

# Lipsky Revisited: the Case of the Structural Programme for Risk Areas (Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR) of the Municipality of Belo Horizonte (Brazil)

*De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)*

**Silvio Salej, Ana Ardila and Josiane Bragato**

## Key words

- Bureaucracy
- Latin America
- Urban Environment
- Public Politics
- Housing

## Palabras clave

- Burocracia
- Latinoamérica
- Medio urbano
- Políticas públicas
- Vivienda

## Abstract

The practices of street-level bureaucracy (SLB) constitute a central issue to efforts made to understand the implementation of public policies. Lipsky's seminal work established the theoretical bases for a methodical analysis of this type of practice. Nevertheless, the appropriation of Lipsky, at least in the Latin American context, is limited to partial references and lacks a rigorous empirical examination of the theory. Our analysis of the Structural Programme for Risk Areas, based on both primary data (ethnographic participation, interviews, focus groups) and secondary data (official texts), identified practices and contexts not foreseen by the theory. Contrary to the theoretical postulates, it was found that the behavioural hypotheses of rationalisation of service and cognitive simplification are not good predictors of the relationships of street-level bureaucrats (SLBs) with their clients.

## Resumen

Las prácticas de las llamadas "burocracias a pie de calle" (*street-level bureaucracy, SLB*) constituyen un problema central a la hora de entender los procesos de implementación de políticas públicas. El trabajo seminal de Lipsky sentó las bases teóricas para un análisis metódico de este tipo de prácticas. Sin embargo, la apropiación de Lipsky, al menos en el contexto latinoamericano, se ha limitado a la citación parcial sin un examen empírico riguroso de la teoría. Nuestro análisis del PEAR, basado en datos primarios (participación etnográfica, entrevistas, grupos de focales) y secundarios (textos oficiales), identificó prácticas y contextos no previstos por la teoría. Contrariamente a los postulados teóricos, encontramos que las hipótesis de comportamiento sobre racionalización del servicio y de la simplificación cognitiva, no son buenos predictores de las relaciones de los burócratas a pie de calle (SLBs) con sus ciudadanos.

## Citation

Salej, Silvio; Ardila, Ana and Bragato, Josiane (2016). "Lipsky Revisited: the Case of the Structural Programme for Risk Areas (Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR) of the Municipality of Belo Horizonte (Brazil)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 119-136. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>)

**Silvio Salej:** Universidade Federal de Minas Gerais | [sisahi@yahoo.com](mailto:sisahi@yahoo.com)

**Ana Ardila:** Universidade Federal de Minas Gerais | [marardila@gmail.com](mailto:marardila@gmail.com)

**Josiane Bragato:** Universidade Federal de Minas Gerais | [jositybragato@hotmail.com](mailto:jositybragato@hotmail.com)

## INTRODUCTION

This paper has two objectives: to present the complex implementation of a vitally important social programme in a large Latin American metropolis, the Structural Programme for Risk Areas (PEAR) of the municipal government of Belo Horizonte, Brazil; and to simultaneously test Michel Lipsky's pioneering theory about street-level bureaucracy (SLB, 1980). Each objective is based on inquiries located at different epistemic levels. At the first level, SLB theory is used to understand how frontline PEAR employees confront adverse work environments and exercise discretionary power that allows them to resolve daily needs. At the second level, given evidence to the contrary, indications are given as to why the behavioural hypotheses of the theory are limited to reducing complexity in the face of rationalisation routines and the cognitive simplifications of clients.

The paper is divided into five sections. The first section reviews how the concept of SLB assumes a new perspective in terms of public policy analysis. The second section presents the research problem in the strict terms of Lipsky's theory, and data gathering techniques. The third section identifies the PEAR's place in Belo Horizonte's urban policy. In the fourth section, the main empirical findings of the analysis of the PEAR frontline workers are compiled. In the final section of the discussion, an explanation is provided about the implicit limitations in the initial formulation of the theory, indicating which new elements of analysis can be incorporated.

### 1. STREET-LEVEL BUREAUCRACIES AND THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

With the modernisation of the state's role and activity, studies have shown that the dichot-

omy between bureaucrats and politicians is no longer clear (Peters, 2010). Theoretical models and empirical studies point to the difficulty in separating the technical and political realms. Research has begun to observe that bureaucrats in contemporary democracies not only administer, but are also joint participants, together with politicians, in decision-making processes and thus become *policymakers* themselves.

This analytical focus alters the understanding of the state and its relationship with society (Bittner, 1974; Hassard & Pym, 1990; Simon, 1997; Wilson, 1989; Zimmerman, 1971). The analysis model for bureaucracy has revealed how frontline bureaucrats, referred to in this paper as street-level bureaucrats, influence the behaviour of large institutions—schools, police, social security authorities, public health services, among others—and the results of their policies. Studies have shown that bureaucratic work is eminently marked by its agents' discretionary action and relative decision-making autonomy in the exercise of their functions in relation to their superiors. When studying the implementation of public policies, Lipsky (1980) shed light on the activities of street-level bureaucrats as relevant agents in the implementation of these policies, examining the interaction processes and contextual factors that configure the exercise of their functions.

From a historical point of view, Barret (2004) claimed that as more value is given to the effectiveness and assessment of policies, it becomes evident that some factors cause flaws in their implementation. Pressman and Wildavsky (1984), Gun (1978), Sabatier and Mazmanian (1979), among others, examined these factors and arrived at the following conclusions:

- Public policy goals lack sufficient clarity, leading to different interpretations in their execution;

- Many actors and agencies are involved in policy implementation, causing coordination and communication problems;
- The relative autonomy of implementation agencies limits the administrative control of processes.

Therefore, the approaches to the enactment of public policies challenge the traditional view, which emphasised hierarchical processes (Barrett & Fudge, 1981). These approaches suggest that implementation should be viewed as a continuing and integral part of the political process that involves bargaining and negotiation between those who wish to enact the policy, and those who execute it. Therefore, there is constant feedback in the decision-making processes that formulate and implement public policies, as all of the parties involved seek to impose their values and satisfy their interests (Barret, 2004).

Given this scenario, and considering the importance of changes and contingencies, two basic analytical models of public policy implementation have been developed: the *top-down* model and the *bottom-up* model (Sabatier, 1986; Oliveira, 2009). The *top-down* model focuses on policy design and on the coherence and legitimacy of the decision-making process, where the proposal originates from the conception of the bureaucratic arrangement (system) and the coincidence between *outputs* (expected results and milestones) and *outcomes* (results obtained). Therefore, the role of implementation studies is to identify the causes of problems in execution, and to suggest ways of reconciling the actions implemented and the policy's objectives, such as control of agents, increased coordination and improved communication channels, among others.

The *bottom-up* model, in turn, views the process of public policy creation as a *continuum* with modifications along the phases that aim to translate intent into action. The

assumption is that the implementation process transforms and adapts the original policies. Therefore, this model proposes a longitudinal analysis of the policy's origins and changes during the process. The focus is on the circumstances under which the work at the end of the process chain is completed, i.e., at *street-level actions*.

Majone and Wildavsky (1984) noted that the *bottom-up* perspective gives minimal importance to goals and plans. The processes are what is important, and the results are not predictable. Thus, success or failure in the results does not depend on previous planning; rather, it depends on the implementation. This perspective views public policy as flexible and adaptable to possible contingencies and changes, and it is these factors that lead to the different possible results.

Given this theoretical debate, the activity of those who are responsible for the implementation of public policies, their relative autonomy, and the room for manoeuvre within which they have to work at the end of the service chain becomes the focus of empirical studies. Therefore, as opposed to being understood as passive receivers in a chain of command, those who are responsible for the implementation of public policy are recognised as agents capable of operating with discretion. Much of what is known about these agents' activity is due to Michael Lipsky's (1980) seminal work *Street-Level Bureaucracy*.

## LIPSKY'S ANALYTICAL GRID, HYPOTHESIS AND DATA COLLECTION

According to Lipsky (1980), the concept of SLB is applicable to public agencies that are characterised by having direct interaction with citizens (or companies). It involves the public servants who have direct contact with users of public services, such as teachers, police officers, social workers, judges, public lawyers, justice officials, healthcare profes-

sionals and others. These officials are at the centre of controversies about the quality of public service. They are under constant pressure to be increasingly effective and accountable for their work. These bureaucrats, who are at the front line of the government's policies, are the visible face of government benefits, because they continually interact with the target population. Within the Latin American context, the indexed study shows, as a rule, theoretical comments—without an empirical application—of the concepts and hypothetical relationships (Oliveira, 2012; Revuelta, 2007). Other works invoke the theory of SLB as a general reference to point to the weaknesses of the bureaucratic state (Buchely, 2012).

The political controversy over the activity of street-level bureaucrats (SLBs), therefore, has arisen for two reasons. The first reason is that all debate on the target and focus of public services reflects directly on the debate on the target and function performed by these professionals. The second reason is that street-level bureaucrats have a strong impact on people's lives because they are inserted into the social space of local communities and shape expectations about public services. They interpret the citizens' eligibility to access services or receive sanctions, understand the citizens' language and mediate some aspects of the citizens' institutional relation to the state. They are responsible for the mediation of day-to-day relationships between governments and citizens.

Lipsky (1980) further noted that the relationship between these SLBs and citizens is not 'natural'; rather, it is potentially conflictive. The author claimed that beneficiaries seek street-level bureaucrats as unique individuals with differentiated life experiences, expectations and needs. However, when faced with street-level bureaucrats who personify the state, beneficiaries become clients who are identified and inserted into a standard and a social category. From that point forward, they are treated according to these

simplifying standards. On the one hand, the clients begin to experience their needs as problems and their demands as individual expressions of their expectations and expect to receive individualised treatment. On the other hand, the SLBs experience their clients' problems and their individual demands under simplified classification systems.

To operationalise the current study, an analytical grid was constructed according to the proposal developed by Lipsky (1980). To do so, the concept was disassembled into dimensions, hypotheses and empirical indicators. The design was not found in Lipsky's book; it is an expression of how the current authors took ownership of the problem and the way in which the theory's central concept is constructed.

The SLB concept expresses a problem in which the following three dimensions interact: working conditions, conflicts experienced by frontline workers and behaviour patterns. Given limited resources—in relation to an ever-increasing demand for service—and the diffuse character of institutional goals, SLBs feel the tension between the ideal service and the real conditions of its execution.

Considering the disproportion between demands and available resources, combined with the lack of clarity of the objectives of the service, Lipsky raised two hypotheses about the behavioural responses of SLBs. They involve plans for action that reveal the discretionary power of frontline employees in response to uncertainties and pressures.

One is the rationalisation of service hypothesis, which understands that given the scarcity of resources and growing demand for services, SLBs develop measures to ration the service and limit demand (by allocating time and money costs, creating waiting lists and forms to be completed, defining criteria of urgency and conducting a triage of clients according to the gravity of their situation, etc.).

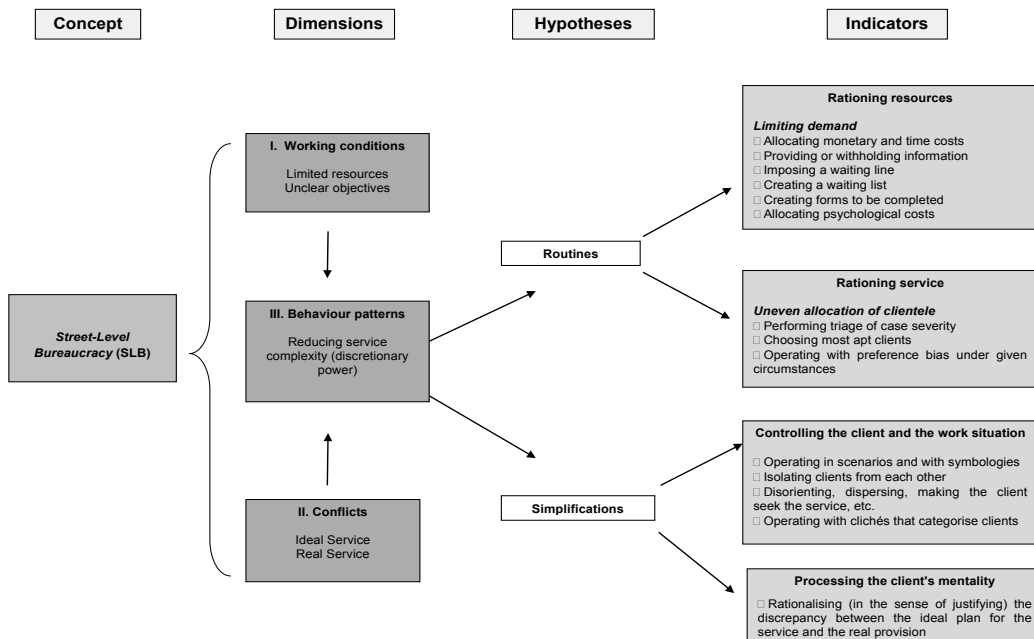
The other is the cognitive simplification hypothesis, which understands that considering the unique character of the life experiences and expectations of their clients, SLBs activate cognitive processes through which they exercise control over plural expectations (by mobilising symbols, establishing a scale of priorities corresponding to the mental labels with which they classify, separate and disperse clients, and creating rationalisations and justifications to give meaning to the distance between the ideal and the reality of the service).

In this study, Lipsky's (1980) analytical grid is used to study the day-to-day work performed by social workers, psychologists, geographers and municipal employees responsible for evaluating the physical conditions of land and buildings, i.e., the bureaucrats who implement the Structural Programme for Risk Areas (Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR) under the coordination of the Belo Horizonte Urban Development Com-

pany (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL), which is a municipal agency in the state capital of Minas Gerais, Brazil. Techniques for collecting and analysing primary and secondary data are combined herein. The integration of these techniques allows for the triangulation of data (observation, statement, secondary written data), which requires information to be compared and collated. This study presents the problematic situations that were identified during the observation and classifications systems of PEAR's officials.

The PEAR bureaucrats were analysed with regard to their autonomy to respond, their degree of management control, qualification, interactions and the social control they established. The mission of PEAR's frontline technicians is to service a population of nearly 500,000 people (URBEL, 2009, p. 71) whose housing conditions are vulnerable to risk and whose situation may result in the loss of human lives. Furthermore, these

FIGURE 1. Lipsky (1980) - Analysis model



**TABLE 1.** *Methodology: information sources*

Data Source	Data Collection instrument	Target population	Sample size/ Period
Primary and secondary data	Documentary analysis	Documentary sources related to public policy at the PEAR and Mayor Office of Belo Horizonte. Federal Government sources	From February, 2011 to December, 2012.
Primary data	Participative observation	Public employees and beneficiaries of PEAR	From June to December 2011.
Primary data	In-depth interviews based on semi-structured scripts	Public employees. 5 interviews were conducted with physical scientists (engineers, topographers, architects), 3 with social scientists (social workers, psychologists) and 4 with the PEAR managers.	12 Interviews based on snowball sampling. These employees correspond to 32% the PEAR's staff From June to December 2011.
Primary data	Focus groups	Beneficiaries of the PEAR. (Community leaders and NUDEC members).	4 Groups From June to December 2011

officials manage the complexity of bureaucratic procedures and conflicts of interests and perform most of their fieldwork under the direct visual surveillance of the population. For these reasons, PEAR officials match the typical profile of a street-level bureaucrat, and some degree of discretion is expected from them when performing their work.

It is impossible for these frontline agents to oversee the entire universe of people affected by the policies or enforce all the applicable regulations. Furthermore, regardless of how much standardisation is embedded in the procedures to be adopted, there is no single way to put these procedures into practice. Therefore, these agents must by necessity: a) choose areas or client cases on which they will focus or act; b) select problems that deserve more attention and prioritise them; and c) improvise and develop specific and adequate solutions for the problems of each area and each particular case.

In this context, two guiding questions arise: (1) how do PEAR's street-level bureaucrats carry out their work in a scenario of resource scarcity, diffuse goals, lack of control and adverse circumstances? (2) what is the margin for manoeuvre or discretionary power of the PEAR's SLBs?

## PEAR'S ROLE WITHIN BELO HORIZONTE'S HOUSING POLICY

Brazil's constitutional reforms in the late 1990s and the mobilisation of organised civil society actors (such as housing movements, professional associations and unions and non-governmental organisations (NGOs) engaged in providing assistance and education) strengthened the decentralisation of urban policies. In this context of re-democratisation and reform of Brazil's public services, PEAR was created as an integral component of a housing policy with a social interest in urban organisation in areas that were occupied by slums and *favelas* in Belo Horizonte (Fernandes & Azevedo, 2005).

The Municipal Housing System and its policy, first established in 1993, consists of the Municipal Housing Secretariat (Secretaria Municipal de Habitação), the Belo Horizonte Urban Development Company (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL), the Municipal Housing Council (Conselho Municipal de Habitação) and the Municipal Housing Fund (Fundo Municipal de Habitação) (Fernandes & Azevedo, 2005). The PEAR is under the coordination of URBEL. Its purpose is to diagnose, prevent and minimise geologi-



cal and geotechnical risks by identifying and providing infrastructure in risk areas to guarantee the safety of populations in slums and *favelas* (Cerri & Noguera, 2006).

**The PEAR's goals, functions and resources**

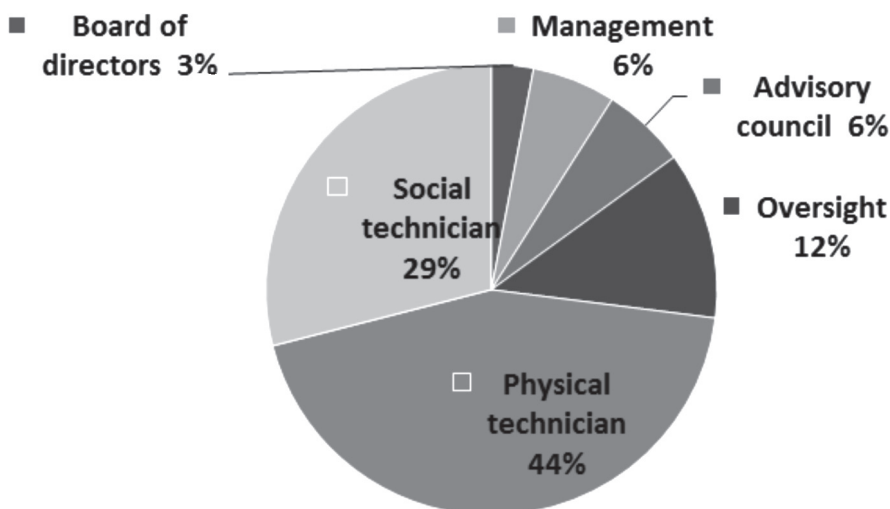
Under the PEAR, management programmes are enacted in slums and *favelas*, the main focus being the adoption of non-structural measures that are based on urban development actions (provision of urban infrastructures, individualised inspections and monitoring in the rainy season), maintenance (execution of small- and medium-scale interventions to minimise risk situations) and land regularisation (temporary relocation for reconstruction of houses or permanent resettlement) to limit the level of risk to a given maximum at which the geological process can be monitored.

The PEAR currently services 83% of the 208 slums, *favelas*, housing complexes and settlements that are located in Belo Horizonte's Areas of Special Social Interest. These regions correspond to 5% of the municipali-

ty's 335 km<sup>2</sup> total area and 8% of its 2,412,937 inhabitants (URBEL, 2009). The programme encompasses actions for urban regulations, risk monitoring, inter-institutional coordination and resettlement, among others, to address the complexity of these residents' imminent risk of loss of life.

The PEAR's activity costs are paid for with the municipality's financial resources through the Municipal Housing Fund (Fundo Municipal de Habitação - FMH). The municipal government made investments of approximately 10.5 million *reais* (USD 4.56 million, currency exchange in December 2013) in the execution of the PEAR over the last two years, corresponding to 1.5% of the municipal budget for this sector. According to budget data, housing is seventh in the rank of municipal spending, following healthcare, education, urban development, sanitation, administration and social welfare. These resources are invested in the execution of construction contracts, the purchase of construction material for work undertaken by the population itself and contracts for the mobilisation of local civil defence groups (Núcleos de Defesa Civil - NUDEC) (Prefeitura de Belo Horizonte, 2013).

**FIGURE 1.** Percentile distribution of the PEAR's staff



The municipality employs 34 public servants for the execution of the PEAR, including management, technical and administrative staff. These staff positions are not included in the programme's expenditures. The number of public employees is not fixed, and their distribution can vary according to demand, especially during the rainy season. The weight given to physical and engineering science professionals, who perform risk assessment activities, is relevant in the distribution of positions.

Staff is recruited, as a rule, through a competitive and public recruitment process or through a selection process for temporary contracts when it is necessary to increase the staff size. However, recruitment by appointment or through commissioned positions also occurs. These public servants have a workload of 8 hours per day and 40 hours per week, and earn a gross pay of approximately 8 minimum wages per month. In the rainy season, they pair into teams (one physical science inspector and one social worker) and they remain on call on weekends and holidays (interview with URBEL's manager, 2011).

The programme developed a shared management strategy to unite the population and encourage their involvement. URBEL created the NUDEC, local civil defence groups composed of residents and leaders of risk areas, to interact with the communities in prevention, monitoring and inspection actions. URBEL also instituted the Executive Group for Risk Areas (Grupo Executivo de Áreas de Risco - GEAR), which consists of various government agencies, including civil defence, the fire department, state police and water and energy utilities. There are 48 organised groups that cover 56 communities in all regions of the city (URBEL, 2013b).

URBEL also established Reference Centres for Risk Areas (Centros de Referência em Áreas de Risco - CREARs), which provide a government presence in the areas of great

est risk (URBEL, 2013a). Moreover, the municipal government created the Housing Grant Programme (Programa Bolsa Moradia) and the Programme for Removal and Resettlement Due to Risk and Public Works (Programa de Remoção e Reassentamento em Função de Risco e Obras Públicas - PROAS), which help facilitate the relocation of families that live in risk situations (URBEL, 2012).

The competences that are attributed to public employees differ in accordance to their professional specialty. Staff in the technical area, engineers and geologists, perform the technical assessment of risk, define procedures to be carried out, provide local residents with information and coordinate small-scale interventions. They also monitor the level of rain and issue warnings for immediate removal in case of emergency (URBEL, 2012).

Staff members in the social area, who may be geographers, social workers or psychologists, perform activities to inform the population about the programme, taking preventative actions, whether involving temporary or final removal. They coordinate the NUDECs and the relations with other institutions that serve residents, they redirect beneficiaries to other social programmes, accompany the removal and resettlement process and conduct educational activities about environment and risk prevention (URBEL, 2012).

The most frequent activity carried out by physical science employees in the civil service is inspection. According to calculations based on information reported by URBEL, 6,571 inspections were conducted by 15 physical scientists in 2011, an average of approximately 438 inspections per scientist. In the same period, 10 social scientists performed 72 temporary removals and 306 final ones. Under normal conditions, a social scientist conducts an average of two removals per day, but this number doubles in the rainy season (URBEL, 2010b).



### The ideal user: selection criteria

To meet the goals of the PEAR, the technical staff conduct actions and/or interventions to include the programme's many beneficiaries. Professionals in the technical area must match clients to criteria according to the directives of the Municipal Housing Policy (Política Municipal de Habitação - PMH), including (in formal terms) the following (URBEL, 2012: 6).

- Exposure to geological risk.
- Socio-economic situation (residence in areas designated Areas of Special Social Interest and family income below five minimum wages).
- Ownership regime (they cannot be living on public land or in areas belonging to private parties; their homes must be made of masonry rather than plastic tarps, hardboard or the like; the beneficiary must own the house and must have been living in it for at least two years).
- Beneficiaries of other housing programmes are excluded.

The main path to recruitment is a risk area resident's request for an inspection made through the URBEL call centre (which conducts a pre-identification of the target public through a mapping of risk areas within ZSSI (Areas of Special Social Interest), the PEAR's scope of operation). Following a citizen's call, information related to the beneficiary's selection criteria is collected. Other official channels that receive and deal with requests are the Reference Centres for Risk Areas (*Centros de Referência em Áreas de Risco – CREAM*), the GEAR and the NUDEC (2012). Nevertheless, the public workers, members of the city council, the mayor, the URBEL managers and state Public Ministry can also make requests, as verified during the participative observation and in the interviews with the programme's professionals.

The activity of the PEAR's physical and social scientists is also guided by the envi-

ronmental conditions related to seasonal rainfall. Weather patterns define two periods in the year: the emergency period, corresponding to the rainy season between October and March, and the post-emergency period, once the rainy season ends. When identifying and intervening in risk areas, the programme considers the URBEL risk diagnostics, which have been carried out since 1994 and are updated every two years.

## MAIN RESULTS

In this section, the most relevant results concerning the dimensions and hypotheses of Lipsky's analytical grid are presented in order to answer the questions raised by this study. First, an introduction is provided about the general manner in which the exercise of discretionary power is understood, both by the PEAR employees and by the programme guidelines. The role of this degree of discretion in the construction of routines and classifications is then discussed, according to the two hypotheses presented above.

### The construction of discretionary power in the PEAR

In implementing the PEAR, public workers did much more than simply apply the programme directives in the field. In their daily activity, officials faced conflicts that required sensitive observation and practical judgement in relation to factors of their clientele's social context, which could not be reduced to the PEAR's programme action formats. These conflicts influenced the degree of efficiency, quality and responsiveness that both the programme and its clients needed and that the public employees wished to provide in performing their work.

For the PEAR public employees, one of the main problems of the service is related to the institutional design of the programme, which limits their ability to attend to the population's demands. More than a scarcity of

resources, which would generate strategies to limit demand, the problem is in the design, which impedes expanding the offer to beneficiaries who prefer other options of reallocation, and this creates conflicts with the population. The most important barrier is the restriction that prohibits monetary indemnification for residences.

In the words of one public worker:

As in any other public service, resources are lacking. However, I think that, in general terms, at least we manage to meet the programme's main goal. Now, this often creates difficulties such as, for example, when we hear that the PEAR works only with resettlement. We don't have resources for indemnification. So this is often an issue that makes the process of convincing the family more difficult. But we have no other way of working right now... We can only work like this, head on, with the resettlement aspect (Public employee 13).

Other conflicts are related to the knowledge of the programme service goals.

An analysis of the working conditions experienced by the PEAR public workers showed that, unlike other SLBs, they were aware of the aspects of the mission and the administrative structures and institutional expectations of their work. Nevertheless, this knowledge is considered insufficient for handling the work with the communities and the threats related to the situations of risk. For the employees, the knowledge needed for the practical performance of their functions is experiential, to be learned on the job on a day-to-day basis. Emphasis is thus placed on fieldwork, on interaction, as a positive aspect. According to one PEAR public worker interviewed:

We underwent training that should provide you with everything about the programme, all the information, all the criteria we need to apply in the PEAR service. We had one week of training; sometimes that doesn't happen for some people coming in, but then they get an explanation before,

and some things we end up learning on the field (Public Employee 5).

I had training. Some people who started recently, I think they didn't have this same opportunity. Some learn from their own experience... Now, truth be told, training alone is not enough. Experience and time on the job are of great help (Public Employee 7).

The daily service in the field also involves developing a great deal of flexibility in the implementation of the programme. Although government agencies exerted control over public workers' discretion, a certain degree of autonomy was also considered acceptable. This degree of autonomy may increase or decrease depending on the pace of the activities, which are organised according to the risk associated with the seasonality of the rains and emergency situations. Depending on the context, employees and directors negotiate the level of planning and control of the activities.

Your planning - that is fundamental. It's part of organising the work. So each person, within his or her work pace, has to organise themselves... And we have this freedom to plot our own route from day to day. Except if we are talking about emergency calls at that moment, which are monitored. We are free to organise some things (Public Employee 7).

In the dry season, it's calm... You have flexibility to do things more calmly and you can have better quality. In the rainy season, if it's raining a lot, things get complicated. There are lots of removals, then we often can't do our work in the way we think is right... (Public Employee 13).

The degree of autonomy given to these officials allowed them to employ their own styles in both carrying out their assigned roles and managing situations that were not foreseen within the programme's typical profiles. In interviews and during inspections and focus groups, technicians used the concept of risk and their field experience to justify their actions or delay intervention.

Procedures are followed by directives. I follow these directives, but I put personal stuff in. For example, I talk to engineers to see the building's situation: "The building is at risk, but is it very serious?" ... We can space out, for example, the time between one visit and the next (Public Employee 15).

The PEAR is a very specific project; the way you deal with it is up to the professional. Then, you have to deal with your flexibility. You apply your personality to what is established. You don't change what is established; rather, you have your way of dealing with it (Public Employee 6).

The exercise of discretion is expressed in the development of routines and forms of classification. Below it will be seen how the PEAR employees have characteristics similar to those of other SLBs, but are different from them in the nature of the programme and its beneficiaries. These differences with Lipsky's model reveal the role of situational and normative factors in the construction of bureaucratic practices.

### **Rationalisation of service hypothesis**

In this section, the discussion focuses on the routines carried out by the PEAR's frontline workers, emphasising their behaviour when interacting with clients and other actors in the programme's implementation chain, in an effort to make their practices more compatible with the real provision of the services. An analysis was made of how the PEAR's street-level bureaucracy developed its own behavioural pattern. Specifically we wanted to know if, as Lipsky proposed, these employees effectively construct routines that sought to ration services, control clients and reduce the consequences of uncertainty, prudently managing workers' resources and the consequences of routine practices.

It was observed that the work of PEAR's street-level officials was marked by situations that made the programme's implementation quite complex. The PEAR employees regularly use their discretionary power to mediate

between the institutional objectives, the individual and collective demands of the beneficiaries and external pressures from other local agents. However, in the exercise of this power, the employees developed routines and simplifications which created tension with their own values, introducing gaps and negotiations into the bureaucratic organisation.

In general, services were rationed more frequently during the rainy periods. Officials rationed services and resources, controlling both the clientele and the construction sites and making the residents responsible for seeking out the programme and monitoring the risk status of their houses. The demand created by making the service available, therefore, grew as residents took the initiative and allocated time to requesting service for their cases. In places where public workers ascertained there was high risk, they spontaneously serviced the residents independently of resident requests. Officials explained how they operated according to the level of risk:

Mapping identifies risk areas. Then, we seek out the people in the map's risk spots, doing the work of knocking on each door and talking and informing people of the situation to make them our allies in monitoring and observing the risk. After that, these people have to come looking for us, for the programme, they have been instructed about this (Public Employee 3).

Demand is generated by the resident by requesting an inspection. There is nothing to stop me from going through some areas of the slums, seeing a very serious case and generating a request right there. Most cases are placed in monitoring status. So, monitoring is not done by the PEAR officials; no, it is done by residents. Most cases just call in when the rain starts again. If most people really do what has to be done, I believe URBEL would not be able to service everybody (Public Employee 7).

This general definition is not permanent in special or temporal terms, and is constructed in a situational manner. The employees must

exercise their discretionary power to meet the needs of a broad population of the city that is in a situation of risk, in different neighbourhoods, and in a time period that varies according to the weather. This variability implies the development of a capacity for negotiation and mediation that is present in the practice of these agents. Based on the sources, four types of situations were identified where the ability appears to mediate problems, rather than rationing demand for the services, as raised by Lipsky. The practices of PEAR officials were ultimately guided by efforts to improve the risk prevention process.

The first situation appears in periods with more rain, when the number of beneficiaries increases. More than limiting demand, the actions of the employees seek to more quickly identify those who should be removed because they are in high-risk areas. The conflict intensifies when residents resist the actions of the programme's agents; the employees must then use various negotiating strategies. This includes seeking mediation by the NUDEC, whose members are volunteers who are community residents. As one employee stated:

The social worker all year round works with these NUDEC volunteers, who are our— I'll call them 'right hand'—in the slums and favelas. We need them as community support for our actions when necessary. If we face a family that resists, we can use these members to support us, to convince them because they know the reality of the slum well, of the place where they live, and they come to our aid. However, if you don't carry out continuous work with them, you will not have them there, you lose contact. We have to be always motivating them even though the situation of their slum is a motivation for them (Public Employee 9).

When the intervention of NUDEC volunteers and the technical explanation of the situation were insufficient, officials simplified the language and used compulsory measures. In these situations, both the lives of residents and the legitimacy of officials and

the programme were at their limit. The most frequent use of this type of procedure was when residents insisted on remaining in their houses and, as a consequence, officials changed their friendly tone and employed compulsory removal mechanisms:

The way of talking to really convince [someone] is different from the technical discourse that the programme uses to inform people. Convincing ways of talking also inform people, but address the person directly and tries to involve them. I always talk to my beneficiaries: 'Look, I know places where they sell fridges, ovens, sheets, but I don't know places that sell life.' This is not in the programme's guidelines, but it is one way I try to convince people... Sometimes it is even interesting, you talk to no avail and then you talk as a professional, but then you change the tone, it's no longer friendly, it remains polite, but no more 'Look, if you don't move out, I will come back and do this and this'. The time for convincing is over and a compulsory removal is going to take place (Public Employee 9).

The second situation is associated with conflicts involving restrictions on performing construction work to resolve situations of risk. Coordination problems or the suspension of work due to a lack of resources created conflicts at the interface with the community in the participative management model. In these cases, the officials mediated between communities and contractors, construction material suppliers and other agents involved in the construction work. By placing pressure on business people and negotiating with the communities, these agents attempted to avoid (although not always successfully) delays in construction and bearing individual costs due to unmet deadlines. They also provided explanations that justify their lack of responsibility as individuals.

Sometimes we lack resources, even actual materials. This is not the professional's responsibility. We are in charge of the work. It is the company's responsibility. If the material is not delivered to the

residents in time, they will understand that the official is involved in this. This creates problems for the official. (Public Employee 7).

The third situation identified most frequently is related to the pressure exercised by political agents and communities to access the service by mobilising client networks, especially during the rainy season. Politicians, particularly city council members, seek to influence the process for selecting the benefits, whether to include individuals who do not meet the ideal conditions defined by the institution, or to accelerate services to be provided to certain communities. For the SLBs of the PEAR, this pressure is felt to be a request for unfair privileges. As part of their discretionary action, officials performed triage and resisted the pressures of politicians by expanding the service to be provided following these agents' recommendations.

There is a request from a politician, and he generally demands a response more intensely. So he creates a demand, one that has to be met within certain deadlines. However, the work is going to be carried out under PEAR's procedures, by the book. Sometimes, not even residents understand this. Residents think that because they were put there by a politician they will be getting special treatment somehow. There will be an inspection and they will be serviced within the programme's procedures (Public Employee 7).

The fourth situation that was observed was a case that is contrary to the previous one, in which the officials move away from the criteria when selecting beneficiaries. This is especially the case when residents do not own their houses, since home ownership is a necessary condition to be eligible as a beneficiary. In these cases, officials serviced residents before performing bureaucratic procedures, presented the severity of the case to the managers or exaggerated the severity of the socio-economic situation to ensure that the service was provided. Therefore, informal

practices regarding the programme's criteria and procedures aided employees in maintaining their moral values regarding the clientele. According to one official:

There are cases in which the family fulfils all standard requirements and is going to be resettled; the issue is closed. However, there are cases that don't fit. One case is the family whose house was torn down, another is the rental case, then you make an assignment agreement, meaning it was rented at first, but then the owner of the place gave the renting family all rights over the property... this is a breach of the requirements. But, once we have broken this rule, the family is in the programme. There are other situations in which this happens. It is not the majority of the cases, but it happens. It's a failure to meet this requirement... but the programme is not 100% rigid, it isn't (Public Employee 9).

The four situations described above reveal that more than limiting and rationalising the demand, the PEAR employees seek to improve the resources in relation to the potential levels of risk that the communities face. Discretionary power is exercised situationally, to include or delay attending certain beneficiaries, promoting community participation, mediating in conflicts or controlling the available resources.

### **Cognitive simplification hypothesis**

Given the gap and conflicts between the ideal and real conditions of the service, public workers developed idealisations and cognitions regarding their bureaucratic function and the programme's beneficiaries. For these officials, working in the PEAR went beyond simply implementing the programme to reduce geological risk in Belo Horizonte. Their work also met a need to address a problem that placed lives at imminent risk. These idealisations were related to socially constructed normative constraints that created expectations about the employees' role and behaviour patterns toward residents.



Two types of idealisations, involving both residents and officials, were observed. They can be considered conflicting, while still expressing tensions found in the service. On the one hand, it was repeatedly observed that residents were identified as socially disadvantaged individuals and that a legitimate image was constructed of officials as 'saviours,' with personal obligations based on moral gratification. According to officials:

We do extremely important social and structural work. When you do structural work on a person's house, you motivate him/her. This brings another view of his/her own house, which is a personal reference for everyone. A simple staircase built to reach the house represents an enormous degree of status for that person... This brings pride - my family is better off and so on. Giving these people this much is really cool (Public Employee 6).

On the other hand, officials modified the concept of client to better accept the gap between their goals and their actual accomplishment. Conflicts associated with residents' infractions, such as theft or aggression, reduced their autonomy to solve problems, while demands deemed to be disproportionate, among others, were associated with the programme's paternalistic structure and the beneficiaries' moral inconsistency. According to the officials:

I'll tell you what I don't agree with - the constant looking after the resident, which is not even in the programme; it is a benefit the programme gives residents that I don't agree with. I think we give them too much assistance. From the moment the resident builds in that area, sure there is a whole social segregation, you have a number of issues, but the municipality has no means to solve personal problems. An individual causes us trouble, steals material and curses because they want things their way, and we have to provide a service to them... Dealing with the public is always like this (Public Employee 9).

This kind of conflict was related to public workers' limited familiarity with and capacity to manage local social problems, such as drug trafficking and use and, especially, the stealing of construction material. These situations created a gap between the idealised view of the community and the actual activity of the employees. To resolve these conflicts, officials implemented social control mechanisms within the communities. In practice, these difficulties receive support from the most experienced workers in fieldwork, permanent interaction between from the physical and social scientists involved and help from the communities' social control mechanisms. One official stated:

Sometimes, three constructions are to take place, the material for the three is there, and only one comes through because so much is stolen. We arrived with a truckload of stone. The workers carried the load down a long staircase; it took two days to unload the truck. What took them two days to carry down vanished overnight. So, what did I do? I called a meeting with the residents and informed them that this construction was in their best interest and that this theft was taking place. When the meeting was over, we went knocking on his place (the thief) and talked to him. It is a way of coercing the residents, involving them in the process (Public Employee 9).

These routines and classifications evidence the difficulties that the PEAR's street-level officials face and the great discretionary power that they have in the different contexts and situations in which they act. This power is manifested both in practical action and in different classifications and uses of language that are built in the processes through which beneficiaries are selected, resources are allocated and compulsory measures are carried out. Rather than limiting demand or rationing the service, as observed by Lipsky in other cases, the PEAR's street-level officials constructed a view of their function and their clientele that aimed to reduce their political



and moral costs, as well as the residents' risks.

## DISCUSSION

In summary, the evidence shows, partially, that the PEAR is a typical case in which employees face ambiguities specific to public service. The lack of clarity in the programme's objectives is not a relevant problem as are limited financial resources and legal impediments to gaining access to the programme. Regarding the programme's design, a chasm was observed between potential demand, represented by 8% of Belo Horizonte's population—approximately 193,000 inhabitants who live with imminent geological risk of landslides or floods—and the minimal budget available to the PEAR, \$10.5 million *reais*, which is 1.5% of the yearly housing budget. This corresponds to \$54.4 *reais* per capita per year for each resident at imminent risk.

The behavioural hypotheses of the theory were not confirmed, to the extent that the PEAR employees do not appear to merely reduce complexity by rationing demand and applying cognitive reduction strategies with respect of their clients. To the contrary, their discretionary power could also be characterised by their ability to:

- Expand demand, by breaking the rules to include families facing imminent risk.
- Mediate conflicts, by negotiating between beneficiaries and agents in the supply chain (construction contractors).
- Coordinate collective action, through social and moral control of opportunist and dishonest behaviour of the beneficiaries.
- Disperse clientelist political pressure for favours that seek to instrumentalise the PEAR service.

This, then, is an apparent paradox. PEAR employees displayed both rational behaviour

in adjusting demand to the available resources, as well as behavioural and cognitive constructions that reveal a valuative rational logic. At this point, the plurality of forms of social action, typified by Max Weber came to light. Even if analysts such as Elster (in Swedberg, 1990) do not see the logic of *Wertrationalen Handeln* (valuative rational action), they must recognise the evidence that both interests as well as values are social facts.

Lipsky's levels of analysis do not consider how the intrinsic nature of public service and the community contexts of interaction impose moral dilemmas that lead to practices related to the non-rationalisation of a service. For example, practices of triage in situations where human life is at risk, as in the hospital emergency sector, a case analysed by Lipsky, cannot be compared with the handling of geological risk, as in the case of the PEAR. In this case, the unit of assessment is an entire family or an entire neighbourhood. In these circumstances, the evaluation of risk involves forms of calling for accountability, specific to a community, which impedes any strategy to isolate some clients from others, as foreseen by Lipsky. This is a case of what symbolic interactionists call 'the generalized other.'

Moreover, Lipsky's behavioural inferences, on a cognitive level, go beyond the construction of clichés taken as a basis to deal with clients' priorities, and justifications that make the scarcity of resources acceptable. It is not enough for the PEAR employees to transfer political responsibilities for the lack of resources to the mayor of the city; they embody the municipal government *in situ*. The PEAR employees are not behind a service counter, they are in an ambiguous situation where at times they act as if they were members of the community of beneficiaries that need immediate help. A sense of morality is created by the frequency and intensity of contact with the communities affected by geological risk.

It is important to highlight some presumptions not reflected by Lipsky's theory. He understands that the organisational environment of the street-level bureaucrat is a system that reduces complexity. Nevertheless, this reduction is only foreseeable in closed spaces of interaction (hospitals, schools, service counters, etc.). In a context of community interaction, as that in which the PEAR operates, such reduction becomes problematic.

SLB theory is certainly part of the post-Parsons movement led by symbolic interactionism and ethno-methodology. Nevertheless, we have identified a very narrow perspective of social agency submitted to pressures from the organisational medium. The demand for discretionary power supports the criticism made by Garfinkel (1967) of Parsons sociology (1991), by affirming that structural-functionalism treats social agents as if their capacity for judgement had been doped. But discretion, as it is studied by Lipsky, does not appear on the agents' horizon free of presumptions. There is no awareness of how the contexts of action, the repeated interactions and negotiations between employees and clients, as is the case of the PEAR, generate ties, obligations and cognitive representations that do not correspond to the logic of technical rationalisation. In this point, a more interactionist look requires modifying Lipsky's theoretical previsions and instigating ethno-methodological observation methods (Goffman, 1967).

The results of this study indicate the need for comparative studies, at a municipal level, of the discretionary power of SLBs in large Brazilian cities. For example, there are many econometric studies on the impact of conditioned revenue transfer programmes, but few studies on the implementation and discretionary role of the thousands of social workers who go door-to-door and define the inclusion, exclusion and monitoring of poor families. In other words, the impact of social programmes may be known, but the process of their implementation in terms of the day-

to-day relationship with citizens remains little explored. These programmes are considered to be effective, but how they are effective remains unknown.

## BIBLIOGRAPHY

- Barrett, Susan (2004). "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies". *Public Administration*, 82(2): 249-262.
- Barrett, Susan and Fudge, Colin (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London-New York: Methuen.
- Bittner, Egon (1974). "Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police". In: Jacob, H. (ed.). *The Potential for Reform of Criminal Justice*. Beverly-Hills, California: Sage Publications.
- Buchely, Lina (2012). "Burocracia, distribución y cambio social. Una crítica a la falta de Estado colombiano". *Vniversitas*, 125: 121-148.
- Cerri, Leandro and Nogueira, Fernando (2006). *Plano municipal de redução de risco de Belo Horizonte (MG)*. Belo Horizonte: Unesp, Funep.
- Fernandes, Rodrigo and Azevedo, Sérgio (2005). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan.
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Goffman, Erwing (1967). *Behavior in Public Places. Notes on Social Organization of Gatherings*. New York: Free Press.
- Gun, Lewis (1978). "Why is Implementation so Difficult?". *Management Services in Government*, 33: 169-176.
- Hassard, John and Pym, Denis (1990). *The Theory and Philosophy of Organizations: Critical Issues and New Perspectives*. London: Routledge.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico and Wildavsky, Aaron (1984). "Implementation as Evolution" In: Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (eds). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Oliveira, Antônio (2012). "Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públi-

- cas". *Revista de Administração Pública*, 46(6): 1551-1573.
- Oliveira, Breyner (2009). "Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG)" *VI Brazilian Virtual Conference on Administration* Available at: [http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144\\_0.pdf](http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf), consulted on October 5, 2013.
- Parsons, Talcott (1991). *The Social System*. London: Routledge.
- Peters, Guy (2010). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*. New York: Longmans.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2013). "Evolução da despesa do Tesouro - período 2010 a 2013. Consolidação Geral" Plano Plurianual de Ação Governamental 2010-2013. Belo Horizonte City Hall Available at: [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4\\_EvolucaoDaDespesaDoTesouro.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4_EvolucaoDaDespesaDoTesouro.pdf), consulted on October 5, 2013.
- Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of*. Berkeley, California: University of California.
- Revuelta, Benjamín (2007). "La implementación de políticas públicas". *Dikaion*, 21(16): 135-156.
- Sabatier, Paul (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.
- Sabatier, Paul and Mazmanian, Daniel (1979). "The Conditions of Effective Implementation. Policy Analysis". *Policy Analysis*, 5(4): 481-504.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (4th ed.). New York: Free Press.
- Swedberg, Richard (1990). *Economics and Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- URBEL (2009). *Diagnosis of Geological Risk Situations in Slums, Favelas and Housing Complexes of Belo Horizonte 2009*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- URBEL (2010a). Structural Program for Risk Areas: Social Technical Work. *Prefeitura de Belo Horizonte*, 4.
- URBEL (2010b). Structural Program for Risk Areas: risk inspections. *Prefeitura de Belo Horizonte*, 3.
- URBEL (2012). *Pear Technical Guide. Urbel Elaborates Technical Guide for Preventive Actions in Risk Areas* Available at: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=85397&pIdPlc=&app=salanoticias>, consulted on October 5, 2013.
- URBEL (2013a). URBEL - City Hall Closer to Slum Populations. "Centros de Referência em Área de Risco (CREAR)" Available at: [http://pEortalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33184&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://pEortalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33184&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&), consulted on October 5, 2013.
- URBEL (2013b). URBEL - City Hall and Community: Shared Management in Risk areas. "Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)" Available at: [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&), consulted on October 5, 2013.
- Wilson, James (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it*. New York: Basic Books.
- Zimmerman, Don (1971). "Recording-Keeping and the Intake Process in a Public Organization". In: Wheeler, S. (ed.). *On Record: Files and Dossiers in American Lives*. New York: Russell Sage Foundation.

**RECEPTION:** August 20, 2014

**REVIEW:** December 29, 2014

**ACCEPTANCE:** July 07, 2015



# De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)

*Lipsky Revisited: the Case of the Structural Programme for Risk Areas (Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR) of the Municipality of Belo Horizonte (Brazil)*

**Silvio Salej, Ana Ardila y Josiane Bragato**

## Palabras clave

- Burocracia
- Latinoamérica
- Medio urbano
- Políticas públicas
- Vivienda

## Key words

- Bureaucracy
- Latin America
- Urban Environment
- Public Politics
- Housing

## Resumen

Las prácticas de las llamadas «burocracias a pie de calle» (*street-level bureaucracy, SLB*) constituyen un problema central a la hora de entender los procesos de implementación de políticas públicas. El trabajo seminal de Lipsky sentó las bases teóricas para un análisis metódico de este tipo de prácticas. Sin embargo, la apropiación de Lipsky, al menos en el contexto latinoamericano, se ha limitado a la citación parcial sin un examen empírico riguroso de la teoría. Nuestro análisis del PEAR, basado en datos primarios (participación etnográfica, entrevistas, grupos focales) y secundarios (textos oficiales), identificó prácticas y contextos no previstos por la teoría. Contrariamente a los postulados teóricos, encontramos que las hipótesis de comportamiento sobre racionalización del servicio y de la simplificación cognitiva, no son buenos predictores de las relaciones de los burócratas a pie de calle (SLBs) con sus ciudadanos.

## Abstract

The practices of street-level bureaucracy (SLB) constitute a central issue to efforts made to understand the implementation of public policies. Lipsky's seminal work established the theoretical bases for a methodical analysis of this type of practice. Nevertheless, the appropriation of Lipsky, at least in the Latin American context, is limited to partial references and lacks a rigorous empirical examination of the theory. Our analysis of the Structural Programme for Risk Areas, based on both primary data (ethnographic participation, interviews, focus groups) and secondary data (official texts), identified practices and contexts not foreseen by the theory. Contrary to the theoretical postulates, it was found that the behavioural hypotheses of rationalisation of service and cognitive simplification are not good predictors of the relationships of street-level bureaucrats (SLBs) with their clients.

## Cómo citar

Salej, Silvio; Ardila, Ana y Bragato, Josiane (2016). «De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 119-136. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Silvio Salej:** Universidade Federal de Minas Gerais | [sisahi@yahoo.com](mailto:sisahi@yahoo.com)

**Ana Ardila:** Universidade Federal de Minas Gerais | [marardila@gmail.com](mailto:marardila@gmail.com)

**Josiane Bragato:** Universidade Federal de Minas Gerais | [josybragato@hotmail.com](mailto:josybragato@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone dos objetivos: presentamos cuán compleja es la implementación de un importante programa social en una gran metrópolis latinoamericana, el Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del gobierno municipal de Belo Horizonte (Brasil) y al mismo tiempo sometemos a test la teoría pionera de Michel Lipsky (1980) sobre burocracias a pie de calle (SLB, por sus siglas en inglés). Cada objetivo está fundado en indagaciones que se sitúan en niveles epistémicos diferentes. En un primer nivel, utilizamos la teoría de las SLB para entender cómo los empleados de primera línea del PEAR enfrentan ambientes adversos y ejercen un poder discrecional que les permite satisfacer necesidades cotidianas del servicio. En un segundo nivel, y dadas las evidencias en contra, mostramos por qué las hipótesis de comportamiento de la teoría se limitan a la reducción de complejidad mediante rutinas de racionalización y simplificación cognitiva de los ciudadanos.

El artículo está dividido en cinco secciones. La primera examina cómo el concepto de SLB adopta una nueva perspectiva en términos del análisis de políticas públicas. La segunda presenta el problema de investigación, en los estrictos términos de la teoría de Lipsky, y las técnicas de recogida de datos. La tercera identifica el lugar del PEAR en la política urbana de Belo Horizonte. En la cuarta compilamos los principales hallazgos empíricos. En la sección final de discusión explicamos que en nuestro entendimiento hay limitaciones implícitas en la formulación inicial de la teoría e indicamos qué nuevos elementos de análisis deben ser incorporados.

## BUROCRACIAS A PIE DE CALLE E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de la modernización de las actividades y funciones del Estado, las investigacio-

nes han mostrado que la dicotomía entre burócratas y políticos no es muy clara (Peter, 2010). Los modelos teóricos y los estudios empíricos destacan la dificultad de separar los ámbitos técnico y político. Los estudios muestran que los burócratas en las democracias contemporáneas no solo administran sino también participan con los políticos de oficio en los procesos de toma de decisiones, constituyéndose, los primeros, en auténticos gestores de políticas públicas.

Este enfoque analítico altera la comprensión del Estado en su relación con la sociedad (Bittner, 1974; Hassard y Pym, 1990; Simon, 1997; Wilson, 1989; Zimmerman, 1971).

Los modelos de análisis sobre burocracias muestran cómo los funcionarios de primera línea influyen en el comportamiento de grandes instituciones —escuelas, policía, seguridad social, autoridades, servicios de salud pública, entre otros— y los resultados de sus políticas. Diversos estudios muestran que el trabajo burocrático está profundamente condicionado por la acción discrecional y la relativa autonomía decisoria en el ejercicio de funciones realizadas en jerarquías organizacionales. En sus estudios sobre la implementación de políticas públicas, Lipsky (1980) puso en evidencia que los burócratas a pie de calle (SLBs) son agentes-clave de la implementación de programas de gobierno, al estudiar los factores contextuales y los procesos de interacción que configuran el ejercicio de sus funciones.

Desde un punto de vista histórico, Barret (2004) destacó que cuanto más énfasis se ponen en la eficiencia y diseño de las políticas, quedan más patentes algunos factores causantes de fallos en su implementación. Pressman y Wildavsky (1984), Gun (1978), Sabatier y Mazmanian (1979), entre otros, estudiaron esos factores y llegaron a las siguientes conclusiones:

- Falta de claridad en los objetivos de las políticas públicas, lo que conduce a diferentes interpretaciones de ejecución.



- Muchos agentes y agencias están en-vueltos en la implementación, lo que causa problemas de coordinación y comunicación.
- La autonomía relativa de las agencias de implementación limita el control administrativo de los procesos.

De esta forma, las perspectivas de estudio sobre la puesta en acción de las políticas públicas desafían la visión tradicional que enfatiza la jerarquía de los procesos (Barrett y Fudge, 1981). Estos enfoques sugieren que la implementación debe ser entendida como un componente integral del proceso político, el cual implica regateo y negociaciones entre formuladores y ejecutores de la política pública. Por tanto, lo que hay es una constante retroalimentación entre el proceso decisorio y de implementación, puesto que todas las partes implicadas tratan de imponer sus valores y satisfacer sus intereses (Barret, 2004).

Dado este escenario y considerando la importancia de los cambios y contingencias, han sido formulados dos modelos básicos para el análisis de la implementación de políticas públicas: *top-down* y *bottom-up* (Sabatier, 1986; Oliveira, 2009). El modelo *top-down* se fija en el diseño de la política, en la coherencia y legitimidad del proceso de decisión, donde la propuesta e iniciativa da origen al diseño burocrático (sistema) y a la pretendida coincidencia entre resultados esperados y obtenidos. De esta forma, el papel de los estudios sobre implementación consiste en identificar las causas de los problemas de ejecución y sugerir formas para alcanzar un mejor acoplamiento entre acciones de implementación y objetivos de la política tales como control de agentes, mejoras en la coordinación y en los canales de comunicación, entre otros.

El modelo *bottom-up*, en cambio, entiende el proceso de creación de la política pública como un *continuum* con modificaciones a lo largo de las etapas que intentan

traducir intenciones en acción. Presupone que el proceso de implementación transforma y adapta la política original. En consecuencia, este modelo propone un análisis longitudinal del origen y de los cambios sufridos por el proceso. Está atento a las circunstancias en las cuales se completa hasta el final la cadena de servicio, por ejemplo en las «acciones a pie de calle».

Majone (2013) advierte que la perspectiva *bottom-up* da poca importancia a los objetivos y planes. El proceso es lo más importante y los resultados no son predecibles. Así, los sucesos o fracasos en los resultados no dependen de planes previos, sino más bien de la implementación. Esta perspectiva ve la política pública como algo flexible y adaptable a posibles contingencias y cambios, siendo estos factores los que generan resultados cambiantes.

Dado este debate teórico, la actividad de aquellos que son responsables de la implementación de políticas públicas, su relativa autonomía y su margen de maniobra al final de la cadena de servicio se constituye en el foco de los estudios empíricos. Así, en lugar de ser considerados como receptores pasivos en una cadena de mando, los implementadores de políticas públicas son reconocidos como agentes capaces de actuar con discreción. Mucho de lo que sabemos sobre este tipo de agentes se lo debemos al trabajo seminal de Michel Lipsky (1980) *Street Level Bureaucracy*.

## MARCO CONCEPTUAL DE LIPSKY, HIPÓTESIS Y RECOGIDA DE DATOS

De acuerdo con Lipsky (1980), el concepto de SLB es aplicable a las agencias públicas que interactúan de forma directa con los ciudadanos (u organizaciones). Abarca los servidores públicos que toman contacto directo con los usuarios de servicios sociales tales como profesores, oficiales de policía, trabajadores sociales, abogados, jueces,

oficiales de justicia, profesionales de la salud, entre otros. Este tipo de funcionarios está en el ojo del huracán cuando se desatan debates sobre la calidad de los servicios públicos. Trabajan bajo la presión constante de ser eficaces y responsables en sus labores. Estos burócratas, que están en la primera línea de las políticas de gobierno, son el rostro visible de los beneficios gubernamentales dado que interactúan de forma continua con las poblaciones-objeto. En el contexto latinoamericano, la literatura indexada presenta, por regla general, comentarios teóricos, sin aplicación empírica de los conceptos y de las relaciones hipotéticas (Oliveira, 2012; Revuelta, 2007). Otros trabajos invocan la teoría de las SLBs como un marco de referencia general para destacar la debilidad burocrática del Estado (Buchely, 2012).

El debate político sobre las prácticas de los burócratas a pie de calle (SLBs) se fundamenta en dos razones. La primera tiene que ver con el hecho de que todo debate sobre servicios públicos, se convierte directamente en un debate sobre las funciones y el desempeño de estos profesionales. La segunda tiene que ver con el hecho de que los SLBs producen un fuerte impacto en la vida de sus ciudadanos dado que están insertos en el espacio social de comunidades locales modelando las expectativas sobre los servicios públicos. Los SLBs interpretan la elegibilidad o no en el acceso a los servicios, descifran el lenguaje de los ciudadanos y median en las relaciones de estos con el Estado. En pocas palabras, son responsables de la mediación cotidiana entre gobiernos y ciudadanos.

Lipsky (1980) además destaca que las relaciones entre los SLBs y los ciudadanos no son «naturales», sino más bien potencialmente conflictivas. Este autor apunta que los beneficiarios vienen a los SLBs como personas únicas con experiencias de vida, expectativas y necesidades diferenciadas. Sin embargo, cuando entran en contacto con los funcionarios de primera línea, los beneficia-

rios se transforman en ciudadanos que son rotulados en estándares de categorías sociales. A partir de ahí, son tratados de acuerdo con esquemas preconcebidos. Por un lado, los ciudadanos comienzan percibiendo sus necesidades como problemas y sus demandas como manifestaciones de sus expectativas individuales, esperando recibir un tratamiento personalizado. Por otro lado, los SLBs captan los problemas de los ciudadanos y sus demandas individuales bajo esquemas de simplificación clasificatoria.

Para tornar operativo este estudio, construimos un esquema analítico de acuerdo con la propuesta desarrollada por Lipsky (1980). Con este fin, el concepto fue desagregado en dimensiones, hipótesis e indicadores empíricos. El diseño no está en el libro de Lipsky; expresa la forma en que los autores nos apropiamos del problema y la forma cómo fue construido el concepto central de la teoría.

El concepto de SLB da cuenta de un problema en el cual interactúan tres dimensiones: condiciones de trabajo, conflictos experimentados por los trabajadores de primera línea y pautas de comportamiento. Dada la escasez de recursos —en relación con una demanda siempre creciente de servicios— y el carácter difuso de los fines institucionales, los SLBs sienten la tensión entre el ideal del servicio y las condiciones reales de ejecución.

Considerando las desproporciones entre demandas y recursos disponibles, sumado a la falta de claridad de los objetivos del servicio, Lipsky construye dos hipótesis sobre las respuestas comportamentales de los SLBs. Estas implican planes de acción que revelan el poder discrecional de los funcionarios de primera línea como respuesta a las incertezas y presiones.

La primera es la hipótesis de la racionalización del servicio, la cual apunta que dada la escasez de recursos y la demanda creciente por el servicio, los SLBs toman medi-

das para racionar el servicio y limitar la demanda (asignando costos en tiempo y dinero, creando listas de espera y formularios que deben ser rellenos, definiendo criterios de urgencia y realizando un triaje de los ciudadanos de acuerdo con la gravedad de su situación).

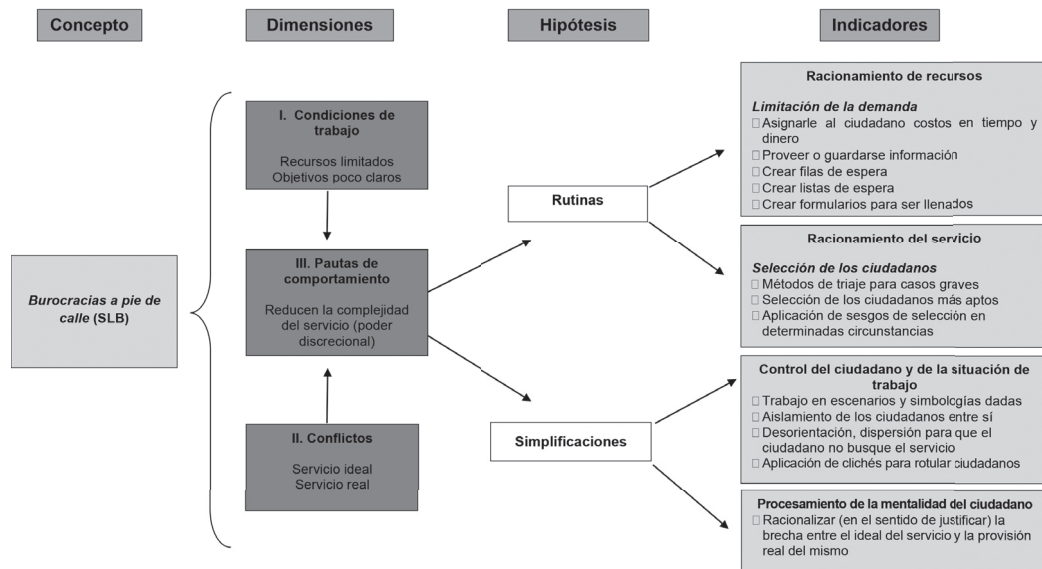
La segunda es la hipótesis de la simplificación cognitiva, según la cual, dada la condición única de las experiencias de vida y expectativas de los ciudadanos, los SLBs desarrollan procesos cognitivos mediante los cuales ejercen control sobre esta pluralidad de expectativas (movilizan símbolos, establecen escalas de prioridades de acuerdo con rótulos mentales con los cuales clasifican, separan y dispersan a los ciudadanos, crean racionalizaciones y justificaciones para dar sentido a la distancia que hay entre el ideal y la realidad del servicio).

En este estudio, el modelo analítico de Lipsky (1980) es utilizado para estudiar el trabajo diario realizando por trabajadores sociales, psicólogos, geógrafos y empleados municipales responsables de evaluar las

condiciones físicas de terrenos y construcciones, es decir los funcionarios que implementan el Programa Estructural en Áreas de Riesgo bajo la coordinación de la Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que es una agencia municipal de la capital del estado federado de Minas Gerais, Brasil. Para ese propósito, fueron empleadas diversas técnicas para la recogida de datos primarios y secundarios. La integración de las mismas facilita la triangulación necesaria (observación, declaraciones orales y datos secundarios escritos) de las informaciones recogidas. Presentamos las situaciones problemáticas identificadas durante la observación y clasificación de los sistemas de trabajo de los funcionarios del PEAR.

Los funcionarios del PEAR fueron analizados en relación con su autonomía, su capacidad gerencial, cualificación y control social ejercidos en el servicio. Los funcionarios del PEAR tienen como misión servir a una población de casi 500.000 personas (URBEL, 2009: 71) que viven en condición de riesgo geológico y peligro latente para sus vidas. Los técnicos del PEAR administran

FIGURA 1. Lipsky (1980) – Modelo analítico



**TABLA 1.** Metodología: fuentes de información

Tipo de fuente	Instrumento de recogida de información	Población-objeto	Tamaño de la muestra/ período
Datos primarios y secundarios	Análisis de documentos	Fuentes documentales de política pública del PEAR y de la Alcaldía de Belo Horizonte. Fuentes del Gobierno Federal.	De febrero de 2011 a diciembre de 2012.
Datos primarios	Observación participante	Técnicos y beneficiarios del PEAR.	De junio a diciembre de 2011.
Datos primarios	Entrevistas en profundidad y semiestructuradas	Técnicos. 5 entrevistas fueron realizadas con miembros del equipo físico (ingenieros, topógrafos y arquitectos), 3 con técnicos del área social (trabajadores sociales y psicólogos) y 4 con gerentes del PEAR.	12 entrevistas por muestreo en bola de nieve. Los técnicos entrevistados corresponden al 32% del equipo del PEAR. De junio a diciembre de 2011.
Datos primarios	Grupos focales	Beneficiarios del PEAR (Líderes comunitarios y miembros de los NUDEC).	4 grupos de junio a diciembre de 2011.

procedimientos burocráticos complejos y conflictos de interés en su trabajo de campo bajo el escrutinio de la población beneficiaria. Por estos motivos, estos funcionarios corresponden al perfil típico de un burócrata a pie de calle, esperándose de ellos algún grado de discreción en el ejercicio de sus funciones.

Resulta imposible para estos funcionarios de primera línea abarcar el universo de los beneficiarios de la política o aplicar todas las regulaciones previstas. Además, aunque los procedimientos sean altamente estandarizados, no hay una forma simple de ponerlos en práctica. En consecuencia, estos funcionarios deben: a) seleccionar áreas o ciudadanos en los cuales deban concentrarse; b) priorizar problemas y c) improvisar y adoptar soluciones caso a caso.

En este contexto, dos preguntas-clave surgen: 1) ¿cómo los SLBs del PEAR implementan su trabajo en un escenario de recursos escasos, objetivos difusos, falta de control y circunstancias adversas? 2) ¿cuál es el margen de maniobra o poder discrecional de los SLBs del PEAR?

## **PAPEL DEL PEAR EN LA POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE**

La reforma constitucional de finales de los años noventa y la movilización de los actores organizados de la sociedad civil (tales como movimientos por la vivienda, asociaciones profesionales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la educación y la asistencia social) fortalecieron la descentralización de las políticas urbanas. En este contexto de redemocratización de los servicios públicos brasileños, se crea el PEAR como un componente integral de la política de vivienda encaminada a formalizar y regular extensas áreas de favelas en Belo Horizonte (Fernandes y Azevedo, 2005).

El Sistema Municipal de Vivienda, y su política correspondiente, fue creado en 1993. Comprende la Secretaría Municipal de Vivienda, la Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte URBEL, el Consejo Municipal de Vivienda y el Fondo Municipal de Vivienda (Fernandes y Azevedo, 2005). El PEAR está bajo la coordinación de la URBEL. Su objetivo es diagnosticar, prevenir y minimizar los

riesgos geológicos y geotécnicos identificando y provisionando infraestructura en áreas sensibles para garantizar la seguridad de la población que vive en terrenos geológicamente deteriorados y favelas (Cerri y Noquera, 2006).

### Objetivos, funciones y recursos del PEAR

Bajo la responsabilidad del PEAR, programas de gestión son puestos en marcha en terrenos deteriorados y favelas con el principal objetivo de adoptar medidas estructurales que buscan la regularización urbana (provisión de infraestructura, inspecciones individualizadas y monitorización durante la estación lluviosa), mantenimiento (ejecución de intervenciones de pequeña y media escala para paliar situaciones de riesgo) y regularización de terrenos (reubicación temporal para construcción de casas o reubicación definitiva) con la finalidad de limitar el riesgo en un nivel tal que pueda permitir la monitorización.

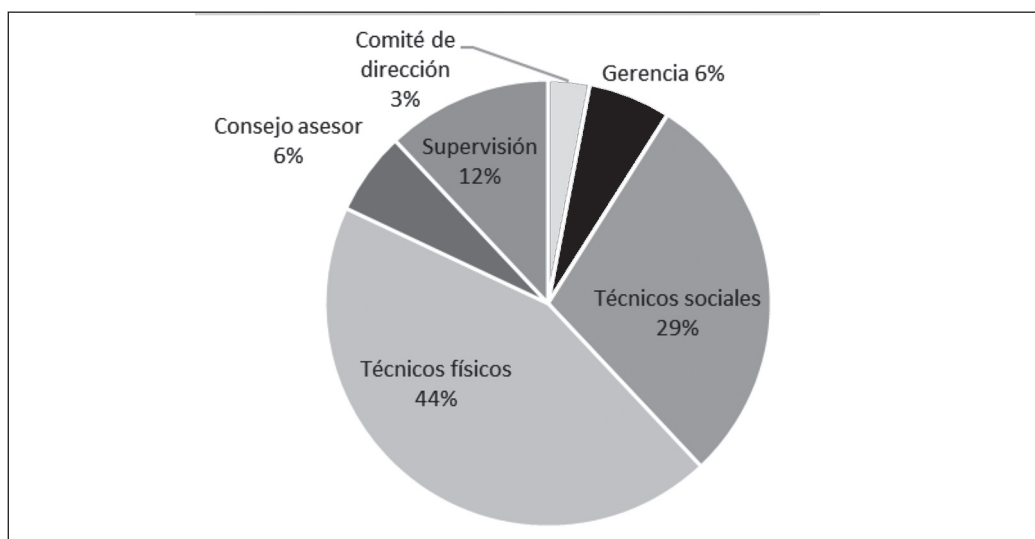
El PEAR atiende actualmente el 83% de las 208 áreas de favelas y ocupación irregular situadas en las Zonas de Interés Social

Especial de Belo Horizonte (ZEIS). Estas áreas corresponden al 5% de los 335 km<sup>2</sup> de la extensión total de la ciudad y al 8% de sus 2.412.937 habitantes (URBEL, 2009). Todas las acciones del PEAR buscan disminuir el riesgo inminente de la vida de los habitantes que ocupan áreas irregulares.

Los costos del PEAR son financiados con recursos del Fondo Municipal de Habitación (FMH). El gobierno municipal realizó inversiones por un monto aproximado de 10,5 millones de reales (4,56 millones de dólares) para la ejecución del PEAR en los dos últimos años, lo que corresponde al 1,5% del presupuesto municipal para el sector. De acuerdo con los datos del presupuesto, la vivienda ocupa la séptima posición en el *ranking* de gastos de la ciudad, detrás de la salud, la educación, la urbanización, el saneamiento básico, la administración y la asistencia social.

Esos recursos son invertidos en la ejecución de contratos, en la compra de material de construcción utilizado por los propios habitantes y en contratos para la movilización de los Núcleos de Defensa Civil (NUDEC).

**GRÁFICO 1.** Distribución de percentiles del equipo del PEAR



El PEAR emplea 34 funcionarios, incluido personal gerencial y técnico. La nómina de salarios no está incluida en los gastos del programa antes indicados. El número de técnicos no es fijo y su distribución puede variar de acuerdo con la demanda, especialmente durante el periodo de lluvias. El peso dado a los técnicos del área física, que ejecutan las obras civiles de prevención, es consecuente con la distribución de sus puestos.

El equipo es reclutado, por lo general, mediante proceso de selección abierto y público o a través de selección para contratos temporales cuando se necesita ampliar el número de funcionarios. Sin embargo, también se dan casos de designación a dedo o a través de indicación política, conocidos como cargos comisionados. Los funcionarios trabajan 8 horas al día y 40 a la semana y ganan aproximadamente 8 salarios mínimos por mes. En el periodo de lluvias, los técnicos son asignados en equipos (un inspector del área física y un trabajador del área social) que deben permanecer a disposición del servicio los fines de semana y las vacaciones (entrevista con el gerente de URBEL, 2011).

El programa desarrolla una estrategia de gestión participativa para unir a los pobladores en torno a los objetivos del programa. La URBEL instituyó los NUDEC, compuestos por residentes y líderes de las áreas de riesgo, con el fin de que estos interactúen con las comunidades en la prevención, monitorización e inspección. URBEL también instituyó el Grupo Ejecutivo de Áreas de Riesgo (GEAR), compuesto por varias agencias de gobierno, incluida la defensa civil, el cuerpo de bomberos, la policía y empresas de agua y energía. Hay 48 núcleos organizados que cubren 56 comunidades en todas las regiones de la ciudad (URBEL, 2013b).

La URBEL también organizó los Centros de Referencia en Áreas de Riesgo (CREARs) que constituyen una presencia constante del gobierno en áreas de mayor peligro geológico (URBEL, 2013a). Además, el gobierno

municipal creó el Programa de Auxilio para Vivienda y el Programa de Remoción y Reasentamiento en Función de Riesgo y Obras Públicas (PROAS), que facilita la reubicación de familias (URBEL, 2012).

Las competencias atribuidas a los técnicos difieren en función de sus especialidades. El equipo del área técnica, ingenieros y geólogos, ejecuta la asistencia técnica al riesgo, definen los procedimientos, suministran información a los habitantes y coordinan actividades de intervención en pequeña escala. También monitorizan el nivel de lluvias accionando alarmas en caso de emergencia (URBEL, 2012).

Los miembros del equipo social, conformado por geógrafos, trabajadores sociales o psicólogos, ejecutan actividades para informar a la población sobre el programa y sobre estrategias de prevención, sea que impliquen remoción temporal o definitiva. También coordinan los NUDECs y las relaciones con otras instituciones, encaminan los beneficiarios a otros programas sociales, acompañan las acciones de remoción y reasentamiento y ejecutan actividades educativas sobre medio ambiente y prevención del riesgo (URBEL, 2012).

La actividad más frecuente, ejecutada por los equipos, es la inspección de condiciones físicas. De acuerdo con cálculos reportados por URBEL, 6.571 inspecciones fueron realizadas por los 15 técnicos en 2011, con una media aproximada de 438 inspecciones por técnico. En el mismo periodo, 10 técnicos sociales ejecutaron 72 remociones temporales y 306 definitivas. Bajo condiciones normales, un técnico social ejecuta de media dos remociones por día, lo cual puede duplicarse en tiempo de lluvias (URBEL, 2010b).

### **El usuario ideal: los criterios de selección**

Para cumplir las metas del PEAR, el equipo técnico realiza acciones o intervenciones para incluir un número importante de benefi-



ciarios. Los profesionales del área técnica deben seguir los siguientes criterios de selección de personas en situación de riesgo, establecidos por las directivas definidas por la Política Municipal de Habitación (URBEL, 2012: 6):

- Exposición al riesgo geológico.
- Situación socioeconómica vulnerable (personas que residen en áreas designadas como Zonas de Interés Social Especial y tienen ingresos menores de cinco salarios mínimos).
- Propiedad del inmueble (los beneficiarios no pueden vivir en áreas públicas o de propiedad privada, sus casas deben ser de albañilería y no de plástico o de otro tipo de material temporal y deben haber vivido en ellas por lo menos dos años).
- Son excluidos los beneficiarios de otros programas de vivienda.

La principal forma de vinculación al programa depende de un pedido del residente en áreas de riesgo de una inspección de la situación del inmueble, realizado en la central de atención de la URBEL (que realiza una preidentificación de la población objetivo trazando un mapa de las zonas de riesgo localizadas en las Zonas de Interés Social Especial —ZEIS—, que son las áreas de operación del PEAR). A partir de la llamada realizada por el ciudadano, se recoge la información según los parámetros antes mencionados. Existen otros canales oficiales de información que reciben y procesan las demandas de los ciudadanos, entre ellos, los Centros de Referencia en Áreas de Riesgo (CREAR), el Grupo Ejecutivo de Áreas de Riesgo (GEAR) y los NUDEC (2012). Además de estos canales, los representantes del Concejo municipal, de la Alcaldía, de los órganos judiciales, de la Asamblea del Estado y los directivos de la URBEL pueden enviar solicitudes. Verificamos este tipo de demandas

durante las entrevistas con los técnicos y la observación de campo.

Las actividades de los técnicos físicos y sociales también se orientan según las condiciones ambientales asociadas al régimen de lluvias. Este régimen está dividido en dos períodos durante el año: el período de emergencia corresponde a la época lluviosa entre octubre y marzo. El programa considera los diagnósticos de riesgo elaborados por la URBEL desde 1994, que son actualizados cada dos años, para identificar e intervenir en áreas de riesgo.

## PRINCIPALES RESULTADOS

En esta sección presentamos los resultados más relevantes concernientes a las dimensiones y las hipótesis consideradas en la matriz analítica de Lipsky, para responder a las preguntas formuladas en este estudio. Primero, discutimos de manera general los componentes del poder discrecional, tanto en términos de los principios definidos por el programa como en relación con las prácticas efectuadas por los funcionarios. Posteriormente exponemos el papel de la discrecionalidad en la construcción de rutinas y clasificaciones, de acuerdo con las hipótesis levantadas anteriormente.

### La construcción del poder discrecional en el PEAR

Durante el proceso de implementación del PEAR, los técnicos realizan mucho más que una aplicación de las directivas del programa. En su actividad cotidiana, enfrentan conflictos que requieren observación y discernimiento para tomar decisiones. Para tal fin deben considerar su propia autonomía y los factores del contexto social de su clientela, que no pueden ser reducidos a los formatos de actuación del programa. Estos conflictos influyen en el grado de eficiencia, calidad y respuesta que el programa y sus clientes necesitan y que los técnicos desean ofrecer en su trabajo.

Para los técnicos, uno de los principales problemas está relacionado con los aspectos del diseño institucional del programa, que limitan la atención a las demandas de la población. Más que la escasez de recursos, situación que podría generar estrategias para limitar la demanda, las dificultades residen en la imposibilidad de ofrecer alternativas diferentes a la reubicación de los beneficiarios. La barrera más importante es la restricción que prohíbe la indemnización monetaria de los residentes. En palabras de un técnico:

Como en todo buen servicio público, faltan recursos. Pero creo que, de una manera general, podemos cumplir con los objetivos principales del programa. Ahora, esto crea muchas veces algunas dificultades, como, por ejemplo, cuando escuchamos que el PEAR trabaja solo con reubicación. Nosotros no tenemos recursos para indemnizar. Entonces eso, es muchas veces una cuestión que dificulta el proceso de convencer a la familia. Solo que no tenemos otra forma de trabajar hoy, solo podemos trabajar, así de frente, con la cuestión de la reubicación (técnico 13).

Otros conflictos están asociados con el conocimiento de los objetivos programáticos del servicio. Un análisis de las condiciones de trabajo que los técnicos del PEAR experimentan muestra que, a diferencia de otros SLBs, conocen los diversos aspectos de su misión, de las estructuras administrativas y de las expectativas institucionales de su función. A pesar de esto, consideran insuficiente el grado de conocimiento aprendido formalmente para manejar las situaciones laborales, especialmente con las comunidades y con las amenazas asociadas a las situaciones del riesgo. Para los empleados del PEAR, es necesario adquirir experiencia práctica para la realización de sus funciones, que solo se adquiere por medio del trabajo de campo en la interacción diaria. De acuerdo con un técnico del PEAR:

Durante el entrenamiento estudiamos el programa, nos pasaron todas las informaciones, todos

los criterios que debemos usar para atender en el PEAR. Tuvimos una semana de capacitación, que a veces no todo el mundo que entra recibe, pero ellos dan una explicación previa y algunas cosas se acaban aprendiendo sobre el terreno (técnico 5).

Yo tuve entrenamiento. Algunas personas que entraron recientemente creo que no tuvieron la misma oportunidad. Entonces van aprendiendo a través de su propia experiencia... Ahora, de verdad, el entrenamiento en sí misma no es suficiente. La experiencia y el tiempo de trabajo que se tienen ayudan mucho (técnico 7).

El servicio diario de implementación del programa en campo implica el desarrollo de un alto grado de flexibilidad y autonomía de los funcionarios del programa. A pesar de que las agencias del gobierno ejercen control sobre la discrecionalidad de los técnicos, se considera indispensable un cierto grado de autonomía. Este grado puede aumentar o disminuir de acuerdo con el ritmo de las actividades, que están organizadas según el nivel de riesgo por la estacionalidad del régimen de lluvias y las situaciones de emergencia. Los funcionarios y los directivos del PEAR negocian el nivel de planificación y control de las actividades según el contexto:

La planificación es fundamental. Es parte de la organización del trabajo. Entonces cada persona, dentro de su ritmo de trabajo, tiene que organizarse... Nosotros tenemos esta libertad para definir nuestra agenda día a día. A no ser que sean casos de emergencia en ese momento, establecidos por los jefes. Nosotros somos libres para organizarnos de alguna forma (técnico 7).

En la época seca hay tranquilidad. Usted tiene la flexibilidad de ir haciendo las cosas con más tranquilidad y puede tener una mejor calidad. En la época de lluvia, si está lloviendo mucho, la cosa comienza a complicarse. Hay muchas reubicaciones, entonces, muchas veces, no tenemos cómo desempeñar el trabajo de la mejor forma que creemos... (técnico 13).

De otro lado, este alto grado de autonomía permite a los funcionarios desarrollar sus propios estilos para realizar las funciones asignadas y manejar las diferentes situaciones que no están contempladas en la definición ideal del programa. En las entrevistas y durante las observaciones y los grupos focales, los técnicos emplearon el concepto de riesgo y la experiencia de campo para justificar sus acciones y el atraso de algunas intervenciones.

Los procedimientos son seguidos como directrices. Yo sigo estas directrices, pero pongo cosas personales. Por ejemplo, converso con un ingeniero para ver cómo está la situación de las casas. Si están en riesgo, pero si no es una cosa muy grave, se puede espaciar el tiempo de una visita a otra (técnico 15).

El PEAR es un proyecto bastante específico, la manera de lidiar con él depende del profesional. Tienes que lidiar con tu flexibilidad. Tú imprimes tu personalidad en aquello que es fijo. No cambias lo que es fijo, pero si tu forma de lidiar con ello (técnico 6).

El ejercicio de la discrecionalidad también se expresa en la construcción de rutinas y formas de clasificación. A continuación mostraremos cómo los funcionarios del PEAR presentan características semejantes a otros casos de SLBs, pero se distinguen por la propia naturaleza del programa y de sus beneficiarios. Estas diferencias respecto del modelo de Lipsky revelan el papel de factores situacionales y normativos en la construcción de las prácticas burocráticas.

### **Hipótesis del racionamiento del servicio**

En esta sección centramos la discusión en las rutinas realizadas por los técnicos de primera línea del PEAR, con especial énfasis en su comportamiento cuando interactúan con sus beneficiarios y otros actores que participan de la implementación del programa. Analizamos cómo las burocracias a pie de calle desarro-

llan sus propios patrones de comportamiento y se esfuerzan por hacer más compatibles sus prácticas con las condiciones reales de oferta del servicio. Particularmente indagamos si efectivamente, como Lipsky propone, los funcionarios crean rutinas orientadas al racionamiento del servicio, al control de los ciudadanos y a la reducción de las consecuencias de la incertidumbre por medio del manejo prudente de los recursos y de los efectos de las prácticas cotidianas.

Observamos que los procesos de implementación del PEAR implican situaciones muy complejas para estos SLBs. Los funcionarios regularmente usan su poder discrecional para mediar entre los objetivos institucionales, las demandas individuales y colectivas de los beneficiarios y las presiones externas de otros agentes locales. En el ejercicio de este poder, estos empleados desarrollan rutinas y simplificaciones, que sin embargo, crean tensiones con sus propios valores e introducen quiebras del orden y negociaciones en la organización burocrática.

En general, los servicios son racionados de manera más frecuente durante los períodos lluviosos. Los técnicos limitan los recursos por medio del control de los ciudadanos y de los lugares de construcción, además de responsabilizar a los residentes de la monitorización de los lugares de construcción y del estado de riesgo de sus casas. Esta forma de hacer viable el servicio permite, de otro lado, que los residentes tomen iniciativas y destinen tiempo para identificar situaciones que demanden el servicio de los funcionarios. Mas también fueron identificados casos en que los funcionarios identificaron situaciones de alto riesgo de forma espontánea, sin una demanda anterior. Los técnicos explican la forma de operación de acuerdo con el nivel de riesgo:

Trazando el mapa se identifican las áreas de riesgo. Según los puntos de riesgo del mapa, buscamos a las personas haciendo el trabajo de ir de

puerta en puerta conversando y orientando sobre la situación, para que sean nuestras aliadas en la monitorización, en la observación del riesgo. Después de eso, las personas vienen a buscarnos al programa, porque se les enseña para que lo hagan así (técnico 3).

Quien genera la demanda es el residente, a través de las visitas que ellos solicitan. Y no hay ninguna limitación para que en el caso de estar pasando por algún lugar del barrio, si veo un caso muy grave, pueda generar una demanda. En la mayoría de los casos, se monitoriza la casa. Entonces la monitorización no se hace por parte de los técnicos del PEAR. Se hace por los residentes. En la mayoría de los casos ellos mismos lo solicitan cuando la lluvia comienza de nuevo. Pero si la gran mayoría no hace realmente lo que tiene que hacer, yo creo que la URBEL no tendría condiciones para atender a todo mundo (técnico 7).

Esta definición general no es permanente ni en términos espaciales ni temporales; es construida de forma situacional. Los funcionarios deben ejercer su poder discrecional para atender las necesidades de una población en situación de riesgo en la ciudad, en diferentes tipos de vecindarios y en una temporalidad definida por el estado del tiempo climático. Esta variabilidad implica el desarrollo de una capacidad de negociación y mediación que está presente en la práctica de estos agentes. Basándonos en la información recogida, identificamos cuatro tipos de situaciones en las cuales, más que racionar el servicio, como fue planteado por Lipsky, se pone a prueba la habilidad de mediar en conflictos. Las prácticas de estos técnicos están, principalmente, orientadas a mejorar el proceso de prevención de emergencias.

La primera situación identificada está asociada a los períodos más lluviosos, cuando aumenta el número de beneficiarios. Más que limitar la demanda, los funcionarios buscan identificar de forma más rápida aquellos que deben ser reubicados porque están en áreas de alto riesgo. Los conflictos se intensifican cuando los habitantes resisten y no

cumplen con las orientaciones de los agentes del programa. En consecuencia, los funcionarios emplean diversas estrategias de negociación, entre las cuales tiene un papel central la mediación de agentes comunitarios, que son voluntarios de los NUDEC, tal como ilustra la siguiente declaración:

El técnico social durante el año hace trabajos con los voluntarios del NUDEC, que yo llamo mano derecha dentro del barrio. Esto es lo que necesitamos, tener el apoyo comunitario para nuestras acciones... Si tenemos una familia que se resiste, podemos utilizar esos líderes para apoyarnos, para convencerlos, porque ellos conocen bien la realidad del barrio, del lugar donde viven y ellos son nuestro auxilio. Solo que si tú no haces un trabajo continuo con ellos, no pondrás contar con su ayuda. Tenemos que estar siempre motivándolos, a pesar de que la propia situación del barrio los motiva (técnico 9).

Cuando la intervención de los voluntarios del NUDEC es insuficiente, los funcionarios utilizan un lenguaje simplificado para explicar la situación y, en algunos casos, emplean medidas coercitivas. El límite que establece el uso de estas medidas es cuando están en juego la vida de los habitantes y la propia legitimidad de los técnicos. De manera más frecuente, estas medidas son usadas cuando los habitantes insisten en permanecer en las casas a pesar de la amenaza inminente. En este caso, los funcionarios cambian el tono amigable y apelan a mecanismos de fuerza.

La conversación para convencerlos es diferente de la de informar sobre el programa. Esta conversación busca, además de informar, comprometer a la persona. Siempre le digo a mis beneficiarios: mire, yo conozco el lugar donde se vende un refrigerador, estufas, sábanas, pero no conozco dónde se vende la vida. Eso no se dice en los procedimientos formales del programa, pero es una forma que utilizo para convencerlos... A veces hasta es interesante, usted conversa y, cuando no

sirve para nada, continúo siendo educado, hablo como un profesional, pero cambio de actitud y de forma de hablar. No es más de forma amigable, aunque sí educada: vea, si usted no sale, yo voy a venir de esta y de esa forma. Ya pasó la fase de convencimiento y va a haber una reubicación obligatoria (técnico 9).

La segunda situación está asociada a los conflictos que implican restricciones a la construcción de infraestructura para resolver las situaciones de riesgo. Aparecen aquí problemas de coordinación o de suspensión del trabajo debido a la falta de recursos y, en consecuencia, se crean conflictos en la relación con la comunidad en el marco del modelo de gestión participativa del riesgo. En estos casos, los técnicos median entre las comunidades y los contratistas, los proveedores y otros agentes que están comprometidos en las obras. Los funcionarios presionan a los comerciantes y negocian con las comunidades para evitar, aunque no siempre con éxito, atrasos en los tiempos previstos. Ante estas situaciones, los funcionarios crean justificaciones sobre el hecho de no tener capacidad de injerencia y evitar responder individualmente.

Algunas veces pueden faltar recursos, pueden faltar materiales. Eso no es responsabilidad del técnico que está haciendo la obra. Es responsabilidad de la empresa. Si el material no llega a tiempo para los beneficiarios, van a interpretar que nosotros tenemos que ver con eso. Entonces se genera un problema para nosotros (técnico 7).

La tercera situación establecida que tiene gran influencia en el trabajo es la presión ejercida por agentes políticos y comunitarios para acceder a los servicios a través de la movilización de clientelas políticas, especialmente en los períodos de lluvia. Los políticos, particularmente los concejales, buscan influenciar en los procesos de selección de beneficiarios, para incluir individuos que no reúnen los requerimientos ideales definidos por la institu-

ción, o para acelerar el servicio en ciertas comunidades. Los SLBs del PEAR consideran este tipo de presiones como una petición de privilegios injustos. En estos casos, ejercen su poder discrecional como una forma de resistir a las presiones, por medio de mecanismos de selección de beneficiarios, denominados *traje*, y por dilatar la atención a los protegidos políticos, tal como insiste el funcionario:

Cuando hay una demanda de un político, él generalmente pide con más intensidad la respuesta. Entonces él genera una demanda, que tiene que ser atendida con plazos y todo. Pero el trabajo va a ser realizado dentro de los procedimientos del PEAR. A veces un habitante de barrio no entiende esto. Cree que porque fue solicitado por un político él va a ser beneficiado de alguna manera. Pero va a ser generada una demanda de visita técnica y será atendido dentro de los procedimientos del programa (técnico 7).

La cuarta situación que fue observada corresponde al caso en el cual los funcionarios quiebran los criterios para la selección de beneficiarios, especialmente cuando ellos no son propietarios de sus viviendas, condición formalmente necesaria para ser elegibles por el programa. En este caso, los técnicos atienden las solicitudes antes de realizar los procedimientos burocráticos, o emplean estrategias de persuasión con los directivos, a través de la exageración de la severidad del riesgo, de la situación socioeconómica, o de las consecuencias si no son atendidos. El uso de estas estrategias informales de inclusión de beneficiarios permite a los técnicos mantener su autoimagen y sus valores morales en consideración con su clientela. De acuerdo con un técnico:

Cuando la familia cumple con todos los requisitos, es reubicada y se cierra el asunto. Pero hay casos que escapan, como cuando la casa de la familia fue demolida, o cuando es alquilada. En ese caso, usted hace un documento de cesión, es decir, la vivienda era en principio alquilada, pero el propie-



tario «cede» el inmueble a la familia que vivía allí, les cede los derechos a los cuales él tendría derecho... En este caso es una quiebra del criterio, pero cuando uno lo quiebra, la familia entra en el programa. Hay situaciones en las cuales eso pasa, no son la mayor parte de los casos, pero pasa. Es una quiebra de criterio, pero el programa no es ciento por ciento rígido (técnico 9).

En conjunto, estas situaciones permiten cuestionar el argumento defendido por Lipsky de la tendencia de este tipo de funcionarios a limitar y racionar la demanda. Por el contrario, los funcionarios del PEAR buscan optimizar los recursos en relación con el potencial de riesgo enfrentado por las comunidades. El poder discrecional es ejercido de manera situacional, con los objetivos de incluir o dilatar la atención de beneficiarios, promover la participación comunitaria, mediar los conflictos o controlar los recursos disponibles.

### **Hipótesis de la simplificación cognitiva**

Dada la distancia y los conflictos entre las condiciones ideales y las reales del servicio, los técnicos crean idealizaciones y construcciones cognitivas para definir su función burocrática y los beneficiarios del programa. Para estos burócratas, trabajar en el PEAR tiene un significado más amplio que la simple implementación de un programa orientado a disminuir el riesgo geológico en Belo Horizonte. Su trabajo también implica resolver el problema de personas que están en áreas de riesgo inminente de pérdida de vidas. Estas idealizaciones son construidas socialmente a partir de imperativos normativos, que crean expectativas acerca del papel y del tipo de comportamiento de los técnicos con los beneficiarios.

Identificamos dos tipos principales de idealizaciones que involucran beneficiarios y técnicos y que expresan conflictos y tensiones que deben ser enfrentadas en el servicio. De un lado, observamos con frecuencia que los técnicos clasifican a los beneficiarios

como individuos socialmente desfavorecidos, mientras que crean una autoimagen de grupo mediada por la idea de ser «salvadores» legítimos, con obligaciones personales basadas en gratificaciones morales y afectivas. De acuerdo con los funcionarios:

Nosotros hacemos un trabajo extremadamente importante social y estructuralmente. Cuando se hace un trabajo estructural sobre la vivienda de una persona, se la está motivando. Esto produce otra visión sobre su propia casa, que es una referencia personal para cualquiera. Una simple escalera para llegar a la casa representa un nivel de estatus enorme para aquella persona. Esto genera un orgullo, «que mi familia esté mejor, etc.». Proveer esto a las personas es estupendo (técnico 6).

De otro lado, los técnicos modifican el concepto de cliente para resolver las diferencias entre los objetivos ideales del programa y su implementación real. Estas modificaciones son realizadas en dos tipos de situaciones: cuando suceden conflictos causados por infracciones cometidas por los beneficiarios, tales como robos o agresiones o cuando las demandas de la clientela son consideradas desproporcionadas. Los dos casos son vistos como factores que reducen la autonomía de los burócratas para resolver los problemas de gestión del riesgo. Para ellos, estos conflictos son explicados como un producto de la estructura paternalista del programa y de la inconsistencia moral de los beneficiarios. Según uno de los técnicos:

Voy a decirte una cosa con la cual no estoy de acuerdo: la tutela constante al beneficiario, que no es ni siquiera del programa... yo creo que lo protegemos mucho. A partir del momento en que el habitante construye en un lugar como ese, de riesgo, seguro que hay una completa segregación social, y tienes que enfrentar una serie de problemas, pero la municipalidad no puede resolver los problemas personales. Los individuos nos causan problemas, además de robar el material, maldicen



porque quieren que se haga a su manera y tenemos que atenderlos. Lidiar con el público siempre es así (técnico 9).

Este tipo de conflicto está relacionado también con la capacidad de los funcionarios de manejar problemas locales, tales como tráfico y uso de drogas; y, especialmente, el robo de materiales de construcción. Estas situaciones crean una distancia entre la imagen idealizada de la comunidad y la actividad real de los técnicos. Para resolver estos conflictos, implementan diversos mecanismos de control social en las comunidades. En la práctica, estas dificultades se solventan con el apoyo de los funcionarios que tienen más experiencia en trabajo de campo, con la interacción permanente entre técnicos del área física social y con la ayuda de los mecanismos locales de control social de las propias comunidades. Tal como un técnico menciona:

A veces se planifican tres obras con material para las tres, pero con eso solo sale una obra, porque hay muchos robos. Llegábamos con un camión de piedra y los trabajadores lo bajaban durante dos días enteros. Cuando llegaba la noche el material desaparecía. Entonces, ¿qué hice? Una reunión con los vecinos y les comunicamos que era una obra de interés para ellos y que estaban produciéndose esos robos. Cuando acabó la reunión, fuimos a la casa del ladrón y le hablamos... Es una manera de coaccionar a los vecinos, envolviéndolos en el proceso (técnico 9).

Estas rutinas y clasificaciones evidencian las dificultades que los SLBs del PEAR enfrentan, al igual que el gran poder discrecional que ejercen en diferentes contextos y situaciones en las que actúan. Este poder se manifiesta tanto en las acciones prácticas como en las clasificaciones y formas de lenguaje que son construidas en el proceso por medio del cual se seleccionan los beneficiarios, se distribuyen los recursos y se toman medidas obligatorias represivas. Mas que limitar o racionar la

demanda, como fue planteado por Lipsky en otros tipos de servicio, los técnicos del PEAR construyen una visión de su función y de su clientela que les permite realizar acciones para reducir los riesgos y, sobre todo, minimizar los costes políticos y morales derivados del desarrollo de su trabajo.

## DISCUSIÓN

En síntesis, las evidencias empíricas encontradas nos permiten verificar de manera parcial el argumento de que el PEAR corresponde a un caso típico de SLB en el cual los burócratas enfrentan dualidades específicas del servicio público. La falta de claridad del programa no es un aspecto relevante, mientras que aparecen otras dificultades importantes, tales como la limitación de recursos financieros y las restricciones legales para acceder al programa. Específicamente, al considerar el diseño del programa, observamos un gran abismo en relación con su demanda potencial, dado que esta representa aproximadamente 193.000 habitantes, es decir, el 8% de la población de Belo Horizonte, que vive en riesgo geológico inminente de deslizamientos e inundaciones. El programa debe atender esta demanda con un presupuesto mínimo por año de 4,56 millones de dólares, que corresponde al 1,5% del presupuesto destinado al sector de vivienda y a 23,5 dólares per cápita por año para cada residente en áreas de riesgo inminente.

Las hipótesis propuestas por la teoría de Lipsky no fueron verificadas de manera concluyente. Por el contrario, encontramos que los funcionarios del PEAR no son meros reductores de complejidad que racionan la demanda y aplican estrategias de reducción cognitiva respecto con sus beneficiarios. Su poder discrecional se caracteriza por su habilidad para:

- Expandir la demanda, quebrando reglas para incluir familias en riesgo inminente.

- Mediar conflictos, por medio de la negociación entre beneficiarios y agentes de la cadena de contratistas vinculados al programa (constructores, vendedores de materiales, etc.).
- Coordinar la acción colectiva, mediante el control social y moral del comportamiento oportunista y deshonesto de los beneficiarios.
- Dispersar la presión de los políticos clientelistas para favorecer ciertos beneficiarios e instrumentalizar el servicio del PEAR.

Estos resultados nos enfrentan a una aparente paradoja. Los funcionarios del PEAR despliegan un comportamiento racional, que permite ajustar las demandas a los recursos disponibles; sin embargo, sus comportamientos y elaboraciones cognitivas revelan la importancia de una lógica racional valorativa. En este punto, emerge la pluralidad de las formas de acción social tipificadas por Weber. A pesar de que analistas como Elster (1990, apud. Swedberg) no consideran la lógica de *Wertrationalen Handeln* (acción racional con arreglo a valores), reconocen las evidencias que demuestran la existencia de los intereses y los valores como hechos sociales.

La matriz analítica de Lipsky no considera de qué forma la naturaleza intrínseca del servicio público y de los contextos comunitarios de interacción imponen dilemas morales que conducen a prácticas de no racionamiento del servicio. Por ejemplo, situaciones donde está en riesgo la vida humana, como las emergencias de los hospitales, que fueron analizadas por Lipsky, no son equiparables en sus prácticas de *triaje* de la gravedad de los pacientes a las de los funcionarios que lidian con el riesgo geológico, como es el caso del PEAR. En este programa, la unidad de selección y evaluación es una familia entera o un barrio. En estas circunstancias, la evaluación del riesgo pasa por imperativos de responsabilidad típicos de un rostro co-

lectivo, que impiden cualquier estrategia de aislamiento de un cliente de los demás, como fue considerado por Lipsky.

Adicionalmente, las inferencias comportamentales identificadas por Lipsky en el campo cognitivo, en el caso que analizamos, van más allá de la construcción de clichés, a partir de los cuales son tratadas las prioridades de los clientes y las justificaciones que legitiman el argumento de la escasez de recursos. No es suficiente para los funcionarios del PEAR transferir responsabilidades políticas al alcalde de la ciudad por la falta de recursos, dado que ellos encarnan *in locu* a la alcaldía. El funcionario del programa no está detrás de una ventanilla de atención al cliente. Está en una situación ambigua en la cual, en algunos momentos, actúa como si fuera un miembro de la comunidad de beneficiarios que necesita ayuda inmediata. El sentido de la moralidad precede y media a la frecuencia y amplitud del contacto con las comunidades afectadas por el riesgo geológico. Estas características están vinculadas de manera directa a la metodología participativa definida en el diseño del programa.

Es necesario aquí destacar otros presupuestos que no fueron reflexionados e incorporados en la teoría propuesta por Lipsky. Para este autor, el ambiente organizacional de las SLB es un sistema reductor de complejidad. Sin duda, esta teoría es parte del movimiento postparsoniano, liderado por el interaccionismo y la etnometodología (Goffman, 1967; Garfinkel, 1967). La reivindicación del poder discrecional apoya la postura crítica de Garfinkel contra la sociología parsoniana, en esta los agentes sociales son tratados como individuos que tienen su capacidad de juzgar dopada. Sin embargo, identificamos en los planteamientos de Lipsky una mirada muy estrecha de la agencia social cuando está sometida a presiones del medio organizacional. Consideramos que la discrecionalidad no está despojada de prejuicios en el horizonte interno de los agentes. Lipsky desconoce cómo los contextos de acción, las

interacciones y las negociaciones repetidas entre funcionarios y ciudadanos, como en el caso del PEAR, generan vínculos, compromisos y representaciones cognitivas que no corresponden a la lógica de la racionalización técnica. En este punto, una mirada más goffmaniana nos obliga a modificar las previsiones teóricas de Lipsky y a emplear de manera más firme los métodos de observación etnometodológicos.

Los resultados de este estudio nos plantean la necesidad de realizar en el futuro estudios comparativos en el ámbito municipal sobre el poder discrecional de los SLBs en las grandes ciudades brasileñas. Por ejemplo, encontramos muchas investigaciones sobre el diseño e impacto de los programas de transferencia de subsidios desde una perspectiva econométrica, pero son realizados pocos trabajos sobre el papel de la implementación y el ejercicio del poder discrecional de miles de asistentes sociales, que de puerta en puerta definen la inclusión, la exclusión y el acompañamiento de las familias más pobres. En consecuencia, conocemos más sobre el impacto de los programas, pero son reducidas las exploraciones sobre el proceso cotidiano de implementación de las políticas y programas sociales. Creemos que esos programas son exitosos, pero desconocemos todavía cómo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barrett, Susan (2004). «Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies». *Public Administration*, 82(2): 249-262.
- Barrett, Susan y Fudge, Colin (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London-New York: Methuen.
- Bittner, Egon (1974). «Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police». En: Jacob, H. (ed.). *The Potential for Reform of Criminal Justice*. Beverly-Hills, California: Sage Publications.
- Buchely, Lina (2012). «Burocracia, distribución y cambio social. Una crítica a la falta de Estado colombiano». *Vniversitas*, 125: 121-148.
- Cerri, Leandro y Nogueira, Fernando (2006). *Plano municipal de redução de risco de Belo Horizonte (MG)*. Belo Horizonte: Unesp, Funep.
- Fernandes, Rodrigo y Azevedo, Sérgio (2005). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan.
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Goffman, Erwing (1967). *Behavior in Public Places. Notes on Social Organization of Gatherings*. New York: Free Press.
- Gun, Lewis (1978). «Why is Implementation so Difficult?». *Management Services in Government*, 33: 169-176.
- Hassard, John y Pym, Denis (1990). *The Theory and Philosophy of Organizations: Critical Issues and New Perspectives*. London: Routledge.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico y Wildavsky, Aaron (1984). «Implementation as Evolution» En: Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (eds.). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Oliveira, Antônio (2012). «Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas». *Revista de Administração Pública*, 46(6): 1551-1573.
- Oliveira, Breyner (2009). «Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG)». *VI Brazilian Virtual Conference on Administration* (en línea). [http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144\\_0.pdf](http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf), último acceso 5 de octubre de 2013.
- Parsons, Talcott (1991). *The Social System*. London: Routledge.
- Peters, Guy (2010). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*. New York: Longmans.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2013). «Evolução da despesa do Tesouro - período 2010 a 2013. Consolidação Geral» Plano Plurianual de Ação Governamental 2010-2013. Belo Horizonte City Hall (en línea). [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4\\_Evolucao-da-Despesa-do-Tesouro.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=4_Evolucao-da-Despesa-do-Tesouro.pdf), último acceso 5 de octubre de 2013.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washing-*

- ton Are Dashed in Oakland: Or, why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of.* Berkeley, California: University of California.
- Revuelta, Benjamín (2007). «La implementación de políticas públicas». *Dikaion*, 21(16): 135-156.
- Sabatier, Paul (1986). «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis». *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1979). «The Conditions of Effective Implementation. Policy Analysis». *Policy Analysis*, 5(4): 481-504.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (4ª ed.). New York: Free Press.
- Swedberg, Richard (1990). *Economics and Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- URBEL (2009). *Diagnosis of Geological Risk Situations in Slums, Favelas and Housing Complexes of Belo Horizonte 2009*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- URBEL (2010a). Structural Program for Risk Areas: Social Technical Work. *Prefeitura de Belo Horizonte*, 4.
- URBEL (2010b). Structural Program for Risk Areas: risk inspections. *Prefeitura de Belo Horizonte*, 3.
- URBEL (2012). Pear Technical Guide. *Urbel Elaborates Technical Guide for Preventive Actions in Risk Areas* (en línea). <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=85397&pldPlc=&app=salanoticias>, último acceso 5 de octubre de 2013.
- URBEL (2013a). URBEL - City Hall Closer to Slum Populations. «Centros de Referência em Área de Risco (CREAR)» (en línea). [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33184&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33184&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&), último acceso 5 de octubre de 2013.
- URBEL (2013b). URBEL - City Hall and Community: Shared Management in Risk areas. «Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)» (en línea). [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=33185&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&), último acceso 5 de octubre de 2013.
- Wilson, James (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it*. New York: Basic Books.
- Zimmerman, Don (1971). «Recording-Keeping and the Intake Process in a Public Organization». En: Wheeler, S. (ed.). *On Record: Files and Dossiers in American Lives*. New York: Rusell Sage Fundation.

**RECEPCIÓN:** 20/08/2014

**REVISIÓN:** 29/12/2014

**APROBACIÓN:** 21/07/2015