

· XXXIX. LA BUROCRACIA EN EL NIVEL CALLEJERO: LA FUNCIÓN CRÍTICA DE LOS BURÓCRATAS EN EL NIVEL CALLEJERO*

MICHAEL LIPSKY

LOS SERVIDORES públicos ocupan en la actualidad una posición crucial en la sociedad estadounidense. Aunque por lo general son considerados como empleados de bajo nivel, las acciones de la mayoría de ellos constituyen en realidad los servicios "prestados" por el gobierno. Además, cuando las decisiones individuales de estos trabajadores se toman en conjunto, se convierten o equivalen a la política de una dependencia. Si la política del gobierno consiste en entregar "bienes" —como beneficencia o albergues públicos— o en conferir una condición social —como "criminal" o "enfermo mental"—, las acciones discrecionales de esos empleados son los beneficios y sanciones de los programas de gobierno, o determinan el acceso a los derechos y prestaciones del gobierno.

La mayoría de los ciudadanos se encuentra con el gobierno (si es que llega a encontrarlo) no por medio de cartas a sus congresistas ni asistiendo a reuniones de la junta escolar, sino por medio de sus maestros y de los maestros de sus hijos, y por medio del policía de la esquina o del patrullero. Cada encuentro de este tipo representa un ejemplo de prestación de política.

Los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución, son llamados en este estudio *burócratas en el nivel callejero*. Las dependencias del servicio público que emplean a un número significativo de burócratas de ese tipo en proporción a su fuerza de trabajo reciben el nombre de *burocracias en el nivel callejero*. Los típicos burócratas de nivel callejero son los maestros, policías y otro personal

* *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, de Michael Lipsky, © 1980 Russell Sage Foundation. Utilizado con autorización de la Russell Sage Foundation.

que vela por la aplicación de la ley, trabajadoras sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios con ellos. Quienes trabajan en estos empleos suelen tener mucho en común, porque comparten condiciones de trabajo analíticamente similares.¹

La forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente. Estos modos orientan y aportan los contextos sociales (y políticos) en que el pueblo actúa. Así, toda extensión de los beneficios del servicio va acompañada por una extensión de la influencia y el control del Estado. Como proveedores de beneficios públicos y guardianes del orden público, los burócratas del nivel callejero son el centro de la controversia política. Constantemente se ven desgarrados por las exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y por las exigencias de otro grupos de ciudadanos, de que mejoren la eficacia y la eficiencia de los servicios del gobierno. Como los salarios de estos burócratas constituyen una proporción considerable de los gastos gubernamentales —aparte de la defensa—, toda duda acerca del tamaño de los presupuestos del gobierno se convierte pronto en preocupación por el alcance y contenido de esos servicios públicos. Además, estos trabajadores han extendido y consolidado cada vez más su fuerza colectiva, de modo que en las disputas por el alcance de los servicios públicos se han convertido en una considerable fuerza independiente para la resolución de las controversias que afectan su condición social y su posición.

¹ Estas definiciones son analíticas; no se centran en las funciones laborales nominales, sino en las características de situaciones laborales en particular. De este modo, no todo burócrata de nivel callejero trabaja para una burocracia de nivel callejero [por ejemplo, un especialista en reasignaciones (un tipo de burócrata callejero) puede trabajar para una agencia de renovación urbana cuyos empleados son, en su mayoría, planificadores, constructores y otros técnicos]. A la inversa, no todos los empleados de las burocracias de nivel callejero son burócratas de nivel callejero (por ejemplo, los archivistas de un departamento de beneficencia, o los policías en sus rutinarias asignaciones en la oficina).

El concepto de una burocracia de nivel callejero fue propuesto originalmente en un ensayo preparado para la reunión anual de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, en 1969, "Hacia una teoría de la burocracia de nivel callejero". Después fue revisado y publicado en Willis Hawley y Michael Lipsky (comps.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1977, pp. 196-213.

Los burócratas del nivel callejero dominan las controversias políticas por los servicios públicos, y esto por dos razones generales. En primer lugar, los debates sobre el alcance apropiado y el enfoque en los servicios gubernamentales se producen, esencialmente, en torno al alcance y la función de estos empleados públicos. En segundo lugar, estos burócratas ejercen una influencia notable sobre la vida de la gente. Y esta influencia puede ser de varias clases. En su trato con los ciudadanos, les hacen esperar servicios del gobierno y un lugar en la comunidad política. Determinan si los ciudadanos son candidatos adecuados para recibir beneficios y sanciones del gobierno. Supervisan el trato (servicio) que reciben los ciudadanos en estos programas. De este modo, en cierto sentido los burócratas de nivel callejero cumplen implícitamente la función de mediadores en ciertos aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado. En suma, ellos tienen las claves de una dimensión de la ciudadanía.

CONFLICTO POR EL ALCANCE Y LA SUSTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el mundo de la experiencia percibimos a maestros, trabajadores de asistencia social y policías como miembros de dependencias públicas organizadas y motivadas por separado. Y eso son, desde muchos puntos de vista. Pero si dividimos a los empleados públicos teniendo en cuenta si interactúan directamente con los ciudadanos y gozan de facultades discrecionales sobre aspectos importantes de sus vidas, veremos que una alta proporción y un número enorme de esos trabajadores comparten estas características laborales. Abarcan una gran parte de todos los empleados públicos que trabajan en asuntos internos. Los gobiernos estatales y locales emplean aproximadamente 3.7 millones de personas en escuelas locales, más de 500 mil personas en operaciones de policía y más de 300 mil personas en la asistencia pública. Los empleados de las escuelas públicas representan más de la mitad de todos los trabajadores empleados en los gobiernos locales. La enseñanza representa cerca de dos tercios del personal de educación, y muchos de los restantes son exmaestros dedicados a la administración, o trabajadoras sociales, psicólogos y bibliotecarios que prestan servicios directos en las escuelas. De los 3.2 millones de empleados públicos de gobiernos locales no dedicados a la educación, aproximadamente 14% trabajan como policías.

Uno de cada 16 empleos en los gobiernos estatales y locales aparte de la educación es ocupado por un trabajador de la asistencia pública.² En esta y otras áreas, la mayoría de los puestos son ocupados por personas con responsabilidades de interactuar con los ciudadanos.

Otros burócratas de nivel callejero abarcan una parte importante del resto de la nómina de personal de los gobiernos locales. Aunque la Oficina del Censo de los Estados Unidos no desglose otras clasificaciones laborales que serían útiles para nuestros propósitos, podemos suponer que una gran parte del 1.1 millones de trabajadores de la salud,³ la mayor parte de los 5 000 abogados del servicio público,⁴ muchos de los empleados de los diversos sistemas de tribunales y otros empleados públicos también actúan como burócratas de nivel callejero. Algunas de las ciudades más grandes de la nación emplean un número pasmoso de burócratas en el nivel de la calle. Por ejemplo, los 26 680 maestros de escuela de Chicago son más que las poblaciones de muchos de los suburbios de esa misma ciudad.⁵

Otra medida de la importancia de los burócratas del nivel callejero en el servicio público es la cantidad de fondos públicos asignados para pagarles. De todos los salarios de gobiernos locales, en 1973 más de la mitad fue para la educación pública. Casi 80% de este dinero se empleó para pagar a personal docente. Los salarios de los policías fueron aproximadamente una sexta parte de los salarios públicos locales no asignados a la educación.⁶

Gran parte del crecimiento del empleo público en los últimos 25 años

² U. S. Bureau of the Census, Public Employment in 1973, Series GE 73 núm. 1, Washington, D. C., Government Printing Office, 1974, p. 9. Presentado en Alan Baker y Barbara Grouby, "Employment and Payrolls of State and Local Governments, by Function: October 1973", *Municipal Year Book*, 1975, Washington, D. C., International City Managers Association, 1975, pp. 109-112, cuadro 4/3. También Marianne Stein Kah, "City Employment and Payrolls: 1975", *Municipal Year Book*, 1977, Washington, D. C., International City Managers Association, 1977, pp. 173-179. Estas cifras se han ajustado para representar equivalentes de tiempo completo. Con el propósito de evaluar los compromisos públicos con la prestación de servicios, los equivalentes de tiempo completo son estadísticas más apropiadas que las cifras del total de empleos, que cuentan a muchos empleados de medio tiempo.

³ Jeffry H. Galper, *The Politics of Social Services*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1975, p. 56.

⁴ Lois Forer, *Death of the Law*, Nueva York, McKay, 1975, p. 191.

⁵ *New York Times*, 4 de abril de 1976, p. 22.

⁶ Baker y Grouby, "Employment and Payrolls of State and Local Governments".

ocurrió en las filas de los burócratas del nivel de la calle. De 1955 a 1975, el empleo en el gobierno se duplicó ampliamente, en buena medida por la explosión demográfica de los años de posguerra y por el número creciente de ciudadanos de edad avanzada y dependientes, que aumentó la actividad estatal y local en educación, salubridad y beneficencia pública.⁷

Las burocracias de nivel callejero emplean enormes cantidades de fuerza de trabajo. Su labor consiste en prestar servicios al público, y los costos de operación de esas dependencias reflejan su dependencia de los trabajadores asalariados. Por ello, la mayor parte de lo que gasta el gobierno en educación, policía u otros servicios sociales (aparte, desde luego, del mantenimiento del ingreso, o en el caso de las prisiones, el mantenimiento de los reos), va directamente para pagar a los burócratas de nivel callejero. Por ejemplo, en las grandes ciudades más de 90% de los gastos de policía sirve para pagar salarios.⁸

Los salarios de los burócratas en cuestión no sólo forman una gran parte del costo de los servicios públicos; también, con el paso del tiempo, la esfera de los servicios públicos que emplean a dichos burócratas se ha ensanchado. Durante un tiempo, las obras de beneficencia fueron responsabilidad de agencias privadas. Hoy, el gobierno federal satisface las necesidades de ingreso de los pobres. El sector público ha absorbido

⁷ *New York Times*, 10 de julio de 1977, p. F13.

⁸ De cuatro ciudades con poblaciones de más de un millón de habitantes, que respondieron a una encuesta del *Municipal Year Book*, la proporción de gastos de nómina respecto a los gastos totales en los departamentos de policía tuvo un promedio de 94%, y no pasó de 86 por ciento. Las ciudades con poblaciones más pequeñas mostraron tendencias similares. Estas observaciones se derivaron de David Lewin, "Expenditure, Compensation, and Employment Data in Police, Fire and Refuse Collection and Disposal Departments", *Municipal Year Book*, 1975, pp. 39-98, cuadro 1/21. Sin embargo, la variación fue mucho mayor en las ciudades menos populosas, a causa de menores cifras básicas y por el hecho de que cuando las ciudades con bases más pequeñas hacen inversiones de capital, cambia más marcadamente la proporción del personal en relación con el total de gastos.

El hecho de que los gastos públicos para las burocracias de nivel callejero sea básicamente salarios para individuos, también puede demostrarse en el caso de la educación. Por ejemplo, más de 73% de todos los gastos no de capital de educación dentro de áreas metropolitanas estadísticas se destinan a servicios personales (es decir, a salarios). Véase *Government Finances*, núm. 1. *Finances of School Districts*, 1972 U. S. Census of Government (Bureau of the Census Social and Economic Statistics Administration, U. S. Department of Commerce), cuadro 4.

responsabilidades antes asumidas por organizaciones privadas, en ámbitos tan diversos y fundamentales como policía, educación y salud. Además, en todos estos campos, el gobierno no sólo ha sustituido a las organizaciones privadas, sino que también ha extendido la gama de responsabilidad de las organizaciones públicas. Esto se manifiesta en las mayores expectativas de la sociedad en materia de seguridad pública, la extensión de las responsabilidades en las escuelas, que hoy se preocupan por el desarrollo de infantes así como de posadolescentes, y la exigencia pública de servicios médicos de atención a la salud.⁹

La seguridad, la salud y la educación públicas, aún *pueden* ser objetivos sociales elusivos, pero en el siglo pasado quedaron transformadas en áreas en las que hay una activa responsabilidad de parte del gobierno. La transformación de la responsabilidad pública en la esfera del bienestar social ha llevado a algunos a reconocer que lo que la gente "tiene" en la moderna sociedad estadounidense a menudo puede consistir básicamente en sus derechos a la "generosidad" del gobierno, y que los derechos a esta "nueva propiedad" deben protegerse como derechos de los ciudadanos.¹⁰ Los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial en esos derechos de los ciudadanos: o bien aportan directamente beneficios públicos por medio de servicios, o bien median entre los ciudadanos y sus posesiones nuevas, pero todavía no seguras.

Cuanto más pobre sea la gente, mayor será la influencia que los burócratas del nivel de la calle tiendan a tener sobre ella. En realidad, estos trabajadores públicos están situados de tal manera que bien pueden ser tenidos como parte del problema de ser pobre. Considérese a alguien que reciba pagos de beneficencia, viva en una vivienda pública y busque ayuda de un abogado gratuito para reinstalar a su hijo en la escuela, quien fue expulsado por sus frecuentes encuentros con la policía. La

⁹ Muchos analistas han estudiado el creciente papel de los servicios en la economía. Véanse Daniel Bell, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books, 1973; Alan Gartner y Frank Reissman, *The Service Society and the Consumer Vanguard*, Nueva York, Harper & Row, 1974; Victor Fuchs, *The Service Economy*, Nueva York, Columbia University Press, 1968. Sobre las transformaciones de la asistencia pública, véase Gilbert Steiner, *Social Insecurity*, Chicago Rand McNally, 1966, cap. 1; sobre la seguridad pública, véase Allan Silver, "The Demand for Order in Civil Society", en David Bordua (comp.), *The Police: Six Sociological Essays*, Nueva York, John Wiley, 1967, pp. 1-24.

¹⁰ Charles Reich, "The New Property", *Yale Law Journal*, vol. 72, abril de 1964, pp. 733-787.

madre se ve atrapada en una red de burócratas de las calles, con orientaciones conflictivas, todos los cuales actúan en lo que llaman "en interés de ella" y "en interés público".¹¹

Las personas que no pueden comprar servicios en el sector privado deben buscarlos en el gobierno, si quieren recibirlos. En realidad, se toma como señal de progreso social el hecho de que a los pobres se les haya dado acceso a los servicios, si son demasiado pobres para pagarlos.

De este modo, cuando los reformadores sociales tratan de paliar los problemas de los pobres, a menudo terminan discutiendo sobre la categoría de los burócratas de nivel callejero. Los reformadores del bienestar social pasan a una prestación de servicios separada, partiendo de decisiones acerca de los pagos de mantenimiento, o bien idean un sistema negativo de impuesto sobre la renta, que eliminaría de la beneficencia a las trabajadoras sociales. La acumulación y rezago de casos pendientes en los tribunales provocan la propuesta de aumentar el número de jueces. El reconocimiento de que el desarrollo de la temprana niñez estableció en gran parte el potencial de logros ulteriores dio por resultado la creación de programas nuevos (como *Head Start*), dentro y fuera de las instituciones ya establecidas, con objeto de dar experiencias más ricas a la temprana niñez.

Durante la década de 1960 y comienzos de la siguiente, la respuesta gubernamental a los problemas sociales consistió en encargar su atención a un cuerpo de burócratas de nivel callejero. ¿Están privados los pobres de igualdad de acceso a los tribunales? Dadles abogados. ¿De igual acceso al cuidado de la salud? Estableced clínicas de vecindario. ¿Y oportunidades de educación? Cread programas de enriquecimiento preescolar. Es mucho más fácil y menos perturbador crear empleo para los burócratas del nivel de la calle que reducir las desigualdades de ingreso.

En años recientes, los empleados públicos se han beneficiado considerablemente del aumento del gasto público en las burocracias de nivel callejero.¹² Los salarios han aumentado, dejando de ser insuficientes

¹¹ Carl Hostick, "Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy", tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology, 1976, pp. 11-13.

¹² Véase el convincente ensayo de Frances Piven en que argumenta que los trabajadores de servicios sociales fueron los principales beneficiarios de los programas federales tocantes a las ciudades y a los pobres durante el decenio de 1960. Piven, "The Urban

para volverse respetables y hasta codiciables. Mientras tanto, los empleados públicos, encabezados por burócratas de nivel callejero, han logrado un control sin precedentes sobre su medio de trabajo, gracias a la creación de sindicatos y asociaciones similares.¹³ Por ejemplo, los maestros y otro personal escolar han logrado conservar a menudo sus puestos y hasta aumentar su número, aunque las escuelas se ven más frecuentemente atacadas por lo que les cuestan a los contribuyentes. La proporción de personal docente en las escuelas ha seguido aumentando, pese a la reducción del número de niños en edad escolar.¹⁴ Este hecho complementa el apoyo del público general a la idea de que algunos burócratas de nivel callejero, como los maestros y los policías, son necesarios, para mantener una sociedad sana.¹⁵

La crisis fiscal que ha afectado a muchas ciudades, especialmente a Nueva York y en fecha más reciente a Cleveland y Newark, ha ofrecido la oportunidad de evaluar la capacidad de los servidores públicos para conservar su empleo bajo enormes presiones. Dado que una parte tan grande de los presupuestos municipales consiste en costos inflexibles y obligatorios —por el servicio de la deuda, planes de pensión y otras prestaciones al personal, aumentos de salario obligados por contrato, compromisos de gasto de capital, adquisición de energía, etc.—, el lugar donde encontrar "grasa" que se pueda eliminar de los presupuestos municipales está en el sector de servicios, donde el monto de los gastos suele ser principalmente en salarios. Aunque en este periodo de crisis se haya despedido a muchos empleados del servicio público, resulta revelador que los

Crisis: *Who Got What and Why*", en Richard Cloward y Frances Piven, *The Politics of Turmoil*, Nueva York, Vintage Books, 1972, pp. 314-351.

¹³ J. Joseph Loewenberg y Michael H. Moskow (comps.), *Collective Bargaining in Government*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972. A. Laurence Chickering (comp.), *Public Employee Unions*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1976, y Margaret Levi, *Bureaucratic Insurgency*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1977.

¹⁴ La decadencia es función de la menor tasa de nacimientos y la periodicidad en el tamaño de la población de edad escolar que originalmente resultó de la explosión de nacimientos que siguió a la segunda Guerra Mundial. Véase Baker y Grouby, *Municipal Year Book*, 1975, pp. 109 ss., sobre las proporciones de los servicios.

¹⁵ Esta perspectiva sigue siendo aplicable en el periodo actual. Sin embargo, como reacción a esta tendencia han obtenido apoyo ciertos programas que eliminarían a los mediadores y prestadores de servicios, como un impuesto negativo sobre la renta y pagos para ayuda de vivienda. La penuria fiscal ha llamado la atención del público hacia cuestiones concernientes a la utilidad marginal de algunas de estas áreas de servicio.

trabajadores de dicho sector con frecuencia hayan logrado negociar, cabildear y halagar a las autoridades para minimizar este desgaste.¹⁶ En sus reclamaciones cuentan con el apoyo de un público temeroso de que se reduzca la fuerza policiaca en la calle, resentido por la suciedad de las calles, resultante de tener menos barrenderos. También los apoyan las familias cuyos hijos recibirán menos instrucción de menos especialistas que en el pasado si se despiden a muchos maestros. Y no va contra sus argumentos el hecho de que muchos empleados públicos y sus parientes votan en la ciudad, pensando en las reducciones de su fuerza laboral.¹⁷

El crecimiento del sector de servicios representa los más grandes alcances del Estado benefactor. El sector de servicios penetra en cada esfera de las necesidades humanas, conforme son reconocidas y definidas, y crece dentro de toda área reconocida. Esto no equivale a decir que se ha satisfecho la necesidad, sino sólo que el Estado de servicio derriba las barreras que había entre la responsabilidad pública y los asuntos privados.

La crisis fiscal de las ciudades se centra en el sector de servicios, desafiando fundamentalmente las prioridades del Estado de servicio, de acuerdo con las actuales percepciones de escasez. Hoy, los liberales se han unido a los conservadores en el ataque a la prestación de servicios. No lo hacen directamente, cuestionando que sean apropiadas las responsabilidades de servicios públicos desarrolladas en este siglo, sino de forma disimulada, arguyendo que el aumento de empleados públicos y sus demandas aparentemente irreversibles de ingresos amenazan la autonomía, flexibilidad y prosperidad del orden político. Las discusiones en torno al ámbito apropiado de los servicios se enfrentan a la amenaza de verse abrumados por los desafíos a toda la estructura de servicios sociales, tal como se ve desde la perspectiva de presupuestos públicos desequilibrados.

CONFLICTO POR INTERACCIONES CON LOS CIUDADANOS

Ya he argumentado que los burócratas del nivel callejero generan controversias, porque también se les debe hacer frente si se quiere cambiar

¹⁶ Considérense a los policías de la ciudad de Nueva York que en octubre de 1976 accedieron a trabajar tiempo extra sin paga, para que no se eliminara a todo un grupo de patrulleros novatos. *New York Times*, 24 de octubre de 1976, p. 24.

¹⁷ No puede haber mejor ilustración de la fuerza de los trabajadores organizados de

la política. Una segunda razón de que este tipo de burócratas suele ser el tema de la controversia pública es lo inmediato de sus interacciones con los ciudadanos y su impacto sobre la vida de las personas. La política aplicada por estos burócratas la mayoría de las veces es inmediata y personal. Habitualmente toman decisiones en el lugar mismo (aunque algunas veces eviten hacerlo), y sus determinaciones se centran enteramente en el ciudadano. En contraste, un programa de renovación urbana podría destruir todo un vecindario y sustituirlo con nuevas viviendas y diferentes ciudadanos, pero la política se prolongó, tuvo muchas etapas diferentes y por lo general se desarrolló en lugares muy alejados de la vida cotidiana de los residentes en el vecindario.

Las decisiones de los burócratas que nos ocupan suelen ser redistributivas, tanto como de asignación de recursos. Al determinar la elegibilidad para recibir beneficios, ellos favorecen las reclamaciones de algunos ciudadanos que piden bienes y servicios gubernamentales a expensas de los contribuyentes generales y de aquellos cuyas reclamaciones son rechazadas. Al aumentar o reducir la disponibilidad de beneficios para las poblaciones de bajos ingresos, regulan implícitamente el grado de redistribución, que será pagado por los sectores más prósperos.

En otro sentido, al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Designar o tratar a alguien como merecedor de asistencia pública, como delincuente juvenil o como persona de grandes realizaciones afecta las relaciones de otros con esa persona, y también afecta la autoestima de la persona. Así empieza (o continúa) el proceso social que, según inferimos, es el causante de todas esas profecías que se realizan por sí solas. El muchacho a quien se considera un delincuente juvenil desarrolla esa autoimagen y se agrupa con otros "delincuentes", con lo cual aumenta así las posibilidades de que llegue a adoptar la conducta que, para empezar, se había considerado incipiente. Los niños a quienes su maestro considera muy bien dotados para aprender, aprenden más que

servicios y el apoyo que puedan darle los intereses afectados que la Asamblea del Estado de Nueva York, la cual derogó el veto del gobernador Hugh Carey a la llamada propuesta de ley de Stavisky. Esta legislación, escrita en un periodo de gran preocupación por el recorte al presupuesto de la ciudad de Nueva York, exigía que la ciudad no gastara menos en educación durante los tres años siguientes al desplome fiscal que en los tres años anteriores a la crisis, lo que ataba más aún las manos de los financieros de la ciudad. *New York Times*, 4 de abril de 1976, p. E6; 18 de abril de 1976, p. E6.

sus compañeros de igual inteligencia, a quienes no se consideró superiores.¹⁸ Los que reciben pagos de asistencia pública encuentran o aceptan alojamiento inferior a aquéllos que tenían ingresos disponibles iguales, pero que no reciben tales pagos.¹⁹

Una faceta definitoria del medio laboral de los burócratas del nivel de la calle, es que deben enfrentar las reacciones personales de sus clientes a las decisiones que ellos tomen, independientemente de sus consecuencias. Decir que la autoestima de la gente se ve afectada por las acciones de burócratas de este tipo equivale a decir que la gente reacciona a la política, y esto no se limita exclusivamente a los procesos subconscientes. Los clientes de las burocracias de nivel callejero responden furiosamente a injusticias, reales o imaginarias, crean estrategias para ganarse la buena voluntad de los trabajadores, actúan mostrándose agradecidos y entusiastas o sombríos y pasivos como reacción a las decisiones de dichos burócratas. Una cosa es ser tratado con negligencia y en forma rutinaria por la compañía de teléfonos, la oficina de tránsito u otras dependencias del gobierno cuyos agentes ignoran las circunstancias personales de quien envía una queja o una solicitud, y otra ser desdeñado, catalogado y tratado "burocráticamente" (en el sentido despectivo) por alguien con quien se está hablando cara a cara y de quien se espera por lo menos que escuche con paciencia y simpatía. En pocas palabras, la realidad del trabajo de los burócratas mencionados difícilmente podría estar más lejos del ideal burocrático de desapego personal en la toma de decisiones.²⁰ Por lo contrario, en las burocracias del nivel de la calle, el objeto de las decisiones críticas —la gente— en realidad cambia como resultado de las decisiones.

Los burócratas de nivel callejero también son blanco de las reacciones de los ciudadanos, porque su discrecionalidad abre la posibilidad de que respondan favorablemente en nombre de la población. Su obligación general y difusa para con el "interés público" permite que florezca la esperanza de que un trabajador en particular adopte una orientación benigna o favorable hacia el cliente. De este modo, en un mundo de

¹⁸ Aquí, la fuente primaria es Robert Rosenthal y Lenore Jacobson, *Pygmalion in the Classroom*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1968.

¹⁹ Martin Rein, "Welfare and Housing", Joint Center Working Paper Series, núm. 4, Cambridge, Mass., Joint Center for Urban Studies, 1971, rev. febrero de 1972.

²⁰ Sobre la supuesta importancia del desapego burocrático al tratar a sus clientes, véase Peter Blau, *Exchange and Power in Social Life*, Nueva York, John Wiley, 1964, p. 66.

dependencias grandes e impersonales que parecen tener la clave de importantes beneficios, sanciones y oportunidades, la ambigüedad de las funciones del trabajo mantiene viva la esperanza de contar con un amigo en una oficina pública.

Este análisis ayuda a explicar la continua controversia por las burocracias de nivel callejero, en cuanto a prestación individual de servicios. Al mismo tiempo, el carácter peculiar de la prestación de servicios gubernamentales, por medio de burócratas de nivel callejero, ayuda a explicar la causa de que las burocracias que ellos integran sean, al parecer, el primer centro de conflictos comunitarios en el periodo actual, y de que probablemente lo sigan siendo en el futuro previsible. No es casual que los conflictos más caldeados de la comunidad, desde 1964 se hayan centrado en las escuelas y los departamentos de policía, y en las respuestas al público de las dependencias e instituciones de salubridad y bienestar.²¹ Estos son los sitios en que se reparten beneficios y sanciones al público. Son el centro de decisiones individuales acerca del trato dado a los ciudadanos, y por ello también los principales blancos de protestas. Como lo explican Frances Fox Piven y Richard Cloward:

[...] la gente sufre privación y opresión de un medio concreto, no como producto final de procesos grandes y abstractos, y es la experiencia concreta la que moldea su descontento en quejas específicas contra blancos específicos [...] Las personas que reciben ayuda económica [por ejemplo], se fijan en las destastadas salas de espera, en el supervisor y en la angustia. No experimentan la política de asistencia estadounidense [...] En otras palabras, es la experiencia cotidiana de las personas la que da forma a sus quejas, establece la medida de sus demandas e identifica al blanco de su ira.²²

Aunque la gente pueda identificar estas burocracias como formadas por personas, en realidad las escuelas, delegaciones o clínicas de barrio son lugares donde se organiza colectivamente la política hacia los particulares. Estos arreglos administrativos sugieren a los ciudadanos la posibilidad de que el control o por lo menos la afectación de sus estructuras influirá sobre la calidad del trato individual. Tenemos así dos requisitos necesarios para que haya buenos resultados en los esfuerzos

²¹ Véanse National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report*, Nueva York, Bantam, 1968; Peter Rossi et al., *Roots of Urban Discontent*, Nueva York, John Wiley, 1974.

²² Frances Fox Piven y Richard Cloward, *Poor People's Movements*, Nueva York, Pantheon, 1977, pp. 20-21.

de organización de la comunidad: la esperanza y probabilidad de que aumenten las ventajas individuales para quienes tomen parte en la acción de grupo, y un blanco colectivo, notorio y accesible, a quien echar la culpa.²³

La acción comunitaria enfocada en las burocracias de nivel callejero también está motivada, al parecer, por preocupaciones por el carácter de la comunidad. Las instituciones predominantes en las comunidades ayudan a forjar la identidad comunitaria. Acaso sean responsables ante el grupo comunitario predominante (éste ha sido el papel tradicional de las escuelas preparatorias de Boston), o bien pueden ser insensibles y adversas a los conceptos de comunidad e identidad que prefieren los residentes, como en el caso de las escuelas que se desentienden de la herencia española de una minoría significativa. Si las personas actúan motivadas por quejas específicas o por preocupaciones más difusas dirigidas a las instituciones comunitarias, sus enfoques al protestar contra las acciones de las burocracias de nivel callejero pueden atribuirse a la familiaridad de la dependencia, lo determinante de su papel en el bienestar de la comunidad y a cierta idea de que estas instituciones no son lo bastante responsables ante las personas a las que sirven.

Por último, los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial al regular el grado del conflicto contemporáneo, en virtud de su función como agentes de control social. Los ciudadanos que reciben beneficios del gobierno interactúan con agentes públicos que les exigen observar una determinada conducta. Tienen que anticiparse a los requerimientos de estos agentes, y los reclamantes deben adaptar sus acciones y desarrollar actitudes "apropiadas", tanto hacia los servicios que reciben como hacia los propios burócratas del nivel callejero. Los profesores transmiten y aplican expectativas de una actitud apropiada hacia la escuela, hacia sí mismos, y hacia la eficacia en otras interacciones. Los policías transmiten expectativas acerca de la conducta y la autoridad públicas. Las trabajadoras sociales transmiten expectativas acerca de los beneficios públicos y la condición social de los favorecidos.

La función de control social de los burócratas en el nivel de la calle requiere un comentario sobre el lugar de los servidores públicos en la sociedad en general. El servicio público desempeña una parte vital:

²³ Michael Lipsky y Margaret Levi, "Community Organization as a Political Resource", en Harlan Hahn (comp.), *People and Places in Urban Society*, Urban Affairs Annual Review, vol. 6, Newbury Park, CA., Sage Publications, 1972, pp. 175-199.

suaviza el impacto del sistema económico sobre quienes no son sus principales beneficiarios e induce a las personas a aceptar las omisiones o la inadecuación de las principales instituciones económicas y sociales. La policía, los tribunales, y las cárceles obviamente cumplen esa función al procesar a los traficantes, ladrones de poca monta, contrabandistas y otros cuya conducta hacia la sociedad está relacionada con su posición económica. Este es un papel que también desempeñan las escuelas al socializar a la población con el orden económico y las probables oportunidades para los distintos estratos de la población. El apoyo público y los programas de empleo se extienden para paliar el impacto del desempleo o reducir las muestras de descontento; éstos contratan cuando mejoran las oportunidades de empleo. Además, se planean e implantan para transmitir el mensaje de que debe evitarse la situación de recibir pagos de asistencia social, y que el trabajo, aunque sea mal pagado, es preferible a la asistencia pública. También podemos ver las dos caras de la política pública en la "guerra contra la pobreza", donde los beneficios públicos del servicio social y la acción comunitaria dotaron a las instituciones de las barriadas de beneficios por los cuales los disidentes potenciales podían competir, y de los cuales los ciudadanos ordinarios podían volverse dependientes.²⁴

Lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado benefactor, para otros, son la más amplia expresión de control social. Los burócratas de nivel callejero son, en parte, el centro de una controversia porque desempeñan este doble papel. La reforma de la beneficencia tropieza con desacuerdos respecto a la conveniencia de eliminar el minucioso escrutinio de las solicitudes de asistencia para reducir los costos administrativos y el acoso a quienes lo reciben, o intensificar el escrutinio, con objeto de controlar abusos e impedir que se aprovechen quienes reciben pagos de esta naturaleza. La corrección a delincuentes juveniles y la política de salud mental tropiezan con disputas sobre lo deseable de

²⁴ Véase el análisis de James O'Connor a la "legitimación" y su tesis general sobre el papel del sector de servicios del Estado, en O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's, 1973. Sobre las funciones de control social, en sectores particulares de política, véanse Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America*, Nueva York, Basic Books, 1976; Frances Fox Piven y Richard Cloward, *Regulating the Poor*, Nueva York, Pantheon, 1971; Galper, *The Politics of Social Services*; Richard Quinney, *Criminology*, Boston, Little, Brown, 1975; Ira Katznelson, "Urban Counterrevolution", en Robert P. Wolff (comp.), 1984 *Revisited*, Nueva York, Alfred Knopf, 1973, pp. 139-164.

desmantelar las grandes instituciones en nombre de la eficiencia de costos y la rehabilitación, o bien de mantener una supervisión minuciosa, en un esfuerzo por evitar el costo de dejar sueltos a malhechores empedernidos. En pocas palabras, los burócratas de nivel callejero también están en el centro de la controversia, porque un público dividido ve que el control social en nombre del orden público, y la aceptación del *statu quo* son objetivos sociales con los que chocarían las propuestas de reducir el papel de los burócratas en el nivel callejero (eliminando pagos de asistencia, reduciendo al personal encargado de vigilar a quienes están libres bajo palabra y autorizando el consumo de marihuana).

La controversia pública también se centra en el papel apropiado del control social. Los actuales debates sobre la política de corrección, respecto a las sentencias automáticas y la visión "dura" del castigo o de orientaciones más rehabilitadoras, reflejan un conflicto por el grado de severidad que debe aplicarse en las prisiones. En el terreno educativo, el público también está dividido ante lo recomendable de políticas disciplinarias liberales y una instrucción más flexible, o una disciplina de castigo y enfoques más rígidos y tradicionales. La "medicalización" de la conducta del desviado social, cuando se supone que una conducta perturbada es causa para la intervención de un médico y no de un policía, es otro ámbito polémico sobre el tipo apropiado de control social.

Desde el punto de vista del ciudadano, las funciones de los burócratas de que tratamos son tan extensas como las funciones del gobierno, y se experimenta intensamente cuando la rutina diaria les exigen interactuar con los "ministros" callejeros de educación, la solución de disputas y servicios de salud. Desde un punto de vista colectivo, esos burócratas absorben buena parte de los recursos públicos y se convierten en foco de las esperanzas de la sociedad de llegar a un saludable equilibrio entre la prestación de servicios públicos y una carga razonable de los gastos respectivos. Como personas, dichos burócratas representan las esperanzas ciudadanas de recibir un trato justo y eficiente del gobierno, aun cuando se encuentren situados para percibir claramente las limitaciones de una intervención efectiva, y las limitaciones a la capacidad de respuesta causadas por el hecho de tener que procesar todo en masa.

EL MUNDO
últimos 50
economía p
desorienta
perados. L
Las reglas
muchas au
adaptan a
públicas se
en entredi
incertidun

Puede d
bilidad. C
para activ
tidad de in
refinada, c
relaciona
rante un l
do los aju
comprom
buena gu
resultado

La teor