



Más allá de la ley: investigar sobre regulaciones y burocracias desde las ciencias sociales

Lorena Poblete,¹ Luisina Perelmiter,² Tomás Nougués,³ Martín Oliva,⁴ Melina Pagnone,⁵ Magdalena Garmendia,⁶ Soledad García Sosa⁷ y Melissa Niz⁸

Resumen

Este artículo tiene por objeto presentar las líneas principales de investigación del Núcleo de Estudios Sociales sobre Regulaciones y Burocracias. Las líneas temáticas desarrolladas en el Núcleo analizan los modos en que distintos sistemas normativos disputan la estructuración de lo social. Con el fin de estudiar las articulaciones problemáticas entre estos sistemas, se focaliza en cuatro procesos que, desde un punto de vista analítico, pueden diferenciarse, pero que en la práctica suelen superponerse en algún grado. Se trata de los procesos de producción, circulación, implementación y apropiación de las regulaciones.

1 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, CONICET, <https://orcid.org/0000-0002-0579-4255>, lorena.poblete@conicet.gov.ar

2 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, CONICET, <https://orcid.org/0000-0003-3382-8675>, lperelmiter@unsam.edu.ar

3 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, CONICET, <https://orcid.org/0000-0002-4173-5789>, tominougues@gmail.com

4 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, CONICET, <https://orcid.org/0009-0001-8609-847X>, olivamartin.om@gmail.com

5 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, CONICET, <https://orcid.org/0000-0003-2018-4153>, melina.pagnone@gmail.com

6 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, CONICET, <https://orcid.org/0009-0005-0418-223X>, magdalenagarmendia@gmail.com

7 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, CONICET, <https://orcid.org/0000-0003-4824-4015>, soledadgarciasosa.sgs@gmail.com

8 Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, <https://orcid.org/0009-0009-8354-3636>, nizmelisa@gmail.com

A partir de la presentación de algunos estudios de caso, el artículo presenta dos de estos procesos: la producción y la implementación de normativas.

Palabras clave: producción de regulaciones, implementación de regulaciones, burocracias.

Abstract

The purpose of this article is to present the main lines of the research program developed by the Núcleo de Estudios Sociales sobre Regulaciones y Burocracias. The way in which different normative systems contest the structuring of the social is analyzed in the research carried out at the Núcleo. It focuses on four processes that are analytically distinct but in practice tend to overlap to some extent in order to study the problematic articulations between these systems. These are the processes of producing, circulating, implementing and appropriating regulations. Drawing on some case studies, the article introduces two of these processes: producing and implementing regulations.

Keywords: regulatory production, regulatory implementation, bureaucracies.

Introducción

El programa de investigación desarrollado por el Núcleo de Estudios Sociales sobre Regulaciones y Burocracias de la Escuela IDAES se sitúa en la intersección de distintas sociologías específicas –sociología del derecho, del Estado, del trabajo y de las organizaciones–, buscando establecer un diálogo entre ellas. El estudio de las normas que estructuran lo social es un tema clásico de la sociología, con modulaciones específicas en cada una de estas subdisciplinas. A través de diversos enfoques, el *núcleo* plantea un conjunto de innovaciones. En primer lugar, al interesarse tanto en las normas jurídicas como en las normas sociales, propone una mirada relacional que articula dinámicas sociales, económicas y políticas. Si bien la elaboración y promulgación de las normas jurídicas son potestad de las autoridades públicas, el modo y el grado en que se efectivizan remiten a las prácticas de una pluralidad de actores. En segundo lugar, al analizar los procesos en los que se producen e implementan las normas y sus diversas apropiaciones por parte de los actores alcanzados por ellas, el núcleo articula perspectivas macro y microsociológicas. Finalmente, al poner el foco en las mediaciones –es decir, en distintos actores, instituciones, procedimientos o dispositivos implicados en la traducción de las normas en prácticas– se indaga sobre los procesos concretos de generación de ordenamientos sociales en dinámicas cotidianas y recurrentes, donde intervienen actores situados en escenarios diversos. En síntesis, las investigaciones desarrolladas en el núcleo analizan cómo distintos sistemas normativos disputan la estructuración de lo social. Esto implica indagar en los modos en que las normas producidas por el Estado (a través de sus instituciones) compiten, entran en conflicto, se complementan o coexisten con otros sistemas normativos, ya sean producidos por actores sociales específicos (empresas, ONG), por agentes supranacionales o sean el resultado de tradiciones, costumbres y prácticas cotidianas.

El artículo presenta de manera sintética los principales ejes de investigación del núcleo. En la primera sección, se sintetizan los debates en los que se inscriben las distintas investigaciones de los miembros del núcleo. La segunda se centra en el proceso de producción de regulaciones, y la tercera, en el proceso de implementación.

Sobre regulaciones y burocracias

En el cruce de los debates de la sociología del derecho y la sociología política, el núcleo propone un modelo conceptual dinámico que permite captar empíricamente las articulaciones y conflictos entre sistemas normativos diferentes: estatales y no estatales; formales e informales, así como la gama de grises entre medio. La sociología, desde sus inicios, buscó comprender el mundo del derecho y sus especificidades. La diferenciación entre un orden jurídico y un orden social se presentó como punto de partida. Autores como Weber (1922) y Durkheim (1893) imaginaron la relación entre ambos universos como un continuum donde la “costumbre” —que se encuentra en uno de los extremos— pasa por distintas instancias de transformación hasta alcanzar la forma del derecho positivo, que se encuentra en el otro extremo.

La sociología contemporánea se ocupó principalmente de analizar las dinámicas propias del mundo del derecho, sin preocuparse demasiado por su relación con otros ámbitos sociales. Desde la academia francesa, Pierre Bourdieu (1986), por ejemplo, utilizando la teoría de los campos, analizó el funcionamiento del campo jurídico, prestando atención a las formas de capitales, lenguajes y actores que lo habitan. Bruno Latour (2010), utilizando la teoría del actor-red, se focalizó en el modo en que se fabrica la ley, poniendo énfasis en lo que denomina “el pasaje del derecho”; es decir, la trayectoria de cambios y desplazamientos infinitesimales que permite conectar estados de hecho con fragmentos de textos jurídicos. Niklas Luhman (1989), dentro de su teoría general de los sistemas, analizó el sistema legal, precisando su código específico (justicia-injusticia) atado a la función de la ley. Es quizás el campo de los estudios socio-legales anglosajones el que abre la puerta a la pregunta por la articulación entre sistemas normativos legales y la normatividad social, aunque la limitada caracterización de las normas sociales deja en penumbras dicha articulación (Baier, 2013). Esta pregunta supone, en primer lugar, la coexistencia de diferentes sistemas normativos. Los distintos ámbitos del mundo social son entonces gobernados simultáneamente por diferentes principios de orden. Algunos sistemas normativos tienen altos grados de formalización, ya sea porque fueron codificados por el Estado o por otras organizaciones (empresas, organismos internacionales, etc.). Otros sistemas, en cambio, tienen niveles menores de formalización o pueden ser considerados completamente informales. Las normas, además, tienen distintos niveles de consistencia. Están jerarquizadas y, muchas veces, son interdependientes con otras dentro de marcos institucionales específicos (Kosti *et al.*, 2019).

El Estado es, sin lugar a dudas, el actor central en los procesos de producción e implementación de las regulaciones (Levi-Faur, 2013). Sin embargo, su intervención se ve desafiada cotidianamente por situaciones de “aplicación” inesperadas o muy diversas, frente a

las cuales se multiplican los espacios de incertidumbre y los dilemas éticos y estratégicos (Torre, 2013). El Estado mismo puede definirse como una arena con disputas internas entre actores, donde las regulaciones del presente se superponen con las del pasado, componiendo un universo complejo y heterogéneo (Oszlak, 1979). En ese sentido, el atributo de lo estatal, ya sea de actores o acciones, es en sí mismo el producto de tensiones y articulaciones entre sistemas normativos. Pensar al Estado como un “efecto” cultural y organizacional (Mitchell, 1999) implica suspender los siguientes supuestos: que el Estado existe o debería existir como una entidad agregada; que actúa o debería actuar de modo unitario y coherente; que establece o debería establecer una frontera clara respecto de la sociedad; y que su funcionamiento institucional puede caracterizarse a partir del estudio de sus instituciones formales (Morgan y Orloff, 2017; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Migdal, 2001).

La suspensión de estos supuestos es consistente con estrategias metodológicas que focalizan en el nivel capilar de las prácticas estatales. Como señala Haney (2002), en la operatoria capilar de las burocracias estatales, las políticas públicas deben ser traducidas cotidianamente en prácticas y, entre estos dos niveles, no necesariamente existe consistencia. Este argumento es el que estructura los estudios de las llamadas “burocracias de calle” (Lipsky, 1983; Hupe, 2019). Es decir, de aquellas organizaciones situadas en la línea de frente de la acción estatal y que se caracterizan por mantener interacciones cara a cara con la ciudadanía. Los “encuentros burocráticos” en la vía pública, en las instituciones o en los mostradores (Dubois, 2020), son momentos de singular valor metodológico para explorar los modos en que las regulaciones adquieren vida, se reproducen o transforman a la luz de diversos traductores y contextos. Son también situaciones donde observar, a nivel micro, transformaciones históricas de envergadura en los sistemas de bienestar y en las prácticas que los recrean (Pantaleón, 2005; Auyero, 2013; Perelmiter, 2016) y en las intersecciones y fronteras entre actores estatales, sociales y políticos (Zapata, 2005; Poblete, 2008a; Vommaro, 2019; Arcidiácono y Perelmiter, 2022).

Proceso de producción de regulaciones

La producción de regulaciones incluye, evidentemente, la sanción de leyes a través de procedimientos parlamentarios, pero también un amplio espectro de acciones llevadas a cabo por diferentes actores que buscan establecer principios formales de ordenamiento en ámbitos específicos. Esto significa reconocer como parte de este proceso tanto acciones previas a la sanción de una ley como acciones posteriores, así como formas de producción paralelas, es decir, ajenas al ámbito estatal. En este proceso se incluyen las acciones de “emprendedores morales” (Becker, 2009), grupos de expertos, movimientos sociales y agencias internacionales que buscan la sanción de una normativa particular. Las distintas agencias gubernamentales y sus burocracias participan en la creación de decretos, resoluciones y protocolos cuyo objeto es dar mayor especificidad a las leyes (Page, 2003). Además, la producción de regulaciones no se limita a la esfera estatal, sino que abarca la creación de

normativas internas en organizaciones económicas, sociales o educativas (Dobbin, 2009). Nuestro programa se interesa en el estudio de los conflictos entre los distintos actores afectados o interesados en la norma y el modo en que pueden resolverse en compromisos o diluirse en la construcción de consensos (Kosti *et al.*, 2019). El proceso de producción también pone en tensión sistemas normativos coexistentes, cuya fuente de legitimidad se funda en prácticas sociales diferentes. Dos casos permiten iluminar las diferentes aristas de este proceso: 1) la sanción de la ley nacional de promoción del microcrédito; y 2) los intentos de reformar el régimen de licencias parentales.

La sanción de la ley nacional 26.117 de Promoción del Microcrédito en 2006 evidencia los múltiples avatares del proceso de producción de las regulaciones legales. Aunque fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras, su origen se remonta a las experiencias y requerimientos de ONG vinculadas al microcrédito. Impulsadas por la necesidad de crear un marco normativo que regulara y potenciara la actividad microcrediticia local, a comienzos de los 2000, un conjunto de ONG inició un proceso autogestivo de debate sectorial y, posteriormente, una activa campaña de incidencia pública para abogar por la sanción de una ley (Nougués, 2022). De esta forma, instalaron la necesidad y los beneficios de una ley de microcréditos, y lograron conseguir los apoyos políticos, sociales y culturales necesarios para su sanción. De hecho, uno de los principales promotores de la ley, miembro de una de las organizaciones pioneras, fue contratado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para confeccionar el proyecto de ley.

A pesar del amplio apoyo suscitado por la iniciativa, el proceso de debate y confección del proyecto de ley no estuvo exento de tensiones y negociaciones. Las organizaciones impulsoras de la ley adherían al enfoque social de las microfinanzas, orientado a la promoción del autoempleo y no a la persecución del lucro financiero. En cambio, las organizaciones más grandes y reconocidas del sector promovían un enfoque comercial y abogaban por una regulación en consonancia con su visión. Finalmente, las denominadas “organizaciones pioneras” lograron imponer su visión y cristalizarla en el texto de la ley. A pesar de las diferencias de enfoque, la ley de microcrédito logró construir un “consenso ambiguo” (Palier, 2005) entre diversos actores. La naturaleza misma del microcrédito permitió acercar posiciones divergentes y establecer acuerdos mínimos, ya que los diferentes actores lo consideraban un instrumento predilecto para reformar la política social neoliberal. Por un lado, el programa nacional de microcrédito permitiría financiar emprendimientos productivos de los sectores excluidos del mercado laboral y promovería la economía social. Por otro lado, el microcrédito se consideraba una herramienta central para convertir los subsidios en créditos y los planes sociales en trabajo. Sobre la concordancia en torno a la utilidad del instrumento, se logró construir un consenso ambiguo entre actores con diversas visiones e intereses que respaldó el proceso de producción de la primera ley nacional de microcrédito.

Por su parte, el derrotero de los intentos por ampliar el régimen de licencias parentales de la Ley de Contrato de Trabajo da cuenta de las conexiones que existen entre las diversas

arenas de producción de regulaciones y el rol que asumen en ellas los “emprendedores morales”. Aunque pueden rastrearse proyectos para extender la duración de estas licencias desde el retorno de la democracia, el tema logra instalarse verdaderamente en la agenda legislativa a partir de 2003, cuando por primera vez la Cámara de Diputados otorgó media sanción a un proyecto que proponía llevar la licencia por paternidad de 2 a 45 días. Sin embargo, la falta de tratamiento por parte del Senado dejó sin efecto ese proyecto. Lo mismo ocurrió con otros dos proyectos en 2006 y 2010. A pesar de que los legisladores de las principales fuerzas partidarias expresaran su acuerdo sobre la necesidad de reformar una ley considerada anacrónica, la resistencia de las principales cámaras empresariales y la falta de acuerdo sobre el financiamiento de las nuevas licencias bloquearon toda posibilidad de avance sustantivo en la materia (Oliva, 2022).

Posteriormente, con el nuevo ciclo de movilización feminista iniciado en 2015, el debate por la ampliación del régimen de licencias adquirió un nuevo impulso. Organismos internacionales, centros académicos, ONG y organizaciones sindicales vinculadas al movimiento feminista y de mujeres buscaron promover una ampliación del régimen de licencias desde el enfoque de la corresponsabilidad de los cuidados, apoyando aquellos proyectos que propusieran licencias igualitarias entre varones y mujeres y organizando ciclos de debate entre legisladores, representantes del poder ejecutivo y de la academia. Al mismo tiempo, algunos de estos “emprendedores morales” entablaron alianzas con empresas que empezaron a mostrarse receptivas frente a estas demandas. ONG y organismos internacionales asesoraron a empresas de distintas dimensiones que decidieron ampliar sus políticas de licencias. Así, el debate por la ampliación de las licencias fue incorporándose paulatinamente a la agenda de la gestión empresarial, pero con su propia lógica: la ampliación de las licencias no solo es concebida como una política de equidad de género, sino también como una estrategia de inversión en capital humano debido a su potencial para retener talentos y mejorar el clima laboral (Oliva, 2020). Este caso muestra cómo, en un contexto de bloqueo legislativo, el activismo de los “emprendedores morales” puede conducir a la proliferación de regulaciones en ámbitos específicos que posteriormente repercuten en la discusión parlamentaria, al presentarse como pruebas de la viabilidad de las mismas.

Proceso de implementación de regulaciones

Si bien los procesos de producción e implementación de regulaciones se presentan como dos momentos analíticos diferentes, pueden pensarse como un *continuum* de mediaciones institucionales y traducciones (Ban, 2016; Latour, 2010). En este sentido, el proceso de implementación no es lineal ni mecánico, sino que supone la intervención de múltiples mecanismos y atraviesa distintas agencias estatales, organizaciones económicas (empresas, asociaciones profesionales, etc.), organizaciones sociales (sindicatos, ONG, etc.), y también resulta de la práctica cotidiana de los actores encargados de la implementación de las regulaciones (Merry, 2006). Tal como lo muestra la literatura sobre burocracias de calle

(Lipsky,1983; Dubois, 2020), los agentes cuentan con un margen de discrecionalidad a la hora de aplicar una norma. Su función les impone situaciones dilemáticas que encuentran resolución en los modos en los que estos actores interpretan la norma, conciben su función social/institucional, son interpelados por sus intereses, sus cosmovisiones, ciertos principios de justicia y valores morales (Perelmiter, 2015, 2022). Durante el proceso de implementación, el poder de regular del Estado o de otros agentes institucionales se manifiesta a través de la promoción y el incentivo de buenas prácticas, la coordinación de acciones, la normalización de comportamientos, la introyección de pautas o principios de acción, el control directo o indirecto, y la sanción de la desviación.

Los cuatro casos aquí presentados ponen en evidencia la multiplicidad de mediadores que, situados en distintas posiciones institucionales, participan en el proceso de implementación de las normas. Desde aquellos que se encuentran en posiciones jerárquicas dentro del Estado hasta aquellos que intervienen en los márgenes porosos del Estado, pasando por otros que forman parte de las burocracias de calle, los mediadores reinterpretan la norma, la modelan al mismo tiempo que la hacen accesible y aplicable. Se analiza entonces el rol de los jueces en la incorporación de la perspectiva de género al tratamiento judicial de situaciones de violencia de género y el de las “operadoras de género” en el acompañamiento a las víctimas. También se estudia el rol de actores no estatales, a partir del caso de los capacitadores de los programas de formación para emprendedores y del de los contadores en la implementación del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) durante la pandemia.

La incorporación de la perspectiva de género al tratamiento judicial puede entenderse a partir del rol que asumen jueces y juezas en la interpretación de normativas. Como explican Biland y Steinmetz (2017), estos actores poseen una discrecionalidad particular que radica en la posibilidad de moldear la ley a través de sus interpretaciones. A la hora de dictar sentencia, elaboran fundamentos y explicitan criterios que tienen la clara intencionalidad de traspasar el caso concreto que se disputa y constituirse como precedente de futuras decisiones.

Al observar los diferentes posicionamientos que se esbozan en las sentencias judiciales por casos de femicidios, se pueden visibilizar las disputas en torno al sentido de la ley y el proceso a partir del cual se van consolidando interpretaciones a lo largo del tiempo. En algunas sentencias, se plasman interpretaciones más o menos acotadas de lo que es la violencia de género, su relación con la desigualdad de poder y sobre cuáles deberían ser los criterios para discernir lo que constituye un crimen de este tipo. En algunos casos, el concepto de violencia de género se entiende como prácticas concretas, entonces el análisis no requiere mucha más constatación que la existencia de los hechos (por ejemplo, el asesinato de una mujer por parte de su pareja). En otros, se considera necesario también probar la existencia de desigualdad de poder entre la víctima y el victimario en cada caso concreto. En algunas sentencias, estas tensiones se presentan de manera explícita aludiendo a la

existencia de otras posiciones al respecto, pero con la clara intención de consolidar una jerarquía donde se prioricen unas interpretaciones por sobre las otras y se transforme en jurisprudencia para futuros casos (Pagnone, 2021).

Por su parte, en las políticas públicas de abordaje de la violencia por motivos de género, el trabajo de intermediación lo hacen las denominadas “promotoras u operadoras de género”, que son quienes desde los municipios ponen en marcha servicios de orientación jurídica y acompañamiento psicosocial a mujeres en situación de violencia de género. Su función es acompañar a mujeres en el proceso de denuncia y realizar intervenciones para morigerar los efectos que la violencia de género tiene en sus vidas personales y familiares, así como en su autonomía económica. Cotidianamente, interactúan con otras áreas municipales, fuerzas de seguridad y juzgados, y gestionan territorialmente determinadas políticas provinciales y nacionales. Es decir, actúan en una interfaz múltiple entre el Estado y la sociedad, donde existen y construyen diversas fronteras y puentes. Para las “promotoras u operadoras de género”, es evidente que no hay un solo Estado y tampoco una sola sociedad. Gran parte de sus prácticas cotidianas se orientan a detectar ambigüedades e inconsistencias en los procedimientos de denuncia y judiciales, descoordinación o discrepancias en las políticas de ciertas agencias gubernamentales, y descuidos o mala calidad de atención en el trabajo cotidiano de otras burocracias de calle. A partir de ciertos saberes construidos en la práctica, diseñan estrategias para sortear dichos obstáculos, desplegando lo que Ahmed denomina “conocimiento contrainstitucional”. Esto es, “un lente, una manera de ver, notar, prestar atención a un problema en el esfuerzo por remediarlo” (Ahmed, 2022, p. 54).

También actores no estatales participan, directa o indirectamente, del proceso de implementación de la normativa. Tal es el caso de los capacitadores que, desde 2008, intervienen en los programas de creación y gestión de emprendimientos propios como vía de inserción laboral en CABA (Mérola, 2017). Las capacitaciones imparten conocimientos teóricos y saberes técnicos necesarios para la administración eficiente de un negocio (nociones sobre marketing, contabilidad y creación de prototipos). Simultáneamente, transmiten pautas de conducta correspondientes al “ser y actuar emprendedor”. Aun cuando estas últimas no estén establecidas en la “letra” de las normas que regulan los programas, en el proceso de implementación se difunden, de hecho, un conjunto de pautas a través de las cuales buscan orientar las conductas de la población (Migdal, 2001).

La transmisión de pautas morales de conducta está a cargo de los denominados “facilitadores”. Se trata de profesionales contratados temporalmente para el dictado de los cursos de formación que, a su vez, se caracterizan por haber iniciado, al menos, un emprendimiento productivo durante su trayectoria laboral. Tal como señaló una de las funcionarias a cargo del programa, los “facilitadores” se presentan como los actores apropiados para la impartición de las capacitaciones, pues enfrentaron “en carne propia” los mismos problemas que los destinatarios y, por lo tanto, conocen “de primera mano” los altibajos de la tarea de emprender. Durante los cursos de formación, los “facilitadores” ponen en acto este

saber experiencial a través de la narración de anécdotas personales y, al hacerlo, transmiten determinadas formas de actuación adecuadas, desestimando otras. De este modo, sin sanciones ni coacción, las instituciones estatales orientan prácticas laborales y prescriben pautas de conducta apelando al saber experiencial de sus ejecutores y el uso de dispositivos de auto-conducción.

Poner el foco en las mediaciones de los actores no estatales también permite comprender el modo en que éstos, a través de su intervención, aseguran la efectividad de una regulación. El caso de los contadores en el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), implementado durante la crisis del COVID -19, ofrece un buen ejemplo. En el contexto de incertidumbre que planteó la pandemia, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas (segmento en que el ATP tuvo mayor impacto), que suelen carecer de estructuras administrativas propias y de contadores internos, fueron asistidas por contadores externos. Pese a no tratarse de agentes estatales ni de organizaciones económicas o sociales convocadas y autorizadas directamente por el Estado para intervenir en la implementación de políticas públicas, los contadores actuaron, en los hechos, como “facilitadores” de esta política. La *expertise* de estos profesionales les permitió difundir, interpretar y traducir la cambiante normativa del programa ATP, gestionar el trámite de inscripción al programa, el cual se realizaba a través de la página web de la agencia recaudatoria, AFIP, y colaborar en la corrección de errores del sistema. A su vez, en base a esa *expertise* los contadores también tradujeron, reinterpretando la norma del programa en beneficio de sus clientes, utilizando de modo oportuno la regla. Un ejemplo de ello es la interpretación del carácter retroactivo o no de determinados requisitos del ATP que fueron incluyéndose a lo largo de los nueve meses que duró el programa. Asimismo, establecieron estrategias, como la subfacturación, para ajustarse a los parámetros de accesibilidad del programa. En síntesis, la pregunta por las mediaciones en la implementación de regulaciones captura los roles, a veces ambiguos, que pueden encarnar agentes no estatales, aunque sean contratados directamente por los destinatarios de las políticas y no convocados por el Estado. Concretamente, introduce la pregunta por su incidencia en la efectividad de las políticas públicas.

Los casos presentados aquí despliegan la dimensión productiva del proceso de implementación de las normas. A través de diferentes mecanismos, dispositivos y saberes prácticos, los intermediarios dejan huellas que constantemente desbordan aquello que se supone como explícito en las etapas de diseño de una política o en la redacción de una normativa, y que comúnmente se observa como supeditada a esta última.

Investigar sobre regulaciones y burocracias desde las ciencias sociales implica abandonar la ley como objeto de análisis privilegiado para adentrarse en la complejidad de los sistemas normativos que se disputan la estructuración de lo social. Esta perspectiva reconoce

que la producción de regulaciones no se limita a las discusiones parlamentarias, sino que implica acciones previas y posteriores a la promulgación de leyes, así como la existencia de procesos normativos paralelos que no están vinculados al ámbito estatal. En cuanto a la implementación, esta perspectiva revela la presencia de una sucesión de mediaciones, donde participa una pluralidad de actores encargados de traducir las normas en prácticas. Los casos analizados muestran la relevancia de los actores estatales y no estatales en tanto intermediarios legales, quienes a través de sus decisiones y comportamientos modelan la experiencia que los ciudadanos tienen del Estado y de la ley.

Bibliografía

- Ahmed, Sara (2020). *¡Denuncia! El activismo de la queja frente a la violencia institucional*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Arcidiácono, Pilar y Luisina Perelmiter (2022). Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 31(2), 57-80.
- Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Baier, Matthias (ed.) (2013). *Social and Legal Norms. Towards a Socio-legal Understanding of Normativity*. Londres: Ashgate.
- Ban, Cornel (2016). *Ruling Ideas. How global neoliberalism goes local*. New York: Oxford University Press.
- Becker, Howard (2009). *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Biland, Émilie y Hélène Steinmetz (2017). Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts. *Law & Social Inquiry*, 42(2), 298-324.
- Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Los Polvorines: UNGS-Prometeo.
- Bourdieu, Pierre (1986). La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 3-19.
- Dobbin, Frank (2009). *Inventing equal opportunity*. Princeton: Princeton University Press.
- Dubois, Vincent (2020). *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Durkheim, Emile (1893). *La división social del trabajo*. Madrid: Planeta-Agostini.
- Goodsell, Charles (ed.) (1981). *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Haney, Lynee (2002). *Inventing the Needy. Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. California: University of California Press.
- Hupe, Peter (ed.) (2019). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Northampton: Edward Elgar Pub.
- Kosti, Nir; David Levi-Faur y Guy Mor (2019). Legislation and regulation: three analytical distinctions. *The Theory and Practice of Legislation*, 7(3), 169-178.

- Latour, Bruno (2010). *The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'État*. Cambridge: Polity Press.
- Levi-Faur, David (2013). The Odyssey of the Regulatory State: From a “Thin” Monomorphic Concept to a “Thick” and Polymorphic Concept. *Law & Policy*, 35(1-2), 29-50.
- Lipsky, Michael (1983). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas (1989). Law as a Social System. *Northwestern University Law Review*, 83(1-2), 136-150.
- Mérola, María (2017). *¿Nueva política pública o moda pasajera? El caos de la política de desarrollo emprendedor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2008 y 2015*. Tesis de Maestría, Faculty of Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University.
- Merry, Sally Engle (2006). Transnational Human Rights and Local Activism. *American Anthropologist*, 108(1), 38-51.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.
- Mitchell, Timothy (1999). Society, Economy and the State Effect. En G. Steinmetz (ed.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn* (pp. 76-97). New York: Cornell University Press.
- Morgan, Kimberly y Ann Shola Orloff (2017). *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nougués, Tomás (2022). Los avatares del proceso de construcción de una política pública: la ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en Argentina. *Prácticas de Oficio*, 1(28), 123-138.
- Oliva, Martín (2020). *De la regulación estatal a las iniciativas empresariales. La conciliación laboral-familiar en el discurso público y la literatura de gestión empresarial (2000-2019)*. Tesis de Maestría, Escuela IDAES – Universidad Nacional de San Martín.
- Oliva, Martín (2022). La paternidad en las regulaciones laborales de Argentina ¿una revolución estancada? (2003-2019). En M. A. Salguero Velázquez y A. Rodríguez Abad (coord.) *De la paternidad a las paternidades en la trayectoria de vida. Contextos, significados y experiencias* (pp. 223-239). Universidad Autónoma de Tlaxcala. México.
- Oszlak Oscar (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211-250.
- Page, Edward (2003). The civil servant as legislator: law making in British Administration. *Public Administration*, 81(4), 651-679.
- Pagnone, Melina (2021, 13 de noviembre). Disputas en torno a la interpretación jurídica del femicidio. Ponencia en XV Congreso Nacional de Ciencia Política y XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, Argentina.
- Palier, Bruno (2005). Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s. En W. Streeck y K. Thelen (comp.) *Beyond Continuity: Institutional Change in*

- Advanced Political Economies* (pp. 127–44). Oxford: Oxford University Press.
- Perelmiter, Luisina (2015). Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal. *Revista Papeles de Trabajo*, 9(15), 80-101.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Unsam Edita.
- Perelmiter, Luisina (2022). “Fairness” in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 42(1), 85-94.
- Poblete, Lorena (2008a). La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural. *Perfiles Latinoamericanos*, 31, 151-168.
- Poblete, Lorena (2008b). *De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90*. Tesis de doctorado, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Torre, Juan Carlos (2013). Intervención de Juan Carlos Torre. En *Ciencias sociales y política en Argentina* (pp. 45-50). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Vommaro, Gabriel (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel. *Gouvernement et action publique*, 8(1), 35-60.
- Weber, Max (2002 [1922]). *Estado y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street: public service and moral agency*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Zapata, Laura (2005). *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia.