

VI. Una brecha de servicio público

Cómo incorporar los contextos en un enfoque comparativo sobre la burocracia de nivel de calle*

Peter Hupe** y Aurélien Buffat***

Introducción

Al centrarse en la burocracia de nivel de calle y los “dilemas del individuo en los servicios públicos”, Lipsky ([1980] 2010) inauguró un nuevo tema académico. Destacó que “las decisiones de los burócratas de calle, las ruinas que establecen y las estrategias que inventan para lidiar con las incertidumbres y las presiones laborales *se convierten* efectivamente en las políticas públicas que realizan” (Lipsky, 1980: xii, cursivas del original). Con su libro, Lipsky contribuyó a sentar las bases de los enfoques de abajo hacia arriba para el análisis de las políticas públicas. La introducción de este tema de investigación amplió considerablemente el estudio de la política pública y la administración pública (Hill y Hupe, 2009).

Desde el trabajo seminal de Lipsky, una serie de estudios empíricos han ampliado el campo; véanse las revisiones de Maynard-Moody y Portillo (2010), Brodtkin (2011, 2012), Meyers y Lehmann

* Texto publicado originalmente como “A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy”, *Public Management Review*, 16(4), pp. 548-569 y se traduce con el permiso de Routledge.

** Universidad Erasmus de Rotterdam.

*** Universidad de Lausana.

Los autores agradecen a los dictaminadores y al editor en jefe por sus comentarios. En algún momento de la elaboración de nuestras ideas, Menno Fenger, David Giauque, Michael Hill, Steven Maynard-Moody, Michael Musheno, Ioannis Papadopoulos, Guy Peters y Harald Sævién también hicieron valiosas sugerencias. Una parte de este análisis se llevó a cabo durante la estancia de Peter Hupe como profesor invitado en 2012-2013 en All Souls College, Oxford, Reino Unido. Se agradece al rector y a los miembros de la junta rectora por su generosa hospitalidad.

Nielsen (2012) y Smith (2012). Uno de los mensajes de la revisión de estas investigaciones es que el contexto importa, pero no se explica con precisión *cómo* ni *por qué*. La mayoría de los estudios empíricos se centran en la variación a nivel de calle, mientras buscan explicaciones en términos de factores de ese mismo nivel, particularmente las características individuales y las opiniones personales de los actores involucrados. Por lo tanto, si bien es posible que se observe una variación similar a nivel de calle, sigue sin quedar clara la cuestión de cómo y en qué medida se puede atribuir esta variación a la diversidad personal o a las diferencias en los entornos institucionales a nivel macro.

En términos generales, se han realizado pocas investigaciones comparadas sobre la burocracia de nivel de calle que hagan inferencias entre distintos contextos organizacionales, jurisdicciones profesionales, campos de política pública y tipos de Estado de bienestar. Se necesitan estudios comparados para centrar la atención “en cómo se enmarca la discrecionalidad en el contexto de las rutinas, las ideologías de la práctica, el cumplimiento de las reglas y el derecho” (Maynard-Moody y Portillo, 2010: 253). Entonces, los entornos institucionales de la administración pública a escala nacional adquirirán especial pertinencia. Las leyes y otras reglas formales suelen formularse “en la parte superior”, para ser implementadas “en la base”. En este último lugar, se podría decir que “se apilan” las reglas. El objetivo de hacer declaraciones comparadas sobre lo que ocurre a nivel de calle, donde se implementan las políticas públicas, implica la necesidad de abordar el contexto de la burocracia de nivel de calle y distinguir entre las influencias contextuales. Esto es aún más cierto cuando se buscan vínculos entre “lo que sucede” y sus resultados en forma de productos de política pública (*desempeño*).

En este contexto, nos proponemos desarrollar una agenda de largo plazo para el estudio de la burocracia de nivel de calle con una lógica comparada más sistemática. El objetivo de este artículo es presentar una manera de establecer vínculos entre los múltiples niveles de análisis pertinentes para la investigación de la burocracia de nivel de calle. Lo hacemos mediante el desarrollo de un constructo analítico al que llamamos la *brecha de servicio público*. A través de sus variantes, este dispositivo heurístico hace posible la

especificación de los contextos en términos de las diferencias entre lo que se espera de los servidores públicos que trabajan a nivel de calle —en el “lado de la demanda”— y lo que se les da —en el “lado de la oferta”—. Esto permite precisar la gama de situaciones en las que los burócratas de nivel de calle realizan su trabajo. Este tipo de clasificación puede servir como el primer paso para un análisis sobre la importancia de las discrepancias que se observan entre los recursos y las restricciones.

En la siguiente sección, se discute la bibliografía sobre la burocracia de nivel de calle con el objetivo de identificar las cuestiones comparadas que requieren atención. En “Las brechas de servicio público a nivel de calle”, explicamos el constructo heurístico de una brecha de servicio público. ¿Qué conlleva y cómo puede utilizarse para medir los contextos? Luego, en “Las brechas de servicio público en acción: ilustraciones empíricas”, ilustramos las maneras en las que puede utilizarse este constructo. Terminamos el artículo con sugerencias acerca de cómo puede utilizarse en un enfoque de investigación comparada para el estudio de la burocracia de nivel de calle.

La burocracia de nivel de calle y la comparabilidad

La burocracia de nivel de calle y la discrecionalidad

En el prefacio de la edición de 2010 de su libro, Michael Lipsky justifica su estudio como “una búsqueda del lugar que ocupan los individuos en los servicios públicos a los que llamo burócratas de nivel de calle. Estos servicios son las escuelas, los departamentos de policía y de asistencia social, los tribunales de primera instancia, los despachos de servicios legales y otras instituciones cuyos trabajadores interactúan con las personas y tienen amplias facultades discrecionales para otorgar beneficios o asignar sanciones públicas” (Lipsky, 2010: xi). Las interacciones con las burocracias de nivel de calle son “lugares en los que los ciudadanos experimentan directamente el gobierno que han construido de forma implícita” (Lipsky, 2010: xi). Lipsky (2010: xvii) habla de una brecha entre la “política pública escrita” y la “política pública en la práctica”. Esta brecha produce una paradoja. Por un lado, el trabajo de nivel de calle suele estar “muy acotado por un guion”; por otro, este trabajo

requiere “improvisación y capacidad de respuesta para cada caso particular” (Lipsky, 2010: xii). El término *burocracia de nivel de calle* en sí encarna esta paradoja: “cómo tratar a todos los ciudadanos por igual en sus demandas al gobierno y, al mismo tiempo, responder a cada caso individual cuando proceda” (Lipsky, 2010: xii).

Lipsky (2010: xix) habla de un “énfasis fundamentalmente comparativo”. Parece importante reconocer las tareas sumamente diversas a las que se refiere el término burocracia de nivel de calle como común denominador. De hecho, la variedad se puede percibir en una multitud de dimensiones. En el ámbito académico, algunos autores prefieren utilizar términos alternativos como “trabajadores de primera línea” y “organizaciones de nivel de calle”, señalando diferencias importantes entre las clases de trabajadores y los tipos de organizaciones (Brodkin, 2008). ¿Qué son los burócratas de nivel de calle? En primer lugar, estar “a nivel de calle” significa que trabajan en contacto directo con los ciudadanos particulares. Estos últimos incluyen a los consumidores, los clientes, los alumnos y sus padres, y los pacientes, así como los conductores de automóviles, etc. En segundo lugar, “burócratas” implica que hacen su trabajo mientras pertenecen al servicio público; trabajan directamente con los ciudadanos, pero en algunos casos pueden ser empleados de organizaciones comerciales, como los guardias de una cárcel privada. Incluso entonces, sin embargo, el hecho de que cumplan tareas públicas en nombre del bien común es un factor decisivo. En tercer lugar, los burócratas de nivel de calle tienen una ocupación específica para la que se les ha capacitado de manera constante. Debido a estas características comunes, los burócratas de nivel de calle tienen facultades discrecionales inherentes a su función como cofinanciadores de políticas públicas.

Esta clase de trabajo implica “tareas complejas, para las que la elaboración de reglas, guías o instrucciones no puede suponer una limitación de las alternativas” (Lipsky, 2010: 15). Hay dos razones por las que resulta “difícil, si no imposible, reducir fuertemente la discrecionalidad” (Lipsky, 2010: 15). En primer lugar, el trabajo de nivel de calle implica situaciones que son demasiado complicadas como para reducir las a formatos programáticos. En segundo lugar, este trabajo a menudo requiere respuestas a las “dimensiones

humanas de las situaciones” (Lipsky, 2010: 15). Las tareas involucradas “requieren una observación y un juicio sensibles, que no se pueden reducir a formatos programados” (Lipsky, 2010: 15).

En este punto, destacan dos aspectos de la discrecionalidad. Por un lado, la discrecionalidad es sinónimo de la forma en que se utiliza la libertad —la discrecionalidad como algo que se usa—. El centro de atención es, pues, el comportamiento en un entorno determinado. Un significado alternativo de la discrecionalidad se refiere a las formas en que se concede dicha libertad —la discrecionalidad como algo que se concede—. Esta “concesión” adopta la forma de prescripciones formuladas por quienes establecen las reglas. Las “reglas, guías o instrucciones” que menciona Lipsky se derivan de fuentes ubicadas en un contexto más allá de nivel de calle, por lo tanto, es necesario prestar atención a ese nivel y su entorno en sus relaciones mutuas.

La burocracia de nivel de calle como un fenómeno multidimensional

Gran parte de la investigación sobre la burocracia de nivel de calle muestra que los burócratas de nivel de calle varían como individuos y en sus comportamientos particulares, y que esa diversidad está determinada por las personas, por lo tanto, de una u otra forma, influye en cómo se realiza el trabajo a nivel de calle. Esta orientación se deriva de la “búsqueda del lugar que ocupa el individuo” en los servicios públicos que Lipsky incorporó a la agenda académica.

En el argumento inicial de Lipsky, el manejo de la discrecionalidad se aborda de forma analítica en términos de las estrategias para lidiar con las circunstancias particulares enfrentadas. Las estrategias para lidiar se utilizan conforme los individuos hacen frente a la brecha entre las demandas y los recursos disponibles. Es posible que los burócratas de nivel de calle modifiquen sus concepciones iniciales sobre el trabajo mediante la reducción de su imagen ideal del mismo a una versión más pragmática. Pueden adaptar sus concepciones de la clientela al establecer prioridades de trato de emergencia, categorizar el nivel de mérito de los clientes y dar más atención a los clientes “fáciles” (seleccionar). Todas estas estrategias

tienen el objetivo de crear una carga de trabajo manejable (véanse Ellis, 2011; Lehmann Nielsen, 2006). Brodtkin (2011a: 273) encontró evidencia empírica de los métodos informales mediante los cuales la práctica de nivel de calle se ha ajustado a los nuevos arreglos gerenciales: “Éstos incluyen invertir recursos insuficientes en la administración, transferir los costos administrativos a los clientes, favorecer la rapidez sobre la necesidad, sustituir el ritual por los recursos y deslegitimar los reclamos de ayuda”.

Recientemente, el ejercicio de la discrecionalidad se ha conceptualizado en términos de afrontar las *presiones* (Noordegraaf y Steijn, 2013). Hupe y Van der Krogt (2013) exploran las maneras en que los burócratas de nivel de calle hacen frente a la presión laboral, concebida como un conjunto “apilado” de presiones provenientes de varias direcciones, a partir de fuentes sociales, profesionales y público-administrativas. Se distinguen tres formas de afrontar la presión: lidiar con el tema, crear redes y activismo. El proceso de lidiar implica aceptar la presión laboral como un hecho y tratar de sacarle el mejor partido posible (una reacción individualista). La creación de redes se refiere a tratar de compensar la presión laboral mediante la búsqueda de retroalimentación horizontal y el establecimiento de objetivos compartidos con los colegas (una reacción profesional). El activismo significa que los burócratas de nivel de calle no aceptan ni tratan de compensar la presión laboral; en su lugar, tratan de reducir la presión atacando sus fuentes; es decir, lucharán para tratar de cambiar sus circunstancias de trabajo. A esto se le llama activismo porque es una reacción política. Si bien de una manera más general el activismo se refiere a la solución de la “voz” según la tipología de Hirschman (1970), el proceso de lidiar y la creación de redes pueden clasificarse como reacciones de conformidad (lealtad). Ausentarse en repetidas ocasiones o incluso renunciar al trabajo se podrían agregar como alternativas de salida para afrontar la presión laboral.

Las investigaciones han puesto de relieve el importante papel que desempeñan los *puntos de vista personales* en las decisiones que se toman a nivel de calle (por ejemplo, Dubois, 2010). De acuerdo con Maynard-Moody y Musheno (2000, 2003), las acciones y decisiones que toman los burócratas individuales a nivel de calle

están especialmente moldeadas por sus creencias personales y normas respecto a lo que es justo o injusto, y sobre cuáles clientes son dignos o no lo son. Los diversos grados de acuerdo a nivel de calle respecto del contenido de las políticas públicas afectan las decisiones a nivel micro. Winter y sus colegas, por ejemplo, observan las “predisposiciones de política pública” o las “preferencias de política pública” de los burócratas de nivel de calle (May y Winter, 2009; Winter, 2003). Sus resultados muestran que las actitudes de los trabajadores sociales respecto a los objetivos de las políticas públicas a implementar presentan variaciones empíricas e influyen en el trabajo de nivel de calle. Tummers (2013) también destaca la importancia de este elemento en su trabajo sobre la “alienación de la política pública”; ésta se define como “un estado cognitivo general de desconexión psicológica del programa de política pública a implementar, experimentado por un profesional público que interactúa regularmente de manera directa con los clientes” (Tummers, 2013: 44-45).

La variación empírica en el comportamiento de los trabajadores de nivel de calle a menudo se percibe como algo relacionado con diferentes características demográficas. Las implicaciones del origen racial o étnico (por ejemplo, Meier, 1993; Pitts, 2005; Wilkins y Williams, 2009) y el género (Wilkins, 2007, entre otros) han sido objeto de especial atención. La naturaleza y los años de experiencia ocupacional también desempeñan un papel (Evans y Harris, 2004). Algunas de estas características pueden sumarse para constituir estilos de aplicación de reglas identificables por separado (Kneigt, 1987). Los burócratas de nivel de calle parecen disponer de una caja de herramientas discrecionales: “una gama de comportamientos aceptables para seleccionar aquellas herramientas que mejor se ajusten a su sentido de lo que son (y lo que no son) como profesionales” (Watkins-Hayes, 2009: 58). En este sentido, los agentes de nivel de calle tienen que “balancear sus interpretaciones idealistas del trabajo con las realidades pragmáticas, para crear así no una identidad profesional única sino una variedad de interpretaciones” (Watkins-Hayes, 2009: 58).

La literatura sugiere que también existe variedad en la dimensión organizacional. Las burocracias de nivel de calle tienen muchos

elementos en común —ésta es la razón de ser de la obra de Lipsky— pero no son todas iguales. Wilson (1989) desarrolló una tipología que tiene como dimensiones la visibilidad de las actividades y la visibilidad de los resultados de las mismas. Hace una distinción entre las agencias que lidian con diversos asuntos, las de producción, las de procedimiento y las profesionales. De acuerdo con Wilson, las actividades cotidianas parecen ser muy diferentes en estas cuatro clases de “agencias gubernamentales”. Una agencia que tiene que lidiar se caracteriza por la centralidad de las interacciones directas y diarias con ciudadanos particulares, como en una escuela primaria. Por el contrario, una agencia de producción se centra fundamentalmente en la repetición de una actividad productiva determinada, como la administración de las declaraciones de impuestos. En una agencia de procedimiento, las actividades se centran sobre todo en los procedimientos, mientras que los resultados de tales actividades no pueden ser observados directamente por los gerentes o supervisores —Wilson menciona el ejemplo de un ejécutivo en tiempos de paz—. En una agencia profesional ocurre lo contrario, las actividades de los guardabosques, por ejemplo, son menos visibles que los resultados de dichas actividades.

Además, hay una variedad de estructuras organizacionales y categorías de tareas. En este sentido, es posible hacer una división entre tres clases de tareas. La primera de ellas es la prestación de servicios públicos. En segundo lugar, están las tareas clásicas de la administración pública en el ámbito de la seguridad y el mantenimiento del orden público: la regulación pública. En tercer lugar hay tareas, como algunas de las que se realizan en el poder judicial, que podrían llamarse de arbitraje público. Los agentes de policía, los bomberos y los inspectores ambientales suelen llevar a cabo actividades de regulación pública. En contraste, los maestros, los trabajadores sociales y los profesionales de la medicina trabajan de acuerdo con una lógica de prestación de servicios. El trabajo de nivel de calle en sí puede diferenciarse aún más como algo integrado por una gama de elementos-tareas, que incluyen más o menos papeleo.

Hay un debate en curso sobre si el trabajo profesional y la burocracia son una dicotomía (Freidson, 1970). Es evidente que las

ocupaciones o profesiones del médico y la enfermera, el maestro y el inspector ambiental no tienen la misma naturaleza; mientras que el contenido de estas profesiones es diferente y su grado de institucionalización varía, algunas de ellas se consideran profesiones plenas y otras semiprofesiones (Erzioni, 1969; Hupe, 2010, 2012). Al mismo tiempo, todos los funcionarios mencionados trabajan en contacto directo con los ciudadanos, como pacientes, alumnos y actores corporativos, respectivamente. Si bien es cierto que en el nivel de calle de la administración pública el profesionalismo se encuentra con la burocracia, la pregunta es cómo sucede esto exactamente —lo cual es una cuestión de investigación empírica, basada en un objeto de investigación específico.

El grado de autoridad formal que se otorga a las organizaciones de nivel de calle puede variar entre las organizaciones y dentro de éstas. Existen diferencias entre la libertad de acción reconocida en una escuela pública, un servicio de bienestar social y una estación de policía. Lo mismo es cierto incluso entre organizaciones muy similares: un fondo de desempleo suizo no tiene exactamente el mismo nivel de autonomía que uno holandés (Buffat, 2011). Dentro de la estructura organizacional determinada de una burocracia de nivel de calle, los empleados pueden tener posiciones de supervisión, intermedias o subordinadas y estas calificaciones son relativas, en una línea vertical que puede interactuar con varias capas jerárquicas.

Respecto a la penetración de las tecnologías de oficina en el trabajo diario, Bovens y Zouridis (2002) observan un desarrollo desde las burocracias de nivel de calle, al “nivel de pantalla”, y hasta el “nivel de sistema”. Puede ser que la dimensión del trabajo de nivel de calle en el sentido literal esté desapareciendo cada vez más en las organizaciones en las que las pantallas de las computadoras se convierten en algo inevitable para el registro y el almacenamiento de los datos de los clientes (burocracia de nivel de pantalla). La pertinencia de los contactos en persona se reduce todavía más cuando las tecnologías de la oficina y los sistemas informáticos completamente automatizados reemplazan a los propios actores individuales en la toma de decisiones sobre beneficios o sanciones (burocracia de nivel de sistema). Si bien la bibliografía

sobre los efectos de las tecnologías de gobierno electrónico en la discrecionalidad burocrática de nivel de calle está dividida entre una hipótesis de restricción y una de facilitación (Buffat, 2013), es necesario realizar investigaciones sobre el tema para analizar las condiciones específicas del contexto en que las nuevas tecnologías pueden tener efectos restrictivos o de facilitación para los burocratas de nivel de calle.

¿El contexto incorporado?

Las subsecciones anteriores presentaron una gran variedad de factores que influyen en la práctica de la burocracia de nivel de calle. En ellas se ofrecen indicios de la importancia de un contexto más amplio. El término “contexto” es sinónimo de una serie aparentemente interminable de factores, derivados de distintas fuentes y ubicados en diferentes escalas de agregación. Gran parte de la literatura tiene el objetivo de explicar “lo que sucede” suponiendo la existencia de relaciones con factores del mismo nivel de calle. Esto deja de lado el hecho de que los contextos de implementación varían entre los países y los sistemas político-administrativos en lo que concierne al diseño institucional, las relaciones entre actores e incluso las culturas políticas (Meyers y Vorsanger, 2003: 252). Desde una perspectiva formal-institucional, los arreglos de implementación a nivel de calle de los Estados federalistas como Alemania y Suiza son diferentes de los de sistemas políticos centralizados y unitarios como Francia. El grado de autonomía burocrática que se otorga a las agencias puede ser diferente, por ejemplo, en función de los costos asociados vinculados con la elección de la autoridad delegada y las diversas modalidades de control utilizadas para llamar a cuentas a las agencias (Epstein y Halloran, 1999; Huber y Shipan, 2002). Los mecanismos dominantes de control y rendición de cuentas variarán entre los Estados federalistas y unitarios, los sistemas presidencialistas y los parlamentarios, y los campos de política pública, por eso dentro del mismo ámbito de política pública pueden existir diferencias en el nivel de discrecionalidad de que disponen las agencias implementadoras y su personal en distintos países.

Detrás de las diferencias en las modalidades de autoridad, delegación y control entre los actores políticos y burocráticos —principales y agentes—, está claro que las culturas jurídicas y administrativas nacionales varían. Las formas de democracia y los sistemas de relaciones intergubernamentales difieren (Lijphart, 1999), al igual que los tipos de regímenes de los Estados de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Se puede suponer que la variedad institucional afecta lo que sucede a nivel de calle en cuanto a los servicios públicos de bienestar social. Lo que se espera del Estado, del servicio público y de los burocratas de nivel de calle puede variar de un contexto de Estado de bienestar a otro.

La mayoría de los estudios sobre la burocracia de nivel de calle ignora la naturaleza del entorno macroinstitucional correspondiente y el efecto de los factores institucionales específicos. Hay pocos estudios en los que se tome en serio el contexto de la burocracia de nivel de calle, especialmente el efecto de los entornos institucionales. Una excepción es el estudio de Jewell (2007) de la administración del bienestar social en tres países. Aunque la unidad de análisis es el Estado-nación, la atención se centra en el nivel de calle. El libro se diferencia de la mayoría de las investigaciones sobre la burocracia de nivel de calle porque Jewell trata el contexto en varios entornos institucionales: en Estados Unidos, Alemania y Suecia. Otra excepción es el estudio comparativo de tres profesionales y dos jurisdicciones *Cops, Teachers, Counselors* (Policías, maestros y consejeros) de Maynard-Moody y Musheno (2003).

Para resumir esta sección, cuando Lipsky califica su enfoque como “fundamentalmente comparativo”, según se citó antes, destaca lo que tienen en común los servidores públicos que trabajan a nivel de calle. Su afirmación suena bastante general, pero ahora es posible ponerla en perspectiva. Los estudios posteriores han precisado la visión categórica de Lipsky al prestar atención a una serie de dimensiones; destacan en particular las percepciones y autoconcepciones, como señalan Meyers y Lehmann Nielsen (2012). Dado que la atención se concentra en las opiniones personales, los antecedentes demográficos y el comportamiento discrecional, se puede observar un sesgo individualista. Al mismo tiempo, el efecto de otros conjuntos de factores con potencial explicativo, en particular

los relacionados con los entornos institucionales, sigue pendiente de estudio. Por consiguiente, la comparabilidad de los resultados de las investigaciones es un problema, ya que no se responde la pregunta de qué es lo que ya sabemos en realidad y qué no. Lo que falta hasta el momento en la literatura es una herramienta heurística lo suficientemente amplia y sistemática para abarcar una configuración multinivel de factores contextuales. En la siguiente sección, proponemos tal herramienta.

Las brechas de servicio público a nivel de calle

Definición de la brecha de servicio público

Según Lipsky (1980: 172), el trabajo de nivel de calle se caracteriza por “una tensión implícita entre las restricciones de recursos y las demandas inexorables del servicio público”. Esto significa que hay una discrepancia inherente entre los objetivos de política pública que se persiguen y los medios otorgados para alcanzarlos. Este problema de los recursos es a la vez central y permanente para todo tipo de burocracias de nivel de calle. La insuficiencia de recursos es una constante por dos razones; en primer lugar, la demanda de servicios públicos por parte de los ciudadanos es ilimitada, mientras que los recursos burocráticos de tiempo, información y personal están limitados; en segundo lugar, aun cuando se amplíen los servicios públicos, la demanda de servicios tiende a aumentar para “alcanzar la oferta” (Lipsky, 1980: 33), por lo tanto, un aumento en los recursos no conduce necesariamente a una mejor calidad del servicio.

La cuestión de la capacidad es crucial para entender qué hacen los trabajadores públicos y cómo lo hacen —el problema de los recursos está en el centro mismo del trabajo de nivel de calle—. Esto es cierto ahora más que nunca. Dado que tienen un carácter estructural, es probable que las tensiones mencionadas sean aún más pronunciadas en los contextos contemporáneos, en los que las agencias de nivel de calle desempeñan tareas públicas. En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esas agencias se ven confrontadas con recortes presupuestarios masivos a través de la adopción de medidas de austeridad. Mientras tanto, los funcionarios públicos de nivel

de calle trabajan de acuerdo con un “imperativo de acción”; tienen que hacer frente a la situación en cuestión y lo harán (Hupe y Hill, 2007: 281). Después de todo, cuando las restricciones van en aumento o los recursos disminuyen, “los trabajadores sociales, como otros burócratas de niveles inferiores, no hacen simplemente lo que quieren o sólo lo que les dicen que deben querer, hacen lo que pueden” (Brodin, 1997: 24).

Para tratar este problema generalizado de recursos de manera comparada, proponemos el constructo de la brecha de servicio público. Hacemos una distinción entre el lado de la demanda y el de la oferta; es decir, diferenciamos entre lo que se pide a los funcionarios públicos que trabajan en contacto con los ciudadanos y los recursos que se les ofrecen. La brecha de servicio público se produce cuando lo que se les exige a los burócratas de nivel de calle rebasa lo que se les proporciona para el cumplimiento de sus tareas.

Por el lado de la demanda, hay restricciones, que adoptan la forma de líneas de acción prescritas. Con base en la propuesta de Hupe y Hill (2007) en torno a los “regímenes de rendición de cuentas” a nivel de calle, Hupe y Van der Krogt (2013: 61) especifican tres tipos de prescripciones para la acción a fin de analizar y medir la naturaleza de dichas restricciones:

- Reglas formales derivadas de la administración pública.
- Normas profesionales, como las directrices ocupacionales.
- Expectativas de la sociedad (opinión pública).

De este modo, las prescripciones para la acción no sólo pueden adoptar la forma de requisitos legales, objetivos de política pública, objetivos organizacionales y metas de desempeño, sino también de normas de los colegas y expectativas de los actores sociales. Aunque se derivan de varias fuentes, las prescripciones para la acción comparten la característica de que todas tienen el objetivo de prescribir —si no para determinar, al menos para indicar— el comportamiento preferido por los demás.

Por el lado de la oferta, utilizamos facilitadores como un término general para referirnos a la gama de actos que les permiten a los

burócratas de nivel de calle cumplir sus tareas. Esta noción se refiere a lo que Brodtkin (2011a: 1274) llama “gestión mediante la facilitación”. El concepto se remonta a Elmore (1979-1980) y Lipsky (1980), pero no se ha desarrollado. Los facilitadores incluyen varias clases de recursos para la acción como la capacitación, la educación, la experiencia profesional, el tiempo, la información, el personal y, por último, pero no por eso menos importante, el presupuesto en sí.

Distinción de las brechas de servicio público

El término “brecha” tiene un doble significado. Se puede referir a una comparación sincrónica entre dos parámetros en un momento dado, así como a una comparación diacrónica de un parámetro entre dos momentos en el tiempo. En un momento determinado, toda burocracia de nivel de calle puede enfrentar lógicamente dos situaciones básicas:

- Cuando el número o la naturaleza de las prescripciones para la acción rebasa los recursos para la acción existe una brecha de servicio público.
- Cuando el número o la naturaleza de los recursos para la acción rebasa o es igual a las prescripciones para la acción, lógicamente no existe una brecha de servicio público. En cambio, se trata de una coincidencia (perfecta o parcial) de servicio público. Aunque probablemente es poco común en el mundo real de la práctica a nivel de calle, no se puede excluir tal posibilidad *a priori*.¹

Además de estas situaciones sincrónicas, tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda, es posible que se produzcan cambios a lo largo del tiempo. En teoría, estos cambios pueden ir en tres direcciones: el número y la naturaleza de las restricciones (las prescripciones para la acción) lógicamente pueden aumentar,

¹ En palabras de Lipsky (1980: 29), hay ciertas organizaciones que no enfrentarán la insuficiencia de recursos: “es posible que algunas organizaciones no padezcan escasez de recursos en absoluto”.

CUADRO VI.1. La dinámica conjunta de las prescripciones para la acción y los recursos para la acción

Prescripciones para la acción	Aumento	Disminución	Estabilidad
Recursos para la acción			
Aumento	Sin cambios significativos	Hacer menos con más	Hacer lo mismo con más
Disminución	Hacer más con menos	Sin cambios significativos	Hacer lo mismo con menos
Estabilidad	Hacer más con lo mismo	Hacer menos con lo mismo	Sin cambios significativos

Fuente: Elaboración propia.

disminuir o permanecer estables, y lo mismo ocurre con los facilitadores (recursos para la acción). El cruce de estas dos dimensiones permite realizar un mapa conceptual de las diversas situaciones en las que es probable que se produzca una brecha de servicio público a lo largo del tiempo (véase cuadro VI.1).

Identificamos tres brechas de servicio público que ocurren cuando:

- El número o la naturaleza de las prescripciones para la acción aumenta al mismo tiempo que los recursos para la acción disminuyen (hacer más con menos).
- El número o la naturaleza de las prescripciones para la acción se mantiene estable y los recursos para la acción disminuyen (hacer lo mismo con menos).
- El número o la naturaleza de las prescripciones para la acción aumenta sin una adaptación o aumento correspondiente de los recursos para la acción (hacer más con lo mismo).

Más allá de estas tres posibilidades, hay otras situaciones que existen y que podrían ocurrir de manera empírica. Hay tres situaciones posibles opuestas a la brecha de servicio público; es decir, situaciones en las que el problema de los recursos se vuelve menos marcado con el paso del tiempo. Éste es el caso cuando los recursos aumentan mientras disminuyen las restricciones (hacer menos con más), cuando los recursos aumentan y las restricciones se mantienen estables (hacer lo mismo con más) o cuando los recursos se man-

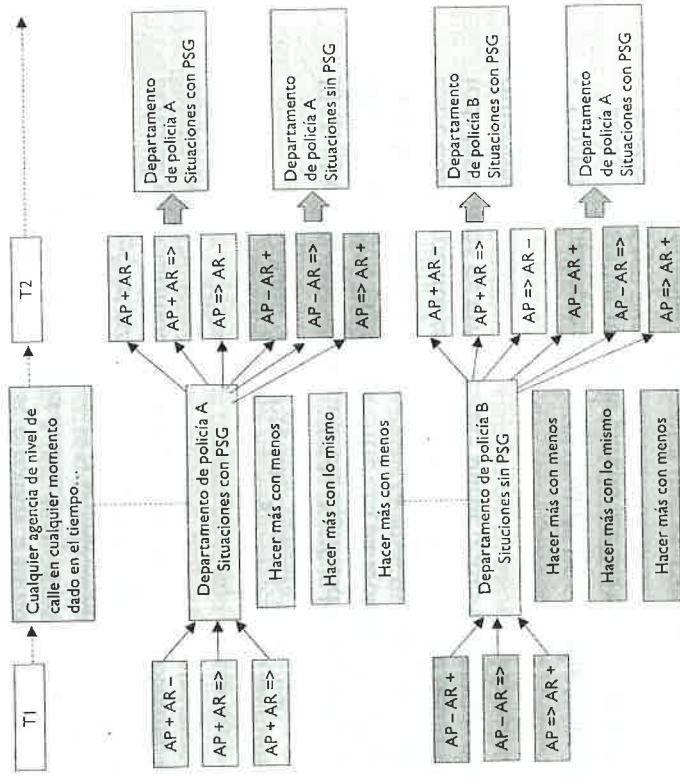
tienen estables mientras las restricciones disminuyen (hacer menos con lo mismo). También puede haber casos en los que no se produzcan cambios significativos, es decir, en los que el equilibrio original entre las prescripciones sobre la acción y los recursos para la acción quede intacto. Esto sucede sobre todo cuando las restricciones y las habilitaciones aumentan a la vez, disminuyen de manera simultánea o se mantienen estables en el tiempo.

Tomando en cuenta la dimensión temporal que se asume aquí, nuestra conceptualización de las brechas de servicio público es dinámica en lugar de estática; por lo tanto, sostenemos que es probable que la tensión de los recursos evolucione después de que se introduzcan cambios en la política pública o en el contexto organizacional (nuevos objetivos de política pública, reformas administrativas, etc.) en momento específicos a lo largo del tiempo ($t_1 - t_2$). Por ejemplo, las decisiones gubernamentales de austeridad que implican recortar los presupuestos y reducir el personal de las agencias de nivel de calle se verían como un importante punto de inflexión para el trabajo a nivel de calle, en el sentido de que representan una disminución de los recursos para la acción mientras las prescripciones para la acción se mantienen iguales. En tal caso, es probable que se produzca una situación de hacer más con menos o hacer lo mismo con menos. Es posible que una agencia de nivel de calle determinada (por ejemplo, un departamento de policía) cambie de una situación caracterizada por un equilibrio entre las prescripciones para la acción y los recursos para la acción (una situación sin brecha de servicio público) a una nueva situación en la que las prescripciones rebasen los recursos (una brecha de servicio público). Lógicamente, lo contrario también es posible. Por lo tanto, parece pertinente comparar la situación de una agencia de nivel de calle dada antes y después de la intervención determinada.

El diagrama VI.1 representa el concepto desde una perspectiva temporal e ilustra los diversos escenarios posibles a lo largo del tiempo.

Los recursos suelen ser un factor central en la vida cotidiana de las organizaciones; por esta razón, no asumimos que los burócratas de nivel de calle sean actores pasivos ante las situaciones de brechas de servicio público. En cambio, los consideramos agentes poten-

DIAGRAMA VI.1. La evolución de las brechas de servicio público a través del tiempo



Fuente: Elaboración propia. Notas: AP: prescripciones para la acción, AR: recursos para la acción, + indica un aumento en el fenómeno, - indica una disminución en el mismo. La flecha junto a AP o AR indica su estabilidad a lo largo del tiempo. Las demás flechas que conectan un cuadro con otro significan que el cuadro A (por ejemplo, AP + AR -) conduce al cuadro B, por ejemplo, el Departamento de Policía A está en una situación de brecha de servicio público (PSG).

cialmente activos, capaces de resistir o de participar en las batallas relacionadas con las prescripciones y los recursos para la acción. Así, es probable que contribuyan a moldearlos y construirlos a lo largo del tiempo. Lo hacen a través de su capacidad (empíricamente variable) de expresar su voz (por ejemplo, la decisión de los trabajadores públicos de ir a huelga), de buscar una salida (el ausentismo o renunciar al trabajo) o de mantenerse leales a su organización (Hirschman, 1970). Es evidente que los factores personales podrían ejercer una gran influencia respecto a cuál de los tres tipos de estrategia elegirá el actor.

Medir las brechas de servicio público

¿Cómo medimos las brechas de servicio público? Medir implica identificar parámetros pertinentes y operacionalizar indicadores. Lógicamente, la lista de los parámetros que indican las prescripciones para la acción o los recursos para la acción es interminable; además, ambos pueden cumplir funciones alternativas, por lo tanto se necesita algún principio de estructuración. Los presupuestos, por ejemplo, tienden a delimitar el margen de acción de una agencia pero también proveen recursos para la acción a los agentes. Puede parecer que las leyes a nivel de calle siempre tienen efectos restrictivos, mientras que, en contraste, se perciben las redes sociales como facilitadoras. Empíricamente, sin embargo, es posible que suceda lo contrario. Una ley marco puede facilitar que los burocratas de nivel de calle utilicen su libertad de acción de una manera que consideren profesionalmente apropiada; por el contrario, el uso corporativo de *twitter* puede estructurar las agendas laborales individuales de una manera restrictiva. Las tecnologías de la oficina pueden restringir a los trabajadores de nivel de calle al proporcionar mayor capacidad de control a los gerentes, pero los actores de nivel de calle también pueden utilizarlas como un nuevo recurso para averiguar más sobre los clientes que no cumplen con sus obligaciones. En el análisis final, existe una brecha de servicio público cuando cabe suponer que el aumento en las prescripciones para la acción (restricciones) rebasa el aumento de los recursos para la acción (facilitadores).

Esto plantea, sin duda, preguntas empíricas. ¿Cualquier investigador que utilice el constructo de la brecha de servicio público necesariamente tendrá que analizar cuáles son las prescripciones para la acción y los recursos para la acción que prevalecen en el caso estudiado, para eso, son importantes dos instrucciones.

En primer lugar, con el objetivo de especificar los parámetros para medir las brechas de servicio público, nos inspiramos en la tipología de regímenes de rendición de cuentas de Hupe y Hill (2007) ya mencionada. La tipología proporciona inicialmente una matriz de tres por tres en la que se distinguen foros público-administrativos, profesionales y participativos de rendición de cuentas.

En este artículo, utilizamos esa tipología para identificar los parámetros clave de las brechas de servicio público, en el que cada tipo se manifiesta en los niveles o escalas de actuación de los individuos, las organizaciones y los sistemas agregados. Como se dijo antes, cada parámetro —las leyes, el profesionalismo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), etc.—, en función de su evolución temporal, en la realidad empírica, puede convertirse en una prescripción para la acción —que tiene efectos restrictivos— o en un recurso para la acción —con efectos habilitadores—. Es posible extender el contenido de las filas y columnas de la matriz, pues lo que se menciona pretende cumplir funciones heurísticas. Al mismo tiempo, sin embargo, la tipología proporciona una estructura (cuadro VI.2).

En segundo lugar, identificar las brechas de servicio público en la práctica significa documentar el contexto en el que los burocratas de nivel de calle realizan su trabajo en un sentido más o menos objetivo. Indicadores como la carga de trabajo, la evolución de los presupuestos, el personal, etc., se pueden medir de una manera más o menos directa como prevalentes en el ámbito de trabajo de una

CUADRO VI.2. Parámetros de las brechas de servicio público a nivel de calle

Fuente clave	Administración pública	Profesión	Sociedad
Escala de acción			
Sistema	Leyes Políticas Presupuestos Ideología política	Institucionalización profesional	TIC Papel de los medios
Organización	"Grado de NGP" Gerencialismo Estructura organizacional	Profesionalismo Institucionalización de la revisión por pares	Características socioculturales Consumismo
Individuo	Reclutamiento Tareas Discrecionalidad	Educación Capacitación Socialización	Papel de los clientes Papel de las "terceras partes" Tecnologías de la oficina

Fuente: Tomado de Hupe y Hill (2007) y Hupe (2010).

organización en particular. Una misma situación objetiva, observable de forma empírica, puede ser evaluada y percibida subjetivamente de distintas maneras por los actores de nivel de calle individuales que estén involucrados. En otras palabras, podría darse el caso de que, en términos objetivos, el investigador observe una brecha de servicio público que los actores involucrados no perciban de la misma manera; o al revés. En cualquier situación de investigación, sin embargo, utilizar la brecha de servicio público como un constructo analítico permite distinguir entre los factores determinados por el individuo, como las percepciones, y los factores determinados por el contexto.

Las brechas de servicio público en acción: Ilustraciones empíricas

En esta sección proporcionamos ejemplos empíricos para cada tipo de brecha de servicio público identificada; es decir, para las situaciones en las que a los burócratas de nivel de calle se les pide hacer más con menos, hacer más con lo mismo o hacer lo mismo con menos.

Hacer más con menos: El aumento de la demanda y la disminución de los recursos para los trabajadores de bienestar social en Estonia

Como reacción a la crisis financiera de 2008 y la llamada crisis de deuda o fiscal, muchos países de la OCDE y de la Unión Europea implementaron medidas de austeridad. Entre ellas destacan los recortes presupuestarios masivos y la reducción de personal y de salarios del sector público (Lodge y Hood, 2012; Peters, 2011). Al mismo tiempo, la crisis económica provocó un aumento en la tasa de desempleo, lo que ejerció presión sobre las políticas sociales. Entre los ejemplos disponibles, el caso de Estonia que analizaron Kruusenberg y Randma-Liiv (2012) proporciona información sobre lo que sucede cuando los burócratas de nivel de calle tienen que enfrentar un aumento de la demanda junto con una reducción drástica de los recursos. Dado que la tasa de desempleo de Estonia se incrementó de 5.5 por ciento en 2008 a 13.8 por ciento en 2009

y a 16.9 por ciento en 2010, en el lado de la demanda los trabajadores de bienestar social tuvieron que lidiar con un aumento enorme en la carga de trabajo diaria. Al mismo tiempo, el Ministerio de Asuntos Sociales exigió a los agentes de nivel de calle que atendieran a la mayor cantidad posible de clientes. Por el lado de la oferta, en cambio, los recursos para la acción disminuyeron simultáneamente como consecuencia de las reducciones de 22 por ciento en los gastos públicos que decretó el gobierno en 2008 y 2009. Estas reducciones se realizaron principalmente a través de recortes en los salarios (de 10 a 20%) y en el personal (en 2008, fueron despedidos mil funcionarios públicos). En el nivel de base de los departamentos de bienestar social de Estonia, esta discrepancia tan amplia entre los objetivos y los medios se manifestó como una extrema presión de tiempos para procesar los casos individuales, una sensación de emergencia para actuar y un entorno laboral no convencional caracterizado por el aumento de situaciones complejas y no rutinarias que se debían manejar.

Curiosamente, esta situación típica de brecha de servicio público llevó a los trabajadores de bienestar social a usar más sus facultades discrecionales para lidiar con estos cambios contextuales. Por ejemplo, las regulaciones formales e informales habituales, como las descripciones de los puestos o los acuerdos sobre la duración de las consultas, fueron “a menudo ignoradas para proporcionar servicios a tantos ciudadanos como fuera posible” (Kruusenberg y Randma-Liiv, 2012: 16). Los burócratas de nivel de calle “se basaron en gran medida en sus creencias personales sobre la actuación apropiada y la imparcialidad al reorganizar su trabajo” (Kruusenberg y Randma-Liiv, 2012: 16). A pesar de experimentar un aumento de las presiones en su trabajo diario, los agentes de bienestar social en Estonia permanecieron leales y comprometidos mediante su “aprobación silenciosa” de las medidas de austeridad (Kruusenberg y Randma-Liiv, 2012: 17). Este último resultado se puede explicar a partir de dos factores del contexto en Estonia: una densidad sindical muy baja en comparación con otros países de la Unión Europea y una población que apoyaba más o menos el plan de acción gubernamental de hacer todos los esfuerzos necesarios para formar parte de la Eurozona, incluida la “disciplina fiscal”.

En el ámbito organizacional, es evidente que existe una variación empírica en la forma en que los actores de nivel de calle percibieron los cambios causados por las medidas de austeridad. Aunque las tres agencias gubernamentales tuvieron que enfrentar presiones presupuestales similares, los empleados del fondo de desempleo y la Inspección de Trabajo realizaron amplios cambios en el desempeño de sus tareas, mientras que sus colegas en la Junta Nacional del Seguro Social de Estonia no lo hicieron. Es probable que esta diferencia se debiera a los diversos grados de exposición al aumento de los problemas sociales y la carga de trabajo. Asimismo, esto sugiere que el hecho de que una situación de brecha de servicio público exista en términos objetivos, no significa necesariamente que los actores involucrados tengan percepciones similares al respecto.

Hacer lo mismo con menos: Salarios más bajos y menos tiempo para los maestros franceses

Por el lado de la demanda, la carga de trabajo de los maestros del sector público francés no ha experimentado cambios significativos durante los últimos treinta años (Maroy, 2006). El número total de horas de clase por semana sigue siendo 24, más dos horas de asistencia personalizada para los alumnos seleccionados. Tanto en primaria como en secundaria, el número promedio de alumnos por grupo se ha mantenido relativamente estable, mientras que las disciplinas que se imparten no han cambiado de manera fundamental. Sin embargo, en el lado de la oferta, los recursos para la acción han disminuido con el tiempo. Primero, a partir de la reforma de las pensiones que adoptó el gobierno de Sarkozy en 2010, los maestros tendrán que trabajar más tiempo antes de poder jubilarse (se aumentó la edad legal para la jubilación de 60 a 62 años de edad). Segundo, los salarios de los maestros están congelados oficialmente porque no se ha logrado ninguna adaptación positiva del salario público desde el último aumento de 0.5 por ciento en 2010, mientras que los costos de la vida (inflación) aumentaron más de 5 por ciento de 2010 a 2012. Tercero, los maestros sienten que tienen menos tiempo para preparar sus cursos que antes por dos razones.

Tienen que asistir a más capacitaciones en el lugar de trabajo durante periodos no escolares, a fin de lograr su profesionalización y, además, el nuevo gobierno socialista decidió aumentar la duración de la semana académica de cuatro días a cuatro días y medio.

Sostenemos, por lo tanto, que los maestros franceses se enfrentan a una brecha de servicio público. Con salarios públicos más bajos y menos tiempo de preparación, acompañados de una mayor complejidad en la enseñanza y un deterioro de la imagen pública de su profesión, es posible que se sientan menos motivados en su trabajo. A nivel individual, este tipo de tensiones pueden manifestarse de diversas formas; algunos maestros pueden decidir seguir trabajando mientras invierten menos energía en los casos complicados. Algunos expresarán sus quejas a través del sindicato, mientras que otros buscarán una salida mediante el ausentismo o renunciando a sus empleos.

Dados los cambios objetivos que los maestros han experimentado en conjunto en el contexto de su trabajo, las decisiones que tomen pueden depender en gran medida de combinaciones idiosincráticas de factores individuales, como la edad, el género y los antecedentes socioeconómicos. En estas decisiones personales, sin embargo, es posible observar ciertos patrones. Además, a nivel meso y macro, factores como la movilización sindical y la opinión pública también pueden influir en las elecciones de cada maestro. También en este caso se debe distinguir entre la pertinencia objetiva de estos factores intermedios como tal y la vulnerabilidad subjetiva ante ellos.

Hacer más con lo mismo: Más rendición de cuentas para los funcionarios fiscales suizos

El estudio de Buffat (2011) sobre los empleados suizos de un fondo público de desempleo ofrece una ilustración empírica de una situación en la que se espera más de los burócratas de nivel de calle sin que ocurran cambios fundamentales en cuanto a los recursos para la acción. En 2003, los gerentes decidieron delegar más responsabilidades y autonomía de decisión a los actores de nivel de calle para determinar la elegibilidad para recibir beneficios de des-

empleo, pagar a los beneficiarios y sancionar a los clientes que no cumplen. Esto representó un cambio importante en las prescripciones para la acción. El personal de nivel de calle obtuvo más autonomía y responsabilidades formales y, por lo tanto, tuvo que proporcionar más información sobre sus actividades a sus superiores. Al mismo tiempo, se reforzó la rendición de cuentas político-administrativa mediante una nueva herramienta de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En el orden jerárquico, se introdujo un sistema de gestión de documentos, que permitía a los superiores consultar todos los registros procesados por los agentes de nivel de calle; además, se adoptaron nuevas reglas de evaluación cuantitativa (número de expedientes procesados correctamente en un año, número de personas a las que se les pagó, etc.). En la dimensión horizontal, se introdujeron mecanismos de verificación cruzada en función de una lógica de rendición de cuentas profesional (un control sistemático de las decisiones por los pares profesionales).

En conjunto, la naturaleza y la cantidad de las expectativas en torno a nivel de calle se incrementaron. Sin embargo, los recursos para la acción no cambiaron sustancialmente. El marco legal y las regulaciones relativos a los beneficios de desempleo siguieron siendo los mismos, los presupuestos de las organizaciones permanecieron estables y los trabajadores sociales se mantuvieron con sus mismos antecedentes profesionales, capacitación y socialización.

Desde una perspectiva de corto plazo, los empleados del fondo de desempleo sintieron inicialmente mayor presión. Tenían que determinar el derecho a los beneficios y pagarles directamente en persona a los clientes desempleados, sin el anterior control sistemático de los supervisores de grupo. Después de algunos años de práctica, esta sensación de presión se desvaneció. Fue reemplazada con percepciones críticas del personal de nivel de calle respecto a la relación de control con sus superiores; en particular, el aumento de la distancia entre ellos. En gran medida, los gerentes supervisan el trabajo de sus subordinados sentados detrás de las pantallas de sus computadoras. De esta manera, en términos cuantitativos, son capaces de obtener mucha más información sobre las decisiones de nivel de calle. Pero en términos cualitativos, perdieron, al mismo tiempo, una supervisión detallada de la práctica cotidiana a nivel de calle.

Este caso sugiere la manera tan ambivalente en la que las nuevas herramientas de TIC pueden funcionar a nivel de calle. Por un lado, el nuevo sistema de gestión de documentos se ha convertido en la herramienta profesional de los agentes de nivel de calle autónomos. En ese sentido, las TIC tienen consecuencias facilitadoras. Por otro lado, sin embargo, la nueva herramienta ejerce un efecto restrictivo en la manera en que los burócratas de nivel de calle hacen su trabajo. Fortalece las capacidades gerenciales para observarlos y controlarlos y tiende a limitar su margen de maniobra.

Hacia la investigación comparada

Una herramienta para la investigación comparada sobre la burocracia de nivel de calle

La justificación principal para el desarrollo de un nuevo constructo analítico en la investigación sobre la burocracia de nivel de calle es hacer que los casos se puedan comparar de un contexto a otro. El constructo tiene que ser lo suficientemente amplio para incorporar los factores institucionales, organizacionales e individuales que son importantes para entender y explicar a los burócratas de nivel de calle en acción. Con base en la conceptualización y los ejemplos empíricos proporcionados en las secciones anteriores, ahora podemos especificar cómo se puede utilizar el constructo de la brecha de servicio público como una herramienta para hacer investigación comparada sobre la burocracia de nivel de calle a lo largo de varios contextos institucionales y organizacionales. Esta especificación implica el desarrollo de preguntas de investigación comparada en diseños de investigación diacrónica y sincrónica.

Como ya se mencionó, nuestro constructo permite un uso diacrónico en comparaciones a lo largo del tiempo. Volviendo al caso de Estonia, las preguntas para la investigación comparada pueden considerar la trayectoria de la organización en términos de los cambios en las prescripciones para la acción y los recursos asignados a los burócratas de nivel de calle: ¿Cómo cambió su contexto laboral con el paso del tiempo? ¿Cuáles son los momentos de grandes inflexiones en esta trayectoria? Utilizar el constructo de la brecha de servicio público facilita la comparación de prescripciones para la

acción y recursos para la acción antes y después del crucial giro gubernamental hacia las medidas de austeridad en 2008. En particular, es posible analizar la repercusión que tiene esta clase de contexto de hacer más con menos a nivel de calle con preguntas como:

- ¿Cómo reaccionaron los agentes de bienestar social estonios a su nuevo contexto laboral en 2008?
- ¿Qué efectos tuvo esta situación de servicio público en el uso de sus facultades discrecionales?
- ¿Qué comportamiento se puede observar en cuanto a su forma de lidiar con el tema?
- ¿Qué implica el cambio de contexto para la manera en que los burócratas de nivel de calle en Estonia tratan a los clientes en el nuevo contexto?
- ¿En qué medida se pueden observar similitudes o diferencias en la forma en que se percibe y enfrenta la nueva situación a nivel de calle?

También es posible un uso sincrónico —al realizar comparaciones en un momento dado en el tiempo—. Cuando los investigadores que estudian el caso de Estonia analizan la situación después del giro hacia la austeridad en 2008, consideran y estudian cómo, entre organizaciones, los distintos servicios de bienestar social estonios (el Fondo de Desempleo, la Inspección de Trabajo, la Junta del Seguro Social) reaccionaron ante el contexto recién creado. También observan las posibles variaciones dentro de un servicio específico y dejan espacio para la posibilidad de que los burócratas de nivel de calle, en su carácter individual, desarrollen diferentes estrategias para hacer frente a la brecha. Utilizar el constructo de la brecha de servicio público lleva a los investigadores a realizar una comparación sincrónica de cómo reaccionan diferentes agencias y agentes en el mismo momento ante la misma clase de situación. Así, surgen nuevas preguntas de investigación, como:

- ¿Cómo reaccionan diferentes agencias y agentes ante la misma situación?

- Entre los factores institucionales, como el diferente grado de exposición a los problemas sociales, las culturas administrativas y otros, ¿cuáles son los principales factores que explican la variación observada en las estrategias que se desarrollaron para enfrentar el nuevo contexto?

La heurística de una brecha de servicio público también permite la comparación de fenómenos similares entre distintos contextos nacionales. Valdría la pena, por ejemplo, contrastar el caso ya mencionado de los maestros franceses contemporáneos que enfrentan un problema de hacer lo mismo con menos con un caso del norte de Europa. Se suele considerar que los países escandinavos ofrecen muy buenas condiciones para la enseñanza (en términos de la inversión financiera en las escuelas, el aumento de personal, etc.). Un caso tan diferente podría servir de base para comparar cómo la misma clase de tarea de nivel de calle (por ejemplo, enseñar matemáticas en secundaria) se logra en dos contextos organizacionales e institucionales en contraste para los maestros (por ejemplo, Finlandia y Francia). Sobre esa base, se pueden plantear preguntas de investigación como las siguientes:

- ¿Qué diferencia, si la hay, implica para los maestros que enseñan matemáticas en las escuelas secundarias verse confrontados con cambios respecto a lo que se espera de las escuelas y lo que se les ofrece a las mismas?
- ¿Qué efecto tiene una situación de hacer lo mismo con menos o una de hacer lo mismo con más en la manera en que los maestros se comportan y tratan a los alumnos?
- ¿Se observan diferencias importantes entre los dos casos y, en caso afirmativo, en qué medida se relaciona esta diferencia con las distintas proporciones entre las prescripciones para la acción y los recursos para la acción?

Esta misma clase de comparación sincrónica de las burocracias de nivel de calle se podría imaginar dentro de un país; por ejemplo, los países federalistas como Estados Unidos, Alemania y Suiza son candidatos interesantes para el desarrollo de proyectos de investi-

gación comparada intraestatal entre diferentes subunidades regionales. En cuanto al ejemplo del seguro de desempleo suizo que se describió antes, se podría desarrollar un diseño de investigación comparada (sincrónica), para explorar cómo los contextos diferentes, en términos geográficos e institucionales, afectan la manera en que burocracias de nivel de calle parecidas desempeñan las mismas tareas. Dado que Suiza se compone de veintiséis cantones y cada uno tiene un fondo de desempleo público, es probable que la relación entre las prescripciones para la acción y los recursos para la acción se distribuya de forma desigual entre las agencias de fondos de desempleo en el área cantonal y que esta variedad contextual tenga efectos potenciales a nivel de calle. ¿Qué repercusión tienen los diferentes contextos institucionales y organizacionales de los cantones como Zúrich, Vaud o Basilea sobre los agentes fiscales?

Por último, se podrían considerar diseños de investigación comparada que combinen comparaciones diacrónicas y sincrónicas de la burocracia de nivel de calle. Por ejemplo, un estudio de dos departamentos de policía de ciudades comparables podría combinar comparaciones diacrónicas de su respectiva evolución en el tiempo en función de las prescripciones y los recursos para la acción con comparaciones sincrónicas de los dos departamentos en momentos clave identificados.

Conclusiones

La finalidad de este artículo es desarrollar una agenda de investigación con una lógica comparada más sistemática. Con ese objetivo, el artículo presenta una forma de establecer vínculos entre los niveles de análisis micro y macro a través de un dispositivo heurístico diseñado para medir los contextos de la burocracia de nivel de calle. El constructo analítico de una brecha de servicio público constituye una contribución a la literatura en varios sentidos.

En primer lugar, pone en contexto a la burocracia de nivel de calle de manera sistemática. Al medir el efecto de las variables contextuales derivadas de los niveles de análisis macro y meso en el nivel micro, se trata el problema de la comparabilidad de manera operacional. Observar diferentes ocupaciones, sectores y naciones

se convierte claramente en una tarea más concebible y posible para los académicos. Desde esta perspectiva, hemos sugerido maneras diacrónicas y sincrónicas de comparar a las burocracias de nivel de calle.

En segundo lugar, el problema de la escasez de recursos identificado por Lipsky recibe toda la atención que se merece. El constructo de la brecha de servicio público tiene la ventaja de especificar y ampliar de manera analítica el estudio de la escasez de recursos y hacer que se pueda medir. El problema de los recursos se especifica porque se tratan todas las variables posibles en teoría, incluidas las más deseadas y las menos deseadas. Asimismo, este problema se amplía analíticamente porque los recursos se consideran como algo más que el personal y el dinero. Se distinguen tanto los elementos restrictivos como los facilitadores; por lo tanto, el problema de los recursos se puede medir, mientras que el carácter multidimensional de la realidad social se puede tratar de una manera empíricamente abierta.

En tercer lugar, el constructo de la brecha de servicio público hace posible la distinción entre las características de un entorno contextual objetivo, generalizado para todos los burócratas de calle involucrados, y la variación empírica que proviene de la manera en que cada persona percibe, subjetivamente, ese entorno. Cuando se toman en cuenta factores institucionales determinados, *ceteris paribus*, es posible considerar el peso relativo de la diversidad individual. El uso de diseños de investigación con métodos mixtos puede ser funcional en este sentido, al entrar en el terreno intermedio entre las encuestas con muestras amplias y los estudios de caso exhaustivos.

En cuarto lugar, la heurística de la brecha de servicio público contribuye a un mejor entendimiento de lo que sucede actualmente en el nivel de base del sector público. En épocas de medidas de austeridad, es de particular pertinencia estudiar el impacto de tales medidas sobre las burocracias de nivel de calle y la capacidad de su personal para lograr lo que se espera de ellos. Tal entendimiento sirve tanto para el estudio como para la práctica de la administración pública.

Por último, lo que está en juego es algo más que una cuestión académica. Hasta cierto punto, los burócratas de nivel de calle

trabajan en un vacío democrático (Papadopoulos, 2011). La bibliografía indica que están menos controlados de lo que sugiere el discurso gerencial. Respecto a las normas, la "primacía de la dimensión política" no dice mucho sobre el grado de control que se ejerce en realidad en la relación jerárquica entre la política y la administración. Al ir más allá de esta limitada perspectiva, el constructo de la brecha de servicio público permite dar atención específica a las distintas fuentes de prescripciones para la acción —no sólo las reglas formales en la jerarquía, sino también las normas profesionales y las expectativas de la sociedad— y a las maneras en que los burócratas de nivel de calle le dan sentido a lo que se les pide.

Hacer más con menos y las otras variables que se distinguieron pueden servir como heurísticas para el estudio de la burocracia de nivel de calle, especialmente cuando se realiza una comparación sistemática. Además, también se refieren al mundo de la práctica de los funcionarios públicos. Este artículo propone maneras de incorporar los contextos institucionales y organizacionales en los que estos actores trabajan cada día. El problema de los recursos está en el centro mismo de una variedad de cuestiones gerenciales y organizacionales. Para los gerentes públicos, así como para los burócratas de nivel de calle, pensar en términos de la relación entre las restricciones y los facilitadores puede servir como una manera pertinente de enmarcar estas cuestiones.

Referencias bibliográficas

- Bovens, M.A.P. y S. Zouridis (2002), "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative and Constitutional Control", *Public Administration Review*, 62(2), pp. 174-184.
- Brodkin, E.Z. (1997), "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, 71(1), pp. 1-33.
- Brodkin, E.Z. (2008), "Accountability in Street-Level Organizations", *International Journal of Public Administration*, 31(3), pp. 317-336.

Brodkin, E.Z. (2011), "Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), pp. 1199-11201.

Brodkin, E.Z. (2011a), "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), pp. 1253-1277.

Brodkin, E.Z. (2012), "Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future", *Public Administration Review*, 72(6), pp. 940-949.

Buffat, A. (2011), "Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet. Les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre", tesis, Universidad de Lausanne.

Buffat, A. (2013), "Street-Level Bureaucracy and E-Government", *Public Management Review*, doi:10.1080/14719037.2013.771699

Dubois, V. (2010), *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*, Londres: Ashgate.

Ellis, K. (2011), "Street-Level Bureaucracy Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England", *Social Policy and Administration*, 45(3), pp. 221-244.

Elmore, R.F. (1979-1980), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601-616.

Epstein, D. y S. Halloran (1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Erzioni, A. (1969), *The Semi-Professions and Their Organization*, Nueva York: Free Press.

Evans, T. y J. Harris (2004), "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", *British Journal of Social Work*, 34(6), pp. 871-895.

Freidson, E. (1970), *Professional Dominance*, Nueva York: Atherton.

Hill, M.J. y P.L. Hupe (2009), *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Londres: Sage Publications.

- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms*, Londres: Harvard University Press.
- Huber, J.D. y C.R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Hupe, P.L. (2010), "The Autonomy of Professionals in Public Service", en T. Jansen, G. van den Brink y J. Kole (eds.), *Professional Pride: A Powerful Force*, Ámsterdam: Boom, pp. 118-137.
- Hupe, P.L. (2012), "Autonomy in Health Care Practice: A Paradox Lost?", en H. Dickinson y R. Mannion (eds.), *The Reform of Health Care: Shaping, Adapting and Resisting Policy Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 37-50.
- Hupe, P.L. y M.J. Hill (2007), "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability", *Public Administration*, 85(2) pp. 85-102.
- Hupe, P.L. y T. van der Krogt (2013), "Professionals Dealing with Pressures", en M. Noordegraaf y A. Steijn (eds.), *Professionals Under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*, Ámsterdam: Amsterdam University Press, pp. 55-72.
- Jewell, C.J. (2007), *Agents of the Welfare State: How Caseworkers Respond to Need in the United States*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Knegt, R. (1987), "Rule Application and Substantive Justice: Observations at a Public Assistance Bureau", *The Netherlands Journal of Sociology*, 23, pp. 116-125.
- Kruusenberg, R. y T. Randma-Liiv (2012), "Public Policy Making in Time of Crisis: The Tasks, Role and Responses of Agency Level Bureaucrats in the Cutback Management in Estonia", ponencia en 34 European Group of Public Administration Annual Conference, Bergen, septiembre.
- Lehmann Nielsen, V. (2006), "Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope?", *Public Administration*, 84(4), pp. 861-889.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lipsky, M. ([1980] 2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of*

- the Individual in Public Services*, Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Lodge, M. y C. Hood (2012), "Intro an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(1), pp. 79-101.
- Maroy, C. (2006), "Les évolutions du travail enseignant en France et en Europe: Facteurs de changement, incidences et résistances dans l'enseignement secondaire", *Revue Française de Pédagogie*, 15, pp. 111-142.
- May, P.J. y S.C. Winter (2009), "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influence on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), pp. 453-476.
- Maynard-Moody, S. y M. Musheno (2000), "State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 329-358.
- Maynard-Moody, S. y M. Musheno (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S. y S. Portillo (2010), "Street-Level Bureaucracy Theory", en R. Durant (ed.), *Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Meier, K.J. (1993), "Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), pp. 393-414.
- Meyers, M.K. y V. Lehmann Nielsen (2012), "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications, pp. 305-318.
- Meyers, M.K. y S. Vorsanger (2003), "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications.
- Noordegraaf, M. y A. Steijn (eds.) (2013), *Professionals Under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*, Ámsterdam: Amsterdam University Press.

- Papadopoulos, I. (2011), "Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability. Synthesizing Study of the NWO Programme 'Shifts in Governance'", Netherlands Organization for Scientific Research.
- Peters, B.G. (2011), "Governance Responses to the Fiscal Crisis. Comparative Perspectives", *Public Money & Management*, 31(1), pp. 75-80.
- Piirs, D.W. (2005), "Diversity, Representation and Performance: Evidence About Race and Ethnicity in Public Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), pp. 615-631.
- Smith, S.R. (2012), "Street-Level Bureaucracy and Public Policy", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications, pp. 431-446.
- Tummers, L. (2013), *Policy Alienation and the Power of Professionals: Confronting New Policies*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Watkins-Hayes, C. (2009), *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*, Chicago: University of Chicago Press.
- Wilkins, V.M. (2007), "Exploring the Causal Story: Gender, Active Representation, and Bureaucratic Priorities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), pp. 77-94.
- Wilkins, V.M. y B.N. Williams (2009), "Representing Blue: Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community", *Administration & Society*, 40(8), pp. 775-798.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York: Basic Books.
- Winter, S.C. (2003), "Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies", ponencia en Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, D.C.