

Peter Hupe (editado por), 2019: *Research Handbook on Street-level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*, Cheltenham, UK and Northampton, USA, Edward Elgar Publishing. 544 pp.

El manual editado por Peter Hupe, experto de implementación política y profesor visitante al *Public Governance Institute* de Lovaina, Bélgica, realiza un primer balance teórico y metodológico de los desarrollos que la Teoría de la “Burocracia a Nivel de Calle” ha alcanzado desde la publicación en 1980 del volumen *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* de Michael Lipsky (2010, segunda edición). Publicado en 2019, el manual representa un instrumento multidisciplinar de indudable valor académico. Su estudio permite a expertos del área de las ciencias políticas, de la administración de empresa y de la implementación de servicios públicos y privados, adquirir competencias analíticas y prácticas.

Brevemente, la implementación como acto político y no únicamente administrativo es la idea central del trabajo de Lipsky. Los empleados públicos de primera línea pasan de ser considerados como simples ejecutores a creadores de políticas. Su relación cotidiana con los ciudadanos representa un objeto de estudio donde intervienen múltiples factores. Variables institucionales, culturales, organizativas e individuales, conjuntamente determinan esta interacción. Por esta razón, dicha relación debería estar incluida en el debate tanto de los decisores políticos como de los investigadores que se ocupan de implementación política y administración pública.

Pasando a los objetivos de esta reseña, se pretende en primera instancia remediar la carencia en castellano de una introducción al manual. En segundo lugar, presentar de forma breve y concisa su contenido. Se destacan así, las aportaciones más relevantes, resultados del intenso debate académico que ha ve participar investigadores procedentes de estudios heterogéneos como el de la administración de empresa, la economía, la sociología y la psicología.

El manual es parte de la serie de “Manuales de investigación en Política Pública” (orig. *Handbooks of research on Public Policy*) de la casa editorial Edward Elgar Publishing. Está organizado en cinco secciones, con un total de treinta capítulos y más de 500 páginas de extensión.

En la primera parte, como introducción, se realiza una recopilación de los avances más actuales de la teoría de Lipsky. Entre ellos, el desarrollo de la evidencia presentada por el autor en 1980 sobre la afinidad entre las características del trabajo de distintas categorías de empleados públicos de primera línea, como la posibilidad de otorgar beneficios y sanciones de modo discrecional y con escasas restricciones. En el capítulo 3, por ejemplo, se considera que para evaluar en la práctica dicha afinidad es imprescindible una contextualización institucional y organizativa del trabajo de los burócratas a nivel de calle (*Street-level bureaucrats*); paso metodológico necesario para comparar distintas profesiones o la misma profesión en contextos diferente, explorando similitudes y diferencias.

En la segunda parte, que incluye los capítulos que van del 4 al 17, se presentan los aspectos teóricos más relevantes del volumen de Lipsky (1980). Entre otros, se indican los objetos de estudio y las unidades de análisis más adecuadas y convenientes a la hora de indagar el trabajo de esta tipología de funcionarios públicos de bajo nivel jerárquico. Por ejemplo, en capítulo 4, Van Parys sugiere una construcción operacional de la discrecionalidad, una de las características principales del trabajo de los burócratas a nivel de calle. A partir de la distinción realizada por Hupe (2013) entre “discrecionalidad concedida” (*discretion as granted*) y “discrecionalidad empleada” (*discretion as used*), siendo la primera expresión de leyes y reglamentos y la segunda resultado de la práctica cotidiana de los burócratas, Van Parys sugiere que se puede definir a partir de cinco aspectos generales del trabajo de esta tipología de funcionarios: el nivel de autonomía, el respecto a los reglamentos, la tipología de decisiones adoptadas, el estilo de interacción con los usuarios y las estrategias de enfrentamiento que utilizan para hacer frente a la falta de recursos.

En los capítulos 5 y 7 se propone una lectura institucional y cultural del trabajo de los burócratas a nivel de calle. Los autores sugieren realizar estudios transnacionales que comparen tareas específicas de una misma categoría de empleados o una específica tarea desarrollada por dos tipologías afines de profesionales, como podrían ser médicos y enfermeros. En el capítulo 6, son analizadas las posibles disparidades hacia los ciudadanos que pueden resultar de su gestión por parte de los burócratas a nivel de calle. La segunda parte termina con el capítulo 17. Hupe realiza una recopilación de los aspectos presentados en la parte teórica, dividiendo las aportaciones en tres categorías que evidencian 1) los aspectos operativos del trabajo de los funcionarios de nivel de calle (*working setting matters*), 2) los aspectos individuales y las estrategias que son implementadas para hacer frente a las fuentes de estrés (*motivation matters*), 3) los reglamentos y los resultados, enlazados por

una relación de causa-efecto (*control matters*). De acuerdo con el autor, considero que inevitablemente estos enfoques son caracterizados por alguna forma de reduccionismo ya que, además que definir a nivel operacional los constructos, sería necesario observar cómo estos se relacionan entre sí. En otras palabras, estudiar cómo los constructos macro, meso y micro definen conjuntamente el trabajo y el comportamiento de los burócratas a nivel de calle.

En la tercera parte, de cuestiones metodológicas, se recopilan las principales técnicas utilizadas en estudios de Burocracia a Nivel de Calle. Para poder generalizar los resultados de un estudio y poder así favorecer la comparación de distintas investigaciones, nuevamente es subrayada la necesidad de realizar estudios comparativos. Según la opinión de varios autores del manual, hasta ahora, dicha estrategia metodológica ha sido poco utilizada.

En la cuarta parte, “Nuevas dimensiones en el estudio de la burocracia a nivel de calle”, se presentan varias aportaciones a la teoría de elevada importancia para su futuro avance. Principalmente éstas proceden de la sociología del derecho, la psicología organizativa y la gestión pública. En el capítulo 27, Helena Olofsdotter Stensöta presenta su investigación cuyo objeto es el proceso de toma de decisiones de los burócratas a nivel de calle. La autora se ha centrado en la vertiente ética de las decisiones de los burócratas a nivel de calle respecto a los “dilemas” que encuentran en el ejercicio de sus funciones y qué aspectos las caracterizan. En la literatura se diferencia entre dos narrativas con las cuales los burócratas a nivel de calle describen su trabajo (Maynard-Moody y Musheno, 2000). La primera, subraya su propensión hacia el cumplimiento de protocolos y reglamentos, asumiendo su carácter institucional y de empleados públicos. A través de la segunda, consideran su trabajo como una actividad orientada hacia los ciudadanos. De acuerdo con esta distinción, la autora considera que los burócratas a nivel de calle siguen dos orientaciones: una dirigida hacia el cumplimiento de los reglamentos (*public ethics of justice*) y otra hacia el bienestar de los usuarios (*public ethics of care*).

El manual se cierra con los capítulos 29 y 30 de la quinta parte. En ella se realiza una visión de conjunto sobre las aportaciones de cada capítulo, subrayando sus aportaciones más relevantes y novedosas.

En conclusión, el manual desgrana los temas más candentes de los desarrollos más actuales de la teoría propuesta por Lipsky en 1980. La discrecionalidad, expresión de las leyes y reglamentos, así como de la cultura y de los valores de un específico contexto institucional, posee la potencialidad, junto al desarrollo de rutinas, de explicar la discrepancia entre el diseño de las políticas elaborado por los *policy makers* y lo que realmente son las políticas del Estado de bienestar para los ciudadanos.

El manual representa válido acceso al debate académico que rodea actualmente la teoría de Lipsky. Es por esta intención que el editor ha solicitado que los investigadores más influyentes en este campo participaran en su realización.

Los aspectos negativos del volumen, en mi opinión, son principalmente dos. En primer lugar, en todos los capítulos se destaca la capacidad analítica de la teoría de Lipsky, resultando un poco redundante con el pasar de las páginas. En segundo lugar, las numerosas referencias cruzadas entre capítulos podrían dificultar la lectura, siendo necesario interrumpir la lectura para consultar a lo que se hace mención.

Como afirmado también en la reseña del volumen de Lipsky (Giosa, 2021), el manual renueva el interés por la teoría de la Burocracia a Nivel de Calle, subrayando también su potencialidad aplicativa para el análisis de la actualidad. La pandemia por COVID 19 ha cargado los empleados públicos de primera línea con nuevos protocolos que implementar, reglamentos a menudo discordantes con los problemas reales de la práctica cotidiana, y un incremento del número de usuarios en el caso de los profesionales sanitarios. Este escenario podría conducir a una ampliación del grado de discrecionalidad de estos trabajadores, afectando así la implementación de los servicios del Estado de bienestar. Esto, en última instancia, podría haber trasladado por completo hasta el último peldaño de la Administración Pública el proceso de toma de decisiones. Como una de las posibles consecuencias, se podrían estar produciendo una falta de homogeneidad en el acceso a los servicios públicos.

## Referencias bibliográficas

- Giosa, R. (2021): “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”, *Politica y Sociedad*, 58(2), pp. 1J-1J.
- Hupe, P. (2013): “Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research”, *dms—der moderne staats-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), pp. 23-24.
- Lipsky, M. (2010): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation.
- 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.