobernanza involucra un giro en la concepción del Estado, en la que de acuerdo con la socióloga Mayntz (1993) se constata que las funciones del gobierno son cada vez más difíciles, toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. El principal problema es el dilema de representatividad de las y los dirigentes y la eficacia de las políticas.

Bajo este concepto, la gobernanza aparece como una forma de gobierno en la que la acción pública no es otra cosa que una acción de diversas formas de coordinación multinivel, con un enfoque de desarrollo social, y la inclusión de principios democráticos, derechos humanos, inclusión de las culturas locales. Al respecto Ruano de la Fuente (2002) señala que cuando se habla sobre esta se presenta más sobre un problema de investigación que un método o marco teórico para resolverlo.

4. MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El desarrollo de los modelos en los estados latinoamericanos se fundamenta principalmente en el populismo político, mercantilismo económico y en una sociedad dualizada y polarizada. Este panorama que permea a la región hace que siendo arrastrada desde las transformaciones de la década de los setenta y la devenida burocratización, corrupción e ineficiencia del aparato administrativo, así como los brutales endeudamientos externos que han enmarcado las agendas nacionales bajo los procesos de globalización (Vargas, 2002).

Esta introducción permite aclarar el panorama y las pautas sobre las que se habla acerca del modelo de gestión administrativa en Latinoamérica y posteriormente en Ecuador. De acuerdo con Vargas (2002) los paradigmas de administración pública en Latinoamérica han asumido un rol supletorio en el sector público al limitar su actividad en un esquema de industrialización sustitutiva de importaciones financiado principalmente por inversiones privadas y endeudamiento público.

El abordar este apartado permitirá comprender cuál es el ciclo de operación del gobierno. Este proceso tiene una parte estratégica y otra administrativa. Dentro del área estratégica tenemos la formulación de las políticas públicas, la planificación, elaboración de presupuesto, mecanismos de control; por la parte administrativa se señala la probidad y transparencia, siendo fundamental para el cierre del ciclo los procesos de evaluación de la política pública (Waissbluth y Larraín, 2009).

Los acercamientos a las bases doctrinarias permitirán hacer el recorrido por las diferentes propuestas de gestión pública que abarcan el Modelo burocrático, Modelo de Nueva Gerencia Pública, Modelo de Gobierno Corporativo y finalmente el Modelo de Gobierno Abierto (Díaz, 2018).

La adopción de modelos de gestión y políticas públicas basadas en GA ha llegado a varios países. De acuerdo con investigaciones realizadas en Madrid, el desarrollo de la política pública de GA enfrenta desafíos complejos durante la fase de implementación, en la que se perciben como fallas de un modelo que la ciudadanía no ha adoptado del todo, es decir que, al hablar de participación ciudadana, no todo es positivo (Ruvalcaba, Criado y Gil-García. 2020). Las críticas por expertos se

han hecho presentes y sostienen que el proceso de implementación del modelo de gestión de GA tarda demasiado y que los gobiernos locales necesitan tomar decisiones más ágiles, rápidas y acertadas (Ruvalcaba, Criado y Gil-García, 2020).

El valor social como resultado del gobierno abierto, centra su atención en la gobernanza colaborativa. Los componentes que permitirán al gobierno abierto generar valor social se enmarcan en una transparencia colaborativa, participación colaborativa, mismos que darán como resultados dentro de la organización pública una forma transparente e interactiva de gestionar lo público y una administración más deliberativa. El valor social visto hacia fuera de la administración pública buscará tener una mayor participación e intervención digital y política de las y los ciudadanos en procesos de política y gestión pública (Valenzuela y Bojórquez, 2020).

La popularidad del GA trae consigo una visión de una sociedad que se centra en la o el ciudadano y adopta rasgos de modas organizacionales señaladas por Christensen et al (2007):

1. *El modelo de gestión basado en Gobierno abierto se presenta como una prescripción o receta adaptable.* De conformidad con algunos tratadistas, el gobierno abierto se consigue mediante el diálogo con otros sectores tales como otros gobiernos, organizaciones y ciudadanía (Ramírez-Alujas, 2010). Bajo esta premisa, el GA se percibe como un modelo intuitivo atractivo y suficientemente ambiguo para que cada oyente lo adapte a sus necesidades (Figueras, 2018).
2. *La prescripción de esta receta está al alcance de las y los consumidores.* La promoción, acceso y permanencia al GA depende de cada uno de los países para acceder a la Alianza para el Gobierno Abierto.
3. *La prescripción es fácilmente asimilable.* La difusión de los diversos modelos y modas organizacionales son llevados a cabo por agencias internacionales, tales como el Banco Mundial, la OCDE, entre otras. Estas agencias estandarizan los procesos y fundamentan su factibilidad mediante argumentos académicos. Así, por citar, la OCDE (2015) señala que el GA se fundamenta en la apertura de los procesos que se dan en los gobiernos respecto de documentos y datos

para el escrutinio e involucramiento público, el cual es considerado como un elemento fundamental de las sociedades democráticas.

Es importante señalar que los diseños de acciones y de políticas públicas bajo el enfoque del gobierno abierto, serán la consecuencia de procesos de acción deliberativos, sistemáticos y coherentes de estrategias y herramientas para el logro o fortalecimiento de los elementos de Gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración y rendición pública de cuentas. Estos diseños incluyen estrategias y herramientas que se enfocan en el uso de las TICs y de medios tradicionales como leyes o programas administrativos (Cruz-Rubio, 2015).

La mirada en la que se gesta el modelo de gobierno abierto busca maximizar el valor público. Los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y la colaboración apuestan por un modelo en el que exista un equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, dando voz a la ciudadanía (Gascó, 2015). El desarrollo doctrinario realizado por Gascó (2014), señala desde un recorrido histórico tres referencias para entender el gobierno abierto.

La definición que ha sido adoptada en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016, p. 5) la señala como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.

En el modelo de gestión basado en gobierno abierto, la prestación de los servicios públicos constituye una de las labores principales del gobierno. Los servicios públicos son el marco de interacción más habitual entre ciudadanos y Estado, por lo que su funcionamiento configura la confianza en el gobierno y las expectativas depositadas en el mismo (Oszlak y Kaufman, 2014). Los servicios públicos de rango nacional apoyan el bienestar humano y el crecimiento económico.

5. EL CONTROL DEL PODER ABSTRACTO E INMATERIAL DE LAS BUROCRACIAS CALLEJERAS

En las ciencias sociales, la hegemonía de tendencias empiristas-tecnocráticas e historicistas habían tomado especial relevancia bajo el discurso teórico que intentaba explicar y defender su pertinencia e importancia, desde una corriente clásica, entre que los destaca Max Weber, quien ocupa un lugar central en la ciencia social contemporánea (Inda, 2012).

El remitirnos al conocimiento de pensadores clásicos permite comprender cuáles fueron los aspectos base o de referencia sobre los cuales se construyó su teoría, fijando un punto de referencia común y reduciendo la complejidad del campo teórico. Así mismo, dada la importancia del desarrollo de los aportes conceptuales y metodológicos de los clásicos Marx, Weber y Durkheim, todo intento por definir o redefinir el campo disciplinar debe pasar por una problematización o actualización de dichos aportes (Alexander, 1991).

El enfoque de este supuesto toma como línea base lo desarrollado por Max Weber y la teoría de la burocracia (1963). En la perspectiva de Weber (1993), las estructuras y lógicas racionales que guían al poder político en los estados liberales capitalistas permiten maximizar la acción del poder político y reducir la incertidumbre del mercado. Esta corriente de pensamiento es sumamente importante toda vez que ha impregnado gran parte de los textos normativos en la región y ha llenado la administración pública de una serie de principios e ideales a seguir.

En contraposición a Weber se encuentran pensadores contemporáneos que refutan gran parte de los supuestos señalados por dicho autor. En esta parte encontramos al desarrollo teórico más moderno que pone de manifiesto la cotidianidad y la forma en la que se solucionan los problemas de la mano de las burocracias callejeras. Al respecto, investigadores como Lipsky (1980) en su obra *Las burocracias callejeras*, sostienen que el accionar de estas corresponde a una realidad en la que su actuar es improvisado y discrecional, las normas son siempre invocadas como excusas y la racionalidad está condicionada por una serie de factores que atraviesan a las y los burócratas callejeros.

6. FACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS PERCEPCIONES DE LAS BUROCRACIAS CALLEJERAS

Dentro de las teorías que buscan estudiar el fenómeno de la implementación de las políticas públicas, el enfoque sobre las y los burócratas de la calle se ha convertido en un tema que ha llamado interés (Brodkin, 2012). El nivel de la calle está compuesto por individuos caracterizadas y caracterizados por habilidades, percepciones y preferencias específicas, teniendo en cuenta una definición de actor individual concebido por Scharpf (1997).

El recorrido de esta aproximación teórica recoge aspectos relacionados con los estudios realizados por Maynard-Moody y Musheno (2003) sobre el rechazo a la calificación de burócrata por parte de quienes implementan la política pública. Esta aparente contradicción ha sido desarrollada por Lipsky (1980) al señalar que, por un lado, los servicios son producidos por personas y son proporcionados a las personas a través de interacciones humanas en el nivel de la calle por otro lado, este proceso ocurre a través de una burocracia, conceptualizada por el autor como un conjunto de reglas y estructuras de autoridad. Por lo tanto, las relaciones al nivel de la calle están lejos del espacio donde presumiblemente está la autoridad.

De igual manera, es necesario señalar que la teoría se ha preocupado de dar cuenta de los factores que influyen en el comportamiento del burócrata a nivel de calle en el proceso de implementación, en el que se pueden ver influenciados por factores personales (tales como creencias, sistema de valores personales, vocación, ejercicio de poder), factores de política institucional y gerencial (discreción, sistemas de control institucional, cumplimiento de normativa, estructura de poder) y factores relacionales (sistema político, política pública, políticos, gerentes) (Da Rocha Soares Ferreira y Medeiros, 2016).

A estas categorías les atraviesa el elemento discrecional propio de cada burócrata callejero. Esta línea base permite, por lo tanto, abordar los factores influyentes sobre el comportamiento de la o el implementador a nivel callejero. Se toman como referencia los siguientes puntos: 1) la discrecionalidad de la o el burócrata callejero, 2) el sistema de gestión de políticas y la o el implementador a nivel de calle, y 3) la

relación entre la o el burócrata callejero y los dispositivos institucionales (normas, creencias, valores) (Wilson, 2000).

Las actividades y el trabajo de las y los burócratas callejeros se encuentran fuertemente influenciados por procedimientos propios de la Administración Pública y por actividades que devienen de la cotidianidad. Frente a estas condiciones, el trabajo de las burocracias callejeras debe responder a una doble dimensionalidad. Por un lado, debe responder a ciertos objetivos políticos propios de la implementación de la política pública y por otro, debe responder a una serie de contextos y coyunturas que requieren habilidades de improvisación y respuestas frente a casos particulares (Lipsky, 1980). De esta manera, el argumento central del autor se sustenta en que las decisiones, rutinas y herramientas que toman e inventan las y los burócratas callejeros son para solucionar posibles incertidumbres de cara a las presiones propias del trabajo, y estas constituyen las verdaderas políticas públicas que se llevan a cabo.

A diferencia de estas condiciones, las y los burócratas de alto nivel disfrutaban de un nivel de discreción y las adaptan a objetivos generales, reglas formales y comandos desde su posición de jerarquía superior a situaciones concretas y específicas que se presentan en el día a día. En contraposición con esta, las burocracias callejeras usan la discreción como una forma de obtener un mejor control de la situación presentada en la cotidianidad. Por lo tanto, pueden adaptar las reglas formales y reorganizar la forma en la que se realizará el trabajo diario con el fin de hacer factibles sus tareas, cumplir las demandas y obtener -en medida de lo posible- el control sobre el flujo del trabajo (Lotta y Pires, 2019).

A diferencia de lo anteriormente establecido, Maynard y Moody (2000) sostienen que a medida en la que se entregaba cierta discrecionalidad a las burocracias callejeras, estas tenían una mejor disposición para la implementación de la política, lo que, a decir de ellos, es dado por el interés que tienen las y los burócratas callejeros en marcar la diferencia en la vida de sus clientes al implementar una política. Esta afirmación no ha tenido mayor respaldo a ulterior.

7. DIMENSIONES DEL ESTUDIO

La conceptualización de la investigación resulta indispensable para evitar generalidades como visiones parcializadas. Por lo que, se detallan las consideradas oportunas para esta investigación.

En este contexto, basadas en el modelo de gestión de la administración pública basado en políticas públicas de gobierno abierto, cuyos ejes se centran en transparencia, participación, colaboración e innovación social, existen condiciones previas que son necesarias de abordar: legalidad, estructura administrativa y prácticas cotidianas de las y los servidores públicos. De esta manera, tal y como detalla en la siguiente figura, las dimensiones de estudio corresponden a un campo endógeno a la administración pública:

Tabla 1 Elementos de investigación

Endógenas a la Administración Pública
<i>1. Factibilidad Administrativa</i>
1.1 Estructura y jerarquía
<i>2. Colaboración e innovación</i>
2.1 Prácticas cotidianas de las y los servidores públicos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

7.1. Dimensiones endógenas a la Administración Pública: Factibilidad Administrativa

Los modelos de gestión pública o de administración pública se refieren principalmente al ciclo de operación del gobierno, es decir, a la implementación de las políticas gubernamentales. Este proceso tiene una parte estratégica y otra administrativa. La búsqueda de modelos de gestión pública y construcción de modelos alternativos surgen como una necesidad de proponer cambios a la incapacidad manifiesta del sistema político administrativo. Estas mejoras buscan alternativas para prevenir, gestionar correctamente y ofrecer soluciones a los casos de corrupción,

mala gestión y gestión deficiente, fenómenos todos ellos entrelazados y enraizados de forma estructural en las operaciones del sistema (Pont Vidal, 2017).

Los debates actuales sobre la gestión pública han incorporado al modelo de gestión basado en Gobierno Abierto (Sánchez, 2018). La idea del GA se encuentra actualmente en un proceso de gestación y construcción, por lo que es necesario hacer una alusión a las bases originarias de este modelo y las formas que ha adquirido en Latinoamérica.

7.2. Estructura y jerarquía

La caracterización del ideal burocrático de dominación legal de Weber (1969) recoge aspectos como la racionalidad, la formalidad del derecho, la jerarquía, el salario, la separación de la propiedad de los medios administrativos respecto de las y los funcionarios poniendo énfasis en la superioridad técnica que reviste a la administración. En sus diversos aportes teóricos, sostiene que el problema de la burocracia hace que el ejercicio diario de la administración del Estado Moderno esté en manos de una burocracia legal-racional y del fenómeno del despotismo burocrático.

Para Weber (1969), en la era capitalista se registra una tendencia a que la burocracia estatal se convierta en una clase burocrática, dedicada a tomar decisiones políticas. Para Weber (1963) las características de la organización burocrática consisten en que todos los actos producto de la acción burocrática, así como las decisiones burocráticas respecto de casos en específico y las reglas provenientes de los mismos deben estar formuladas por escrito. A esta combinación de documentos escritos y el trabajo de oficina los denominó la organización moderna.

Las ideas weberianas traspasaron los aspectos legal y administrativo, impregnando fuertemente las normas, la estructura, las y los funcionarios y la remuneración de la administración pública. Hasta ahora, la reseña histórica de América Latina sobre los procesos de consolidación institucional y la influencia del pensamiento weberiano van entretejiéndose y consolidándose, en la medida en la que se encuentra dada la base conceptual de la administración pública y el derecho administrativo en la región (Buchely, 2014).

7.3. Colaboración e innovación

El valor social como resultado del gobierno abierto centra su atención en la gobernanza colaborativa. Los componentes que permitirán al gobierno abierto generar valor social se enmarcan en una transparencia colaborativa, participación colaborativa, los mismos que darán como resultado dentro de la organización pública una forma transparente e interactiva de gestionar lo público y una administración más deliberativa. El valor social visto hacia fuera de la administración pública buscará tener una mayor participación e intervención digital y política de las y los ciudadanos en procesos de política y gestión pública (Valenzuela y Bojórquez, 2020).

7.4. Prácticas cotidianas de las y los servidores públicos

La principal preocupación en los estudios sobre la implementación de la política ha sido comprender la diferencia entre la política formulada y la política implementada, en donde las y los implementadores destacan como autores pioneros (Van Meter y Van Horn, 1975).

La reflexión lleva a cuestionarse, el papel que desempeñan las y los burócratas callejeros en implementar las políticas públicas. En las circunstancias que se desarrollan en el día a día, las y los burócratas de la calle tienen que responder a la ciudadanía con solo una cantidad limitada de información o tienen poco tiempo para tomar una decisión. A esto se suma que muy a menudo las reglas que deben observar las burocracias callejeras no responden a una situación en particular o en específico a cada ciudadano, dado el carácter general y abstracto de la ley. La respuesta ante esto son los mecanismos de defensa creados por las burocracias callejeras, fundamentados en el grado de discreción, autonomía propia de su trabajo (Lipsky, 1980).

La discrecionalidad, en las burocracias callejeras, es definida como la libertad que tienen las y los burócratas callejeros para tomar decisiones sobre el tipo, cantidad y calidad de las sanciones y recompensas que se ofrecen al implementar una política (Tummers y Bekkers, 2014).

La forma en la que es asumida y abordada la discrecionalidad ha dado origen a diversas posturas. Se destaca la importancia de conocer que las y los burócratas callejeros pueden encontrarse en diferentes niveles de discrecionalidad frente a la misma política debido a que en determinados casos poseen mayor conocimiento sobre algunas leyes y reglamentos; en otros, porque su lugar dentro de la organización operacionaliza la implementación de la política de manera diferente; en casos especiales, porque manejan una mejor relación con su superior jerárquico, lo que les permite ajustar la política a las circunstancias y finalmente por factores relacionados con la personalidad de la o el burócrata callejero (Brehm y Hamilton 1996).

8. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En un primer análisis de información, las percepciones sobre las preguntas fueron divididas en tres aspectos: positivo, negativo y neutral. El aspecto positivo permitía inferir que la entrevistada realiza alguna estimación favorable sobre esa variable, el aspecto negativo indicaría una valoración no acorde con esa variable y un aspecto neutral que permitiría inferir que no hay una decisión que se enmarca en las dos posibilidades anteriores o que resulta de una suerte de apreciación muy particular sobre la variable.

Las principales referencias sobre aspectos positivos, negativos y neutrales se pueden representar en la siguiente tabla:

Tabla 2 Percepciones sobre las burocracias callejeras

<p><i>Factibilidad Administrativa</i></p> <p>- Estructura y jerarquía</p>	<p>¿Cómo percibe a la jerarquía dentro de la institución pública en la que se desempeña?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necesaria - Organización - Planificación - Delimitación de funciones y atribuciones - Guía - Orden 	<ul style="list-style-type: none"> - Ralentización de procesos - Burocracia
	<p>¿El elemento jerarquía es un factor que beneficia o que perjudica al desempeño de tus actividades en la institución pública en la que te desempeñas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necesaria - Organización - Planificación - Delimitación de funciones y atribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Ralentización de procesos - Burocracia
<p><i>Colaboración e innovación</i></p> <p>- Prácticas cotidianas de las y los burócratas callejeros</p>	<p>¿Cómo se aplica la legalidad en el día a día por parte de las y los burócratas callejeros?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necesaria - Organización - Planificación - Delimitación de funciones y atribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Demasiadas leyes - Desconocimiento sobre qué ley aplicar
	<p>¿Existen criterios de discrecionalidad sobre la aplicación de la ley por parte de las y los burócratas callejeros institución pública en la que te desempeñas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permiten resolver problemas cotidianos - Empatizan con las necesidades de las personas usuarias - Gestionan el día a día en base al territorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Depende de la voluntad de quien lo realice - Depende del enfoque de derechos o no que tenga quien lo realice - No hay uniformidad de respuesta en situaciones similares

La tabla 1 muestra la tabla de congruencia del estudio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

8.1. Exógenas a la Administración Pública

A. *Factibilidad Administrativa*

B. *Estructura y Jerarquía*

En relación con cómo percibe la servidora pública a la jerarquía dentro de la institución pública en la que se desempeña, las respuestas resultaron ser muy variadas. Por un lado, están aquellas que consideran que “la jerarquía es beneficiosa cuando se respeta” (entrevista a Inés). En esta misma línea, se sostiene que “las jerarquías dentro de las instituciones públicas son un hecho. Una institución pública que diga que es totalmente horizontal es mentira” (entrevista a Luisa).

Por otro lado, hubo quienes manifestaron la necesidad que “las burocracias a nivel de calle se les permita a través de la normativa la toma de decisiones y también desconcentrar el poder, se suelte un poco el poder desde los niveles jerárquicos superiores y se permita a quienes están más cercanos a los espacios más pequeños puedan tomar mayores decisiones” (entrevista a Juana).

Un tema interesante que salió dentro de las entrevistas fue la relación entre jerarquía, poder y género. De acuerdo con la opinión en la entrevista a Luisa, señala que “las jerarquías son algo que está, son algo que es evidente y que lamentablemente ahí hay un ejercicio de poder, hay un ejercicio de este poder masculino”.

Finalmente, la percepción sobre el manejo político que puede llegar a darse dentro de la administración pública fue abordada en la entrevista a Inés, quien manifestó:

¿Qué pasa en cambio cuando existe una rivalidad política entre la persona que está en el distrito y la persona que está en la zona? La persona que está en la zona si quiere hacer plataforma política debe respetar lo que hace el distrito e incluso va a dar directrices a la par de lo que hace el distrito, duplicando esfuerzos para las y los servidores públicos. Esto se vuelve una complicación ya que cuando logras coordinar con el distrito una ejecución del territorio un poco más acentuada en las realidades

territoriales, desde Quito te llegan otras ordenes completamente diferentes, esas sí son complicaciones mayores.

Para la pregunta *¿El elemento jerarquía es un factor que beneficia o que perjudica al desempeño de tus actividades institución pública en la que te desempeñas?*, los criterios fueron igualmente divididos. La idea aislada de una entrevistada señaló que “hay gente que tal vez no le gusta porque no nos gusta que nos controlen” (entrevista a Fernanda).

La idea generalizada ha sido que la jerarquía es beneficiosa en la institución. Comentarios que ejemplifican lo anteriormente señalado sostienen:

Ha sido necesaria siempre y cuando estén bien definidos cada uno de los roles que desempeñan en el ejercicio de sus funciones (entrevista a Juana).

Por otro lado, las percepciones respecto del aspecto negativo de las burocracias tendieron a asociarse con temas de la cotidianidad y el trabajo en los territorios, de la mano de la prestación del servicio público como tal. Un claro ejemplo es lo que se señala a continuación:

Tiende a perjudicar porque te quita un poco como la libertad de moverte para quienes somos funcionarios y funcionarios que trabajamos directamente con las personas. Entonces por lo general las jerarquías de las autoridades que están muy bien sentados en sus escritorios, pero no tienen este contacto directo con la gente con los usuarios y usuarias (entrevista a Monserrath).

Llaman la atención algunos factores que salieron de tres entrevistas en las que se mencionan elementos adicionales como factores que atraviesan lo estructural en el sector público. De esta manera, analizar desde una panorámica más amplia ha aportado la importancia de los liderazgos en las jerarquías, señalando de manera clara:

Depende de elementos adicionales, no, o sea aspectos más formales como el normativo y todo cómo se estructura la institución. La jerarquía te puede servir, pero jerarquías muy bien establecidas, sin liderazgos es complejo. Creo que a nivel nacional tenemos ejemplos claros de las faltas de liderazgos y cómo, más bien, en vez de las jerarquías ayudar a que se cumpla un objetivo más bien se entorpece. Depende mucho de los criterios de liderazgo (entrevista a Maité).

En esta misma línea, aspectos relacionados con género y el potencial democratizador de las decisiones, indicaron:

Las jerarquías primero yo creo que se manejan en base, con base, a un tema de género, con base a un tema también de edad, un tema etario juega un rol super importante y también juega un rol super importante en las jerarquías un tema de clase. El tema de clase está ligado también a la confianza que yo tengo o al conocimiento que yo tengo hacia otras personas que resultan siendo del mismo círculo, de mi misma clase (entrevista a Luisa).

Aunque desde la jerarquía se intente y desde nuestras autoridades se intente inmiscuir a todo el equipo en la toma de decisiones, finalmente sigue siendo necesaria la democratización en la toma de decisiones (entrevista a Juana).

Resulta sumamente interesante destacar los criterios que interpelan la interseccionalidad sobre la construcción y el ejercicio de lo público. Aun cuando existieron criterios que señalaban que era necesaria la jerarquía, otros que perjudicaba, aquellas entrevistadas que cuestionaron el tema estructural de las instituciones y el poder resultan sumamente interesantes en este contexto.

8.2. Colaboración e innovación

A. *Prácticas cotidianas de las y los servidores públicos*

Respecto de esta dimensión, existen tres preguntas que se han elaborado. Sobre la aplicación de la legalidad en el día a día por parte de las y los burócratas callejeros, se ha percibido una opinión común al manifestar que el marco normativo es de suma importancia para el ejercicio y el desempeño del servicio público. Se sostiene como criterio generalizado que “en el tema administrativo la normativa que tengas básicamente es la que te rige y muchas veces es la que te obstaculiza el poder resolver de mejor manera las necesidades que tienen los usuarios. Sin embargo, por temas operativos y técnicos hay ocasiones en las que te saltas algunos aspectos legales para dar solución a los problemas de las personas” (entrevista a Inés).

El lineamiento claro respecto de la obligatoriedad del cumplimiento a la ley se encuentra muy interiorizado en las servidoras públicas que participaron en esta entrevista: “Todas las actuaciones y todo este contacto en directo tiene que estar súper enmarcado en lo que dice la ley” (entrevista a Sofía).

La legalidad se ha percibido también desde la limitación en el que “muchas veces en lugar que eso te dé la posibilidad de actuar en un marco de facultades que tienes, se ha convertido en hacer lo mínimo establecido en el formulario (...) no puedes hacer más allá de eso y eso ha sido muy limitante en la garantía de los derechos porque entonces deja de ver las reales necesidades y las diversas necesidades que existen en el territorio” (entrevista a Juana).

Existieron posturas clave respecto del desconocimiento por parte de las y los servidores públicos sobre la normativa. Para algunas de las entrevistadas, consideran de suma necesidad solventar este desconocimiento dada la responsabilidad que implica el ejercicio del servicio público. Al respecto se citan los siguientes comentarios:

Considero que a los funcionarios públicos nos falta mucho en capacitarnos en las diferentes áreas en las que nos desempeñamos puesto que hay muchas normas, leyes, acuerdos, tratados. Toda la base principal es la Constitución que es la que exige a todos. Tengo compañeros y

compañeras que desconocen qué es la Constitución y eso dificulta o debilita el trabajo que nosotros estamos haciendo (entrevista a Monserrath).

Finalmente, en este apartado surgieron percepciones respecto de la sobre producción normativa que existe en el país, la cual, ligado al desconocimiento de estas, acarrea diversas situaciones que no han logrado ser resueltas desde lo público. Para ejemplificar lo anteriormente citado:

Dentro del ejercicio mismo del Estado, de las atribuciones que te da el Estado, pues ahí es cuando se ve la completa selva que tenemos de normas, es una cantidad increíble de normativa la que se expide, que desde afuera no se ve, se ve muchísimo más simple (entrevista a Maité).

Respecto de la segunda pregunta abordada en esta dimensión relacionada con la discrecionalidad y la aplicación de las leyes por parte de las y los servidores públicos, la idea generalizada entre las entrevistadas es que sí existe tal discrecionalidad.

Totalmente. Ahí también va a depender muchísimo de cómo el servidor quiera aplicar o qué es lo que quiera aplicar o cómo el servidor o servidora pública llega a ejecutar las normativas o ejecutar las leyes. Como mencionaba, aparte del tema contextual tiene también un tinte personal (entrevista a Luisa).

El servidor público muchas de las veces no aplica lo que dicen las diferentes leyes. Hace lo que está conveniente a él o a ella. Sí creo que van cada día diversificando su criterio, pero no hacen cumplir lo que indica la ley, creo que es por desconocimiento también, pero no, no se aplica (entrevista a Yareli)

En la misma línea de la discrecionalidad, el elemento jerarquía resulta ser un factor que permite a los superiores tener mayor margen de decisión, el mismo que no difiere del que puedan llegar a tener las burocracias a nivel de calle. De esta manera:

Sí depende en qué nivel esté. Depende en qué nivel jerárquico esté. Muchas veces las personas más cercanas al territorio, a las usuarias y los usuarios tienen menor capacidad de discrecionalidad en la toma de decisiones, tienen muy limitado su ámbito de acción mientras ocurre todo lo contrario en las personas que tienen la posibilidad de tomar decisiones (entrevista a Juana).

Otros aspectos que resultaron evidentes dentro de la discrecionalidad fueron los relacionados con la interpretación de la ley y el conocimiento sobre la ley. Respecto del primero se señaló que la discrecionalidad en cierta parte “depende también que se deje la ley a la interpretación y que se pueda caer en una evasión o una elusión, ahí radica esta diferencia” (entrevista a Macarena). En relación con el conocimiento sobre la ley, se señaló que “la discrecionalidad viene dada por esa falta de conocimiento en realidad, entonces a veces cuando se evidencian actos en donde se precipitan mucho a decir cosas o a poder proponer cosas que no se pueden hacer, o sea eso es discrecionalidad y es evidencia de una falta de manejo de un tema o de falta de conocimiento. Entonces sí, claro que se puede ver eso, hay ejemplos a montón” (entrevista a Maite).

Finalmente, respecto de los factores que afectan o benefician el trabajo de implementación de las burocracias callejeras en la institución pública en la que se desempeñan, los criterios pueden ser divididos en tres grupos.

Dentro de los factores que afectan tenemos principalmente dos criterios. El primero es el que recoge lo relacionado con el cambio de quienes se encuentren en los puestos jerárquicos superiores, de mano de la voluntad política. Estas percepciones se ven reflejadas en lo que se señala a continuación:

En las políticas públicas, de como yo lo veo, siempre que hay cambio en este caso jerárquicos, ya viene una preocupación. No se sabe qué va a pasar, cada uno viene con su nueva visión, con su nuevo formato, sus perfiles son diferentes al anterior y nosotros estábamos pendientes del anterior (...) (entrevista a Sofía).

El tema de fondo respecto de los factores que afectan es la prospectiva del país. En este punto, los factores van con el “no tener objetivos claros como país, como región, como ciudad. La falta de establecimiento de esos objetivos, hacia dónde queremos caminar, políticas claras, políticas públicas en ese aspecto super claras, eso es una cuestión terrible para el manejo de recursos del Estado porque esa falta de determinación representa un gasto que no es controlado, gasto en vano, gastos que se podrían haber invertido en otro tipo de situaciones” (entrevista a Maite).

Como segundo aspecto está el desconocimiento, el cual puede ser respecto de la normativa, de las funciones o atribuciones que le competen, respecto de la limitada capacidad que tienen en la toma de decisiones, el poco reconocimiento al trabajo de las burocracias callejeras, la cual puede verse reflejada en cómo es el desempeño de las funciones. Al respecto:

Los servidores públicos no asumen su compromiso como servidores como tal y no ejecutan las cosas de acuerdo a cómo están programadas. Entonces, creo que esa es una de las mayores desventajas, cuando no tienes el compromiso de los funcionarios, que son la columna vertebral de una institución (entrevista a Inés).

En cuanto a los factores que benefician, los criterios fueron diversos. En primer lugar, se ha manifestado como beneficio la planificación a largo plazo del país, en el que los procesos deberían estar enmarcados en un proyecto nacional (entrevista a Maite). Como segundo punto a destacar, ha estado de manifiesto la formación de las y los servidores públicos al momento de implementar la política pública, así como la importancia de contar con un equipo jurídico. En este contexto, se han señalado “los factores que benefician la ejecución de las normativas están ligados no solamente a la formación, no solamente la información, no solamente la capacitación sino también tienen que ver con las voluntades políticas que se manejen dentro de la institucionalidad porque si es que no hay una voluntad política no se pueden hacer muchísimas cosas” (entrevista a Luisa).

Como segundo punto, se ha señalado a la sensibilización de las y los servidores públicos como punto que puede beneficiar. En este sentido, se ha establecido que “con sensibilización no me refiero a un cursito capacitación, me refiero a

un proceso constante para realmente lograr un buen proceso con una persona o dar una atención humana, una atención diligente” (entrevista a Monserrath). De este criterio se puede articular la percepción del beneficio que implica contar con un buen equipo de trabajo, las gestiones por fuera del ámbito institucional cuyo objetivo es el cumplir con el trabajo o la implementación de la política pública.

CONCLUSIONES

En relación con el tema de la factibilidad administrativa, en especial las percepciones sobre la estructura y jerarquía, las respuestas resultaron ser muy variadas. Por un lado, están aquellas que consideran que la jerarquía es beneficiosa, coincidiendo con lo establecido por Pont Vidal (2017) y la necesidad de buscar alternativas para prevenir, gestionar correctamente y ofrecer soluciones a los casos de corrupción, mala gestión y gestión deficiente, fenómenos todos ellos entrelazados y enraizados de forma estructural en las operaciones del sistema.

También se presentaron casos de quienes manifestaron la necesidad que a las burocracias a nivel de calle se les permita a través de la normativa la toma de decisiones y también desconcentrar el poder, criterio que coincide con lo establecido por Lipsky (1980) y la idea del crecimiento en el sector público sobre la idea del Estado de bienestar, misma que se percibe como un aspecto positivo, dado que las burocracias permiten una mejor provisión de servicios públicos y ejercicio de derechos y, en consecuencia, una presencia mayor de regulaciones de derecho administrativo. En esta misma línea, se encontraron hallazgos entre jerarquía, poder y género, mismas que merecen un estudio a mayor profundidad en un estudio futuro.

Por su parte, en cuanto a la colaboración e innovación, se concluye que si bien es importante la normativa, por temas operativos y técnicos hay ocasiones en las que se suprimen algunos aspectos legales para dar solución a los problemas de las personas, coincidiendo con los estudios dados por Lipsky (1980) en su obra *Las burocracias callejeras*, en la cual sostiene que el accionar de estas corresponde a una realidad en la que su actuar es improvisado y discrecional, las normas son siempre invocadas como excusas y la racionalidad está condicionada por una serie de factores que atraviesan a las y los burócratas callejeros.

Dentro de este punto, las prácticas cotidianas de las y los servidores públicos han brindado aportes interesantes respecto de la discrecionalidad, la interpretación de la ley y el conocimiento sobre la misma. Estos aportes coinciden con lo establecido por Da Rocha Soares Ferreira y Medeiros (2016) al sostener que existen factores que influyen en el comportamiento del burócrata a nivel de calle en el proceso de implementación. En esta misma línea, los factores que afectan la implementación de la política pública coinciden con Da Rocha Soares Ferreira y Medeiros (2016) en cuanto al señalar que se pueden ver influenciados por factores personales, factores de política institucional y gerencial, así como factores relacionales. El estudio ha demostrado que es de suma importancia quién se encuentra en el ejercicio de los puestos jerárquicos superiores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. En Aguilar, L. (ed.), *La implementación de las Políticas* (pp. 15–95). Porrúa.
- Aguilar, L. (2016). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf
- Alexander, J. (1991). La centralidad de los clásicos. En *La teoría social hoy* (99-102). Alianza Editorial.
- Álvarez, J. L. y Jurgenson, G. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología* (1.ª ed.). Paidós Educador.
- Alviar, H. (2011). Legal reform, social policy, and gendered redistribution in Colombia: The role of the family. *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, 19(2), p. 577.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de Derecho UASB-Ecuador*, (20). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Brehm, J. y Hamilton, J. T. (1996). Noncompliance in Environmental Reporting: Are Violators Ignorant or Evasive of the Law? *American Journal of Political Science*, 40(2), pp. 444–77.
- Brodtkin, E. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72 (6), pp. 940–949.
- Buchely, L. F. (2014). *Activismo burocrático: las burocracias callejeras y la construcción cotidiana del principio de legalidad* [Tesis de Doctorado, Universidad de los Andes de Colombia]. Repositorio Institucional UN. <http://biblioteca.uniandes.edu.co/acepto22013220.php?id=2705.pdf>
- Cabrero, E. (2008). *Acción pública y desarrollo local* (1.a ed.). Fondo de Cultura Económica.

- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016). Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. y Kjell, A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Nueva York: Routledge.
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía*, 1(8), pp. 37–53.
- Cuenca, A. y Schettini, P. (2020). Los efectos de la pandemia sobre la metodología de las ciencias sociales. *Escenarios: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (32). <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10844/9714>
- Da Rocha Soares Ferreira, V. y Medeiros J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPE. BR*, 14(3), pp. 776–793. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>
- Díaz, L. M. (2018). *Modelos de Administración Pública basados en el concepto de Gobierno Abierto* [tesis de maestría, Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – Unad]. Repositorio Institucional. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/19688/52872977.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Duran, P. (1999). *Penser l'action publique*. LGDJ.
- Figuera, V. (2018). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Lxiv (235), pp. 523–554. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>
- Gascó, M. (2014). *Guía Práctica Para Abrir Gobiernos. Manual de “Open Government” para Gobernantes y Ciudadanos*. Goberna América Latina: Escuela de Política y Alto Gobierno.
- Gascó, M. (2017). Las claves para abrir los gobiernos: una mirada desde la burocracia. En Naser, A., Ramírez, A. y Rosales, D. (Eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 283–298). CEPAL
- Gobierno Ecuador [Ecuador] (2022). Plan de Gobierno Abierto Ecuador en *Gobierno Abierto Ecuador*. Recuperado de <https://www.gobiernoabierto.ec/>
- Idiart, A. (2007). Capacidades Institucionales e Implementación de Programas Sociales: Las Transformaciones de los Programas Materno Infantiles en Argentina en la Última Década. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (10), pp. 27–54. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/14146/14448>
- Inda, G. (2012). Los dilemas del Estado moderno según Max Weber: un recorrido por sus Escritos Políticos (1917–1920). *Estudios Avanzados*, 1(17), pp. 13–38. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4355/435541647002>
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002). Growth Without Governance. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association-LACEA*, 0 (1), pp. 169–230.

- Laporta, F. (2015). América Latina: problemas de vigencia y aplicación del Derecho, en *Democracia y Seguridad Jurídica en América Latina* (pp. 59–92). Editorial Marcial Pons.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1984). Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs. *Social Service Review*, 58(1), pp. 3–27.
- Lotta, G. y Pires, R. (2019). Street-level bureaucracy research and social inequality. *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*.
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. University of Michigan Press.
- Mayntz, R. (1993). Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm. En Kooiman, J.(dir). *Modern governance. New government-society interactions* (pp. 9–20). Sage.
- Molyneux, M. (2008). The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? *Development and Change*, 39(5), pp. 775–797.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), pp. 131–153.
- OCDE (2015). Open government. *OECD* [en línea]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>> [Consultado el 4 de enero de 2021].
- Oszlak, Ó. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC, RedGeal y OEA.
- Pont Vidal, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata. Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia. (2013). *Secretaría de Transparencia*. Recuperado de: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>
- Ruano de la Fuente, J. (2002, 8-11 de octubre de 2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. <http://shorturl.at/bhmrC/>
- Ruvalcaba, E., Criado, J. y Gil-García, J. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*. 0(0), pp. 1–32. DOI: 10.1177/0952076720936349
- Sánchez, J. J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*. 23(81). Recuperado de: Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767002>
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Thoenig, J.-C. (1997). Política Pública y acción Pública. *Gestión y Política Pública*, VI (1), pp. 19–37.
- Thomas, C. (2008). Re-reading Weber in Law and Development: A Critical Intellectual History of Good Governance Reform. *Cornell Legal Studies Research Paper* (pp. 10–27).

- Trubek, D. M. (1972). *Max Weber on law and the rise of capitalism*. Yale Law School.
- Tummers, L. y Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), pp. 527–547, DOI:10.1080/14719037.2013.841978
- Uvalle, R. (2003). *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Valenzuela, R. y Bojórquez, J. (2020). Modelos de implementación del gobierno abierto en México. En Hofmann, A. (Ed.) *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (113–137). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), pp. 445–88.
- Vargas Hernández, J. (2002). Administración pública en los estados latinoamericanos. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/administracion-publica-estados-latinoamericanos/>
- Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En Tomicic V. y García C. (Eds). *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 549–559). Chile, CSP.
- Weber, M. (1963). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Bedminster Press.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (2000). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.