

Lipsky, M. (edición original, 1980; edición ampliada 30º aniversario, 2010): *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 300 pp.

La dificultad que entraña para el personal sanitario, entre otros empleados públicos, la implementación en su práctica diaria de los protocolos de actuación dirigidos a la prevención del contagio del SARS-CoV-2 es crónica cotidiana. En última instancia, la puesta en práctica de tales protocolos es delegada a los trabajadores, el último eslabón de la jerarquía que pone en contacto a los ciudadanos con la Administración pública. La necesidad de respetar los nuevos procedimientos (genéricos) de actuación y seguir ofreciendo los mismos servicios (reorganizados) anteriores a la pandemia supone para el empleado público un dilema en la adaptación del servicio a las nuevas condiciones. Esta nueva coyuntura en la prestación de los servicios públicos esenciales hace que el trabajo de Lipsky tenga actualmente más relevancia, incluso, que entonces.

De este modo, con la oportunidad del 40 aniversario de su primera publicación, esta reseña se plantea con una doble finalidad. Por un lado, subrayar su vigencia para comprender el papel crucial que juegan los trabajadores de los servicios públicos en la implementación de las políticas. Por otro lado, cubrir el gran hueco existente en la literatura académica en castellano al respecto. Para ello, en primer lugar, se presentarán los contenidos de la obra. Posteriormente, se destacarán sus principales aportaciones.

El libro está estructurado en cuatro partes que analizan, respectivamente, las características fundamentales de los burócratas a nivel de calle (en adelante, “burócratas”), sus condiciones de trabajo, sus patrones de conducta y, finalmente, el futuro de la burocracia a nivel de calle (en adelante, “burocracia”).

En la primera parte el autor presenta la definición de burócrata y las características principales de su trabajo. Los burócratas son trabajadores públicos que ejercen su función bajo un alto nivel de estrés y presión debido, principalmente, a una gran cantidad de trabajo y a una escasez permanente de recursos, sobre todo de tiempo. Algunos de ellos son policías, profesores, trabajadores sociales, sanitarios y jueces. A continuación, son presentados los dos tipos de conflictos a los que están sometidos estos trabajadores: el conflicto entre los objetivos organizativos y la naturaleza propia de los servicios prestados, por un lado, y el conflicto que surge en la interacción con los usuarios, por el otro. Posteriormente se destaca la discrecionalidad con la que cuentan los burócratas en la ejecución de sus tareas, característica distintiva y concepto fundamental a la hora de entender la capacidad explicativa de la teoría de Lipsky de la implementación de las políticas públicas. A través de su relativa autonomía, los burócratas poseen la capacidad de otorgar beneficios o aplicar sanciones a los ciudadanos con los que entran en contacto. Al mismo tiempo, la discrecionalidad les permite ser flexibles respecto a la implementación de las leyes y reglamentos que regulan la puesta en marcha de los servicios públicos. La discrecionalidad es un instrumento necesario para enfrentarse al dilema de los burócratas: ofrecer servicios generales e iguales para cualquier ciudadano, pero personalizados a cada situación. En síntesis, la discrecionalidad permite ofrecer a la ciudadanía servicios diferenciados, generales e iguales. La autonomía de los burócratas en la ejecución técnica de sus tareas configura la relación que mantienen con sus supervisores. Esta relación, de dependencia mutua, se encuentra influenciada tanto por los objetivos organizativos como por los recursos personales de cada burócrata para resistir a la presión derivada de la necesidad de hacer compatible la escasez crónica de recursos de la Administración con el cumplimiento de las tareas específicas de su puesto. En conclusión, Lipsky afirma que los burócratas dan forma a las políticas públicas (reales) del Estado, las cuales no coincidan necesariamente con las recogidas en las leyes.

La segunda parte se abre con la presentación del problema de los recursos en las burocracias. Los burócratas, a pesar de la escasez crónica de recursos, hacen frente a una elevada demanda de ciudadanos que requieren sus servicios. Lipsky reflexiona sobre la ambigüedad y, en ocasiones, incompatibilidad de los objetivos que persiguen las burocracias. El conflicto principal se da entre el logro de los objetivos centrados en las necesidades de los usuarios y los objetivos organizativos de la propia agencia. Por último, describe la relación entre burócratas y ciudadanos. Esta relación, según el autor, es tanto conflictiva como de reciprocidad. Una variable clave en el tipo de relación es si el ciudadano se dirige al burócrata voluntariamente por una necesidad o, por el contrario, lo hace de manera involuntaria. Otras variables influyentes son las expectativas del ciudadano sobre el trabajo del burócrata, la falta de recursos y tiempo para atender de manera exhaustiva al ciudadano, las actitudes tanto del burócrata como del ciudadano, y la presencia de protocolos organizativos.

En la tercera parte, el autor explora los mecanismos que los burócratas desarrollan para hacer frente a las dificultades y ambigüedades presentadas anteriormente: la racionalización de los servicios a través de la limi-

tación del acceso y la demanda, el desarrollo de rutinas y la utilización de estereotipos y simplificaciones. Cada una de estas “estrategias” son útiles tanto para conseguir los objetivos establecidos por la organización como para los propios trabajadores públicos. Para estos últimos representan mecanismos de afrontamiento (*coping*) que les aportan un beneficio psicológico y una defensa contra trastornos relacionados con la esfera del estrés y la ansiedad. Además, estas estrategias permiten al burócrata lograr una concordancia entre la realidad del trabajo y la representación interna de los clientes (en psicología, para describir este mecanismo se utilizan los términos “bias” y “disonancia cognitiva”). En palabras de Lipsky: “La habilidad del burócrata a nivel de calle de considerar los usuarios como personas está significativamente comprometida por las necesidades de la organización de trabajar rápidamente utilizando los recursos disponibles” (pág.3).

La cuarta parte ha sido ampliada en la edición 30º aniversario de 2010. En las conclusiones de su obra, Lipsky realiza una evaluación del impacto que la crisis financiera ha tenido en las burocracias, sugiriendo que podría representar el momento adecuado para realizar reformas dirigidas a la mejora de los servicios ofrecidos y de las condiciones de trabajo de los burócratas. El autor indica que sería necesario un aumento de la capacidad de respuesta de las burocracias y un aumento de la responsabilidad social de las mismas. Finalmente, Lipsky realiza unas aclaraciones sobre los principales resultados de su teoría, afirmando que los burócratas son *policy makers* y poseen una libertad (discrecionalidad) elevada sobre las decisiones cotidianas que toman en su trabajo, pero actúan siempre dentro de los límites establecidos tanto por la estructura organizativa del centro de trabajo como por la dinámica institucional del servicio público al que pertenecen.

Si pasamos a destacar las principales contribuciones de la obra, en primer lugar proporciona un marco analítico para el análisis del proceso de implementación de las políticas públicas de abajo hacia arriba, focalizando la mirada hacia “el lugar donde el Gobierno se encuentra con los ciudadanos”. La conceptualización de los empleados públicos de primera línea como *policy makers*, en lugar de *policy takers*, es clave para llegar a una mejora de los servicios públicos ofrecidos. Para los burócratas la discrecionalidad y su amplia autonomía son un instrumento indispensable para manejar la alta demanda de trabajo con los escasos recursos que sus organizaciones les ofrecen. No obstante, esta capacidad de agencia, central para la implementación, está moldeada por los factores contextuales del lugar de trabajo y las dinámicas institucionales de las agencias para las que trabajan.

En segundo lugar, cuatro décadas de investigación han puesto en evidencia lo crucial que es para el correcto análisis de la implementación de las políticas públicas ir más allá de los documentos oficiales y mirar lo que pasa en el lugar donde se convierten en prácticas. La implementación es algo más que un mero acto administrativo. Situados en un punto de contacto entre la Administración y la ciudadanía, los burócratas tienen que hacer frente, con limitados recursos, a múltiples mandatos. Además de las reglas formales, han de responder a los estándares de su profesión y a las expectativas de los usuarios de distintas procedencias. A ello hay que sumar cómo la situación actual de pandemia ha afectado a su organización diaria del trabajo y a la interacción directa con los ciudadanos, lo que añade un nuevo dilema entre la autoprotección y la provisión del servicio.

De esta forma, la pandemia del COVID 19 representa una ocasión ideal para poder comparar las políticas diseñadas por los decisores políticos para hacer frente a la situación de crisis con las prácticas desarrolladas por los profesionales de primera línea. A falta de investigaciones en profundidad, la emergencia de la situación parece haber incrementado tanto la ambigüedad de los mandatos (falta de información, pautas de actuación contradictorias, problemas de coordinación) como el grado de discrecionalidad, lo que enfatiza aún más las características distintivas del trabajo de los burócratas señaladas por Lipsky y su papel como *policy makers*.

Roberto Giosa
Universidad de Oviedo
giosaroberto@uniovi.es