

Lecturas de gestión pública

Selección de textos

Joan Subirats

Humet Quim Brugué

(coord.)

Instituto Nacional de
Administración Pública

Boletín oficial del estado

Madrid, 1996

ISBN 84-340-0907-2

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

LOS EMPLEADOS DE BASE EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Michael Lipsky

Los empleados de base (*Street-level bureaucrats*) participan en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado, toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo. El objetivo de este artículo es demostrar que la posición de primera línea permite a los empleados públicos influir de forma significativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El rol de los empleados de línea en la elaboración de políticas públicas se basa en dos características asociadas a su lugar de trabajo: niveles relativamente altos de discrecionalidad y autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa.

DISCRECIONALIDAD

A diferencia de otros funcionarios, los empleados de línea gozan de una discrecionalidad considerable en la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y de las sanciones otorgados por las organizaciones. Los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela, al mismo tiempo que formulan sutiles propuestas sobre cómo debe impartirse la educación. Quizá el ejemplo más refinado de empleado de base lo encontremos en el ámbito de la vigilancia penitenciaria. Tradicionalmente, los guardias de las prisiones archivan en informes los casos de prisioneros considerados culpables de *insolencia silenciosa*. Evidentemente, lo que puede ser o no ser considerado como una mirada agresiva depende de una buena dosis de subjetividad.

La discrecionalidad no significa que los empleados de base no estén sujetos a las leyes, a las regulaciones, a las directrices de los órganos superiores o a las normas y las prácticas de su grupo profesional. Al contrario, las características más importantes de las políticas públicas (...) vienen determinadas tanto por las elites políticas como por los funcionarios. Los altos cargos, así como las reglas asociadas a sus cargos y a sus grupos sociales, también estructuran las opciones políticas de los empleados de base. Estas influencias determinan las dimensiones más importantes de las políticas de primera línea, así como la variabilidad que existe entre los mismos programas públicos aplicados en diferentes lugares.

En la medida en que los empleados de línea son profesionales, afirmar la discrecionalidad de sus actuaciones resulta una obviedad. Se espera que todo profesional sea capaz de juzgar autónomamente dentro de su ámbito profesional. Normalmente, los profesionales se concentran en sus áreas de especialización y, dentro de ellas, se sienten libres del control ejercido tanto por sus superiores como por sus clientes. Sin embargo, incluso aquellos empleados públicos que no presentan un status profesional específico, disfrutan de una considerable discrecionalidad. Por ejemplo, los oficinistas en organismos de bienestar social y de vivienda pública ejercen una notable discrecionalidad a la hora de facilitar el acceso de los clientes a estos beneficios, incluso en el caso de que se encuentren limitados por las reglas o bajo una estricta supervisión.

De hecho, las reglas pueden suponer una dificultad para la supervisión. Pueden ser tan voluminosas y contradictorias que su cumplimiento sólo pueda ser exigido selectivamente. En la mayoría de los departamentos de bienestar social, las regulaciones son enciclopédicas, al mismo tiempo que sufren constantes variaciones. Con este énfasis en las reglas, ni siquiera los más básicos y fundamentales preceptos de la capacidad de elección pueden desarrollarse. El comportamiento de la policía está tan especificado a través de reglas y regulaciones que se espera que los policías invoquen la ley selectivamente. Seguramente, dado los límites de su jornada laboral, los policías no pueden arrestar a todo el mundo que cometa una infracción. (Como los doctores y los clérigos en muchas jurisdicciones, deben estar dispuestos y preparados para intervenir incluso fuera de su horario laboral.) De forma similar, aquellos funcionarios dedicados a velar

por el cumplimiento de los derechos civiles tienen tantas obligaciones, en comparación con sus recursos, que acaban determinando libremente sus propias prioridades. Puede parecer que la proliferación de reglas y de responsabilidades sólo es problemática en tanto que está relacionada con el grado, de discrecionalidad de que disfrutaban los empleados de base.

A pesar de que la existencia generalizada de discrecionalidad en los empleados de base es fácilmente constatable, también es importante recordar que, en el sector público, algunas de las interacciones con los ciudadanos dejan poco espacio para esta discrecionalidad. Por ejemplo, los policías que controlan el tráfico o que se encargan de los permisos de armas disponen de poca discrecionalidad en el trato con los ciudadanos. La discrecionalidad es un concepto relativo. Por lo tanto, cuanto mayor sea el grado de discrecionalidad, más relevante será su análisis para entender el comportamiento de los empleados.

Si bien teóricamente la mayoría de los problemas presentados hasta ahora desaparecerían cuando la discrecionalidad de los empleados fuera eliminada, uno puede preguntarse por qué la discrecionalidad permanece como una característica de su trabajo. La respuesta es que ciertas características de los trabajos de los empleados de base hacen difícil, si no imposible, reducir drásticamente su discrecionalidad. Su trabajo implica tareas complejas, para las que la elaboración de reglas, guías o instrucciones no pueden suponer una limitación de sus alternativas. Esto puede ser explicado por al menos dos razones fundamentales.

En primer lugar, a menudo los empleados de base trabajan en situaciones demasiado complicadas para ser reducidas a formatos programáticos. Los policías, por ejemplo, no pueden llevar consigo instrucciones sobre cómo tratar con los ciudadanos, especialmente en caso de encuentros potencialmente hostiles. De hecho, es probable que la policía no saliera a patrullar o que rehusara intervenir en situaciones potencialmente peligrosas si tales instrucciones existieran. De forma similar, las nuevas ideas sobre la educación se muestran contrarias a proporcionar instrucciones detalladas a los maestros sobre qué y cómo enseñar, ya que la filosofía imperante afirma que cada niño requiere una respuesta específica en función de su contexto educativo.

Segundo, los empleados de base trabajan frecuentemente en situaciones en las que se requiere dar una respuesta a las dimensiones humanas de las mismas. Los empleados de base disfrutaban de discrecionalidad porque las definiciones de sus puestos de trabajo suponen una sensibilidad y un juicio razonable que no se pueden reducir a reglas. Por ejemplo, el dictar sentencias uniformes quizá reduzca las desigualdades en el sistema judicial, pero también se requiere que la ley sea sensible a las circunstancias únicas de cada transgresión en particular. Cualquier padre o madre, por ejemplo, quiere que los maestros perciban el potencial único de sus hijos. En resumen, hasta cierto punto la sociedad busca no sólo imparcialidad en los organismos públicos, sino también comprensión para las circunstancias especiales, y flexibilidad para tratarlas.

Una tercera razón para explicar la no eliminación de la discrecionalidad se basa más en la función que realizan los trabajadores de niveles inferiores cuando interactúan con los ciudadanos, que con la naturaleza específica de sus tareas. La discrecionalidad en los trabajadores de base promueve su autoestima e induce a los clientes a creer que estos trabajadores son quienes tienen la llave de su bienestar. Para los trabajadores y para los ciudadanos, el mantenimiento de la discreción contribuye a la legitimación de los servicios del Estado del bienestar, aunque los trabajadores de base no puedan, en ningún caso, establecer los límites de la intervención estatal.

La búsqueda del equilibrio entre compasión y flexibilidad por un lado, e imparcialidad y aplicación rígida de las reglas, por el otro, supone una aproximación dialéctica a la reforma del servicio público: mientras unos reformadores propugnarían la limitación de la discrecionalidad de los trabajadores, otros, al mismo tiempo, abogarían por incrementarla. Para permitir el transporte de enfermos en ambulancia con personal no cualificado, los planificadores sanitarios deben racionalizar el sistema de traslado de enfermos a través del desarrollo de un programa que permita una clara identificación de las urgencias sanitarias. Al mismo tiempo, otros planificadores sanitarios intentan sustituir a los recepcionistas hospitalarios no cualificados por profesionales de la sanidad para asegurar, así, una mayor sensibilidad a los problemas médicos de los pacientes. Inicialmente, los materiales de auto-aprendizaje se introdujeron en las escuelas para permitir a los maestros un trabajo más intensivo con algunos alumnos con dificultades, y permitir que los estudiantes tuvieran su propio ritmo de estudio. Posteriormente, estas mismas innovaciones se consideraron deseables porque eliminaban el *feedback* de los estudiantes, fomentando así más la reglamentación que el aprendizaje individualizado. La discrecionalidad permanecerá como una característica de bastantes servicios públicos en la medida que las tareas sean complejas y la intervención humana se considere necesaria para un servicio efectivo.

LA AUTONOMÍA RELATIVA DE LA AUTORIDAD ORGANIZATIVA

La mayoría de los analistas dan por supuesto que el rendimiento del trabajo de los empleados de escalafones inferiores se adecuará aproximadamente a lo que se espera de ellos. Los teóricos de la organización reconocen que siempre habrá una cierta desconexión entre las órdenes y la implementación de dichas órdenes, pero esta desconexión es atribuida a una comunicación pobre y a un desacuerdo mínimo o residual entre los trabajadores y los objetivos generales de la organización. En cualquier caso, estas dificultades son generalmente consideradas como poco importantes, de manera que la propia organización puede solucionarlas.

En parte, esta observación se deriva de constatar que el comportamiento de los trabajadores de base de una organización, incluso en el caso de pertenecer a organismos públicos, parece ser cooperativo con respecto al funcionamiento general de la organización. Generalmente, los trabajadores aceptan la legitimidad de la estructura formal de autoridad, puesto que no están en posición para disentir con efectividad.

Pero, ¿qué ocurre si los trabajadores no comparten los objetivos de sus superiores? Frecuentemente los empleados de base no comparten las perspectivas y las preferencias de sus superiores y, por tanto, no es posible pensar que estén trabajando en la misma dirección establecida por la organización. Esta desconexión se puede detectar, al menos, cuando los trabajadores no son reclutados de acuerdo con su afinidad con los objetivos de la organización; entonces o bien los trabajadores no consideran las órdenes «de arriba» como legítimas, o bien al sistema de incentivos disponibles por los superiores se le contraponen un conjunto de contramedidas por parte de los trabajadores de base. Se puede esperar un grado desigual de sumisión si los intereses de los escalafones inferiores difieren de los intereses de aquellos que están en niveles superiores, y si el sistema de incentivos y sanciones disponibles por los niveles superiores no es suficiente para imponerse.

A veces, los diferentes niveles de las organizaciones están diseñados más para el conflicto que para las relaciones de apoyo y la responsabilidad mutua. Algunas veces es mucho más útil concebir a los trabajadores de los escalafones inferiores como poseedores de intereses diferentes y específicos, así como de recursos suficientes para perseguir sus propios intereses. Consecuentemente, desde esta perspectiva, se pueden esperar y predecir discrepancias entre las políticas planeadas y las políticas reales. Las explicaciones de estas discrepancias no deberían buscarse en el fracaso del sistema de cumplimiento de las normas o en su inadecuación, sino en la propia estructura de los puestos de trabajo en los que aparecen los intereses antagónicos de los trabajadores.

Sin embargo, en estas organizaciones las políticas pueden ser llevadas a cabo consecuentemente con los intereses de los niveles superiores; pero son fruto, por un lado, de un proceso de ajuste mutuo de las perspectivas antagónicas y, por el otro, de compartir intereses. En este caso, el conflicto latente entre los diversos niveles o bien es eliminado o bien es motivo de indiferencia para una o para ambas partes. Este enfoque concibe como problemática la idea de intereses mutuos, y pone el énfasis en la búsqueda de aquellos mecanismos que permiten el ajuste entre intereses antagónicos o divergentes.

Algunas de las formas que los trabajadores de escalafones inferiores pueden usar para negarse a la cooperación pueden incluir comportamientos tales como el no trabajar (excesivo absentismo, salir del trabajo), agresiones hacia la organización (robar, estafar, exceso de gasto deliberado) o actitudes negativas con implicaciones en el trabajo (alienación, apatía). Los trabajadores pueden aprovecharse de los recursos colectivos disponibles para actuar no cooperativamente, por ejemplo a través de la formación de sindicatos, del ejercicio de derechos colectivos en negociaciones o de regulaciones específicas de la función pública. Estas estrategias colectivas no cooperativas permiten a los trabajadores mostrar una voluntad de rendir sólo a niveles mínimos, así como una falta de motivación.

Estas formas de no-cooperación merman las capacidades de las organizaciones para conseguir sus objetivos, ya que los trabajadores actúan por debajo de sus posibilidades. Por tanto, el desafío central de la gestión es cómo conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización. De esta forma, la gestión del problema del absentismo laboral se transforma en cómo mejorar la satisfacción laboral para mantener, al mismo tiempo, la productividad.

Sin embargo, hay otro tipo de conflictos entre los trabajadores de los niveles inferiores y las organizaciones que no surgen fruto de las necesidades personales de los trabajadores, sino como resultado de las posiciones que ocupan dentro de las organizaciones. El rol de los trabajadores de base, como cualquier otro rol, puede ser entendido como un conjunto de intereses y de comportamientos esperados. Como hemos mencionado anteriormente, los empleados de base pueden observarse como poseedores de intereses propios y diferentes de los demás miembros de la organización. Además, algunas características de su rol les permiten manifestar estas diferencias. Las diferencias entre los intereses de los empleados de base respecto a

los de sus superiores, y la posibilidad de mostrar visiblemente esta diferencia permite el análisis de las posiciones de los empleados de base en la organización bajo una perspectiva conflictual.

La siguiente sección trata, brevemente, sobre la naturaleza del conflicto que se establece entre los objetivos y las orientaciones de los trabajadores de base con sus superiores jerárquicos. Después, se trata la capacidad y habilidad de los trabajadores de base para resistirse a las directivas de la organización.

DIFERENCIAS ENTRE TRABAJADORES DE BASE Y GERENTES

En términos generales, los trabajadores de base tienen, en relación con su trabajo, prioridades diferentes a las de los gerentes. Los trabajadores están, por lo menos, interesados en minimizar los peligros y las incomodidades de su puesto de trabajo, así como en maximizar tanto su retribución como su satisfacción personal. Estas prioridades son importantes para los gerentes, puesto que, en buena medida, están relacionadas con la productividad y la efectividad de la organización. En las burocracias de base, los trabajadores de puestos inferiores tendrán diferencias importantes con sus gerentes. Anteriormente, ya se ha sugerido que el grado de cumplimiento de las normas por parte de los trabajadores de base depende directamente de la percepción de legitimidad de las órdenes de los gerentes. Los trabajadores de base pueden considerar legítimo el derecho de establecer reglas propias, y pueden, al mismo tiempo, considerar como ilegítimos los objetivos de las políticas elaboradas por sus gerentes o superiores. Los maestros, por ejemplo, son alentados a participar en programas de educación compensatoria en los que ni ellos mismos creen, o los policías, que ya no pueden arrestar a los vagabundos por alcoholismo, pueden resistirse a este objetivo de varias maneras.

La imperiosa necesidad que sufren los trabajadores de base de procesar grandes cantidades de trabajo expeditivamente sin sentir ninguna amenaza real o psicológica por parte de sus superiores es una vía para fomentar la diferencia entre los intereses de los burócratas de base y de sus superiores. El hecho de que los trabajadores de base deban ejercer esta discrecionalidad en el procesamiento de grandes cantidades de trabajo con recursos insuficientes significa que, ineludiblemente, desarrollarán simplificaciones en su trabajo para poder soportar la presión de ser responsables de su trabajo frente a sus superiores. Sin embargo, los mecanismos desarrollados por los burócratas de base para poder controlar la presión no son ni autorizados ni respaldados por los gerentes de los departamentos.

Los gerentes están interesados en la consecución de los resultados de acuerdo con los objetivos de la organización. Los funcionarios de base están interesados en procesar el trabajo según sus propias preferencias, y según aquellas políticas de la organización que, en caso de no ser seguidas, la sanción correspondiente sea realmente importante. En cualquier tipo de organización las sanciones por incumplimiento de las políticas son limitadas, puesto que si todo tiene la misma prioridad o es igualmente importante, entonces lo más probable es que no se haga nada. En cualquier organización, los mecanismos de procesamiento del trabajo son parte integrante de la estructura informal necesaria para poder mantener coherentemente la organización, incluso en el caso de que estos procedimientos sean contrarios a las políticas de la agencia.

Esta última observación es una paradoja. Los trabajadores de base desarrollan mecanismos para poder soportar las presiones del trabajo, pero también son básicos para la supervivencia de la organización. Por ejemplo, la brutalidad es una práctica contraria a las políticas policiales, pero un cierto grado de tolerancia a la violencia puede ser considerado absolutamente necesario para persuadir a los agentes del orden a actuar en situaciones de riesgo. Los burócratas de base tienen un interés especial en cumplir todos aquellos requerimientos que permitan finalizar su propio trabajo; sin embargo, sus gerentes tienen un interés especial por el coste de asegurar el funcionamiento global de la organización y, especialmente, por todos aquellos aspectos del funcionamiento que les expone directamente a un escrutinio crítico.

Otro aspecto interesante de los funcionarios de base es su deseo de mantener o ampliar su autonomía. Los gerentes intentan restringir la discrecionalidad de los trabajadores de base para poder asegurar unos resultados concretos, pero, frecuentemente, los funcionarios de base consideran estas actuaciones como ilegítimas e incluso se pueden resistir exitosamente a su cumplimiento. De hecho, en la medida que los trabajadores de base (policías, maestros, trabajadores sociales, enfermeras, doctores, abogados...) esperan poder tomar decisiones discrecionalmente, la mayoría de los esfuerzos de los gerentes para dictar normas sobre los servicios serán considerados como ilegítimos. Así pues, en la medida que esto ocurra, la no conformidad será una característica de los trabajadores de base. Sin embargo, esto no significa que los intentos para limitar a los burócratas de base sean ilegítimos *per se*. Los trabajadores de base tienen pretensiones legítimas sobre su *status* profesional, pero también gozan de un *status* burocrático que requiere

su sumisión a las órdenes de los superiores. Es decir, no debe entenderse que los funcionarios de base forzosamente deban percibir sus prioridades (en tanto que profesionales) como diferentes de los intereses de los gerentes y que, necesariamente, deban asegurarse sus intereses.

Los burócratas de base crean conspicuamente las condiciones para actuar con discrecionalidad y, para ello, frecuentemente se apoyan en las capacidades discrecionales que ya han disfrutado en el pasado. El mantenimiento y ampliación de la discrecionalidad puede ser tan importante que es necesario ilustrarlo con algunos ejemplos.

Los jueces de juzgados de primera instancia (*Lower-court judges*) se han visto obligados a desarrollar alternativas al encarcelamiento mediante la conversión de los juzgados en oficinas de bienestar social. En Massachusetts, como en otros Estados, los juzgados de primera instancia pueden enviar a los presuntos delincuentes a programas sociales, que una vez completados satisfactoriamente, se equipararán al cumplimiento de la sentencia. El desarrollo de estas alternativas supone elaborar programas para ofrecer a quienes violan la ley por primera vez asistencia socio-psicológica, formación para la reinserción laboral y asistencia específica para, por ejemplo, alcohólicos, drogadictos o conductores suicidas. En definitiva, los jueces disponen de los servicios de psiquiatras, trabajadores sociales y otros especialistas que pueden ofrecer un tratamiento alternativo al encarcelamiento. Estas políticas alternativas han sido concebidas por reformistas humanitarios que, al igual que muchos jueces, creen que las prisiones originan todavía más criminales y por pragmáticos que reconocen que los tribunales se han convertido en meras puertas giratorias sin ningún efecto desalentador para los delincuentes potenciales.

Estos programas suponen una descarga muy importante de la presión sobre los jueces, hecho que no pasa inadvertido a analistas del sistema judicial. Hoy en día, un juez está capacitado para tomar decisiones aparentemente constructivas, en vez de tener que decidir entre enviar una persona a prisión o dejarla en libertad y sin castigo. En el caso de Boston, estos programas de desvío sugieren evidencias indirectas de que estas políticas alivian las necesidades institucionales. Estos programas fueron utilizados por los jueces más allá de sus límites, por ejemplo, algunas veces no se consideró el resultado de la entrevista inicial, o no se fue estricto con los requisitos necesarios para ser beneficiario de dichos programas. Así pues, la efectividad de estos programas alternativos se vio alterada por la actuación de los trabajadores de base. Posteriormente, debido a que la existencia de estas políticas alternativas al encarcelamiento dependía directamente de los casos enviados por los jueces, los administradores de estos programas alternativos se vieron en dificultades para no aceptar a jueces que les remitían o bien demasiados beneficiarios, o bien que simplemente tomaban decisiones inadecuadas.

El sistema hospitalario para Veteranos de la Administración (VA) es una burocracia fascinante porque emplea a doctores, profesionales altamente cualificados, en organizaciones dominadas por las reglas. El sistema estatal de medicina social para jubilados de la administración sin recursos suficientes ha desarrollado una serie de reglas extremadamente complejas debido a tres preocupaciones del Congreso: primera, dotar a los jubilados de la administración de servicios hospitalarios; segunda, mantener controles estrictos sobre el gasto público en general; y, tercera, no entrar en competencia con el sistema de medicina privado. El sistema de VA debía, en buena medida, proveer cuidados hospitalarios, dejando en manos de la medicina privada las revisiones médicas de los funcionarios en activo. De esta forma, los hospitales de VA tenían prohibido el tratamiento de pacientes que no fuesen jubilados de la administración, bajo la categoría burocrática de pacientes externos. Esta limitación entró en conflicto con la prerrogativa de los médicos a prescribir el nivel de tratamiento adecuado según el problema diagnosticado, puesto que hay muchos pacientes que necesitan tratamiento, pero no necesariamente hospitalización; entonces, hospitalizar a cualquier paciente significaría negar a otros pacientes que realmente lo requiriesen el derecho efectivo a la hospitalización.

Sin embargo, había una excepción a la limitación de servicios a los veteranos hospitalizados. Bajo la categoría de «Pre-Tratamiento en Cama» (PTC), los veteranos que necesitaban servicios médicos antes de su admisión (por ejemplo, análisis de sangre antes de una intervención quirúrgica) podían ser hospitalizados y, por tanto, tratados. Hubo varios intentos para limitar el uso de PTC a aquellos pacientes que tenían una admisión clara; sin embargo, el volumen real de admisiones a los hospitales a través de las listas PTC era muy bajo. Parece ser que los doctores, irritados por el hecho de que las restricciones impuestas no les permitían tratar a los pacientes adecuadamente según su criterio, empezaron a tratar a sus pacientes como externos bajo la ficción de que iban a ser inmediatamente hospitalizados. Esta suposición se veía reforzada por la introducción de una política de Cuidados Hospitalarios en Ambulatorio (CHA) (*Ambulatory Health Care*) que permitía el tratamiento a los pacientes externos por la VA. Las admisiones vía PTC cayeron a plomo mientras que las admisiones por CHA crecieron progresivamente. En un hospital el CHA recibió 148 pacientes en los primeros cinco meses del programa, mientras que las admisiones de PTC cayeron de 122 a

73 pacientes durante el mismo período. 51 de estos pacientes fueron transferidos directamente al programa CHA. Retrospectivamente, parece ser que los doctores pudieron utilizar las estructuras burocráticas existentes para imponer sus puntos de vista sobre el tratamiento adecuado de la organización sanitaria, a pesar de los intentos organizativos para limitar su discrecionalidad.

Las burocracias de base también usan las regulaciones existentes y las previsiones administrativas para burlar las reformas que tratan de limitar su discrecionalidad. En diciembre de 1968, como respuesta a las presiones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (*Department of Housing and Urban Development*), la Autoridad de la Vivienda de Boston (AVB) (*Boston Housing Authority*) adoptó una nueva fórmula para seleccionar a los inquilinos y asegurar el proyecto de integración racial en el campo de la vivienda. El plan utilizado era conocido como la «regla del 1-2-3». Para eliminar la discrecionalidad personal en las asignaciones, la «regla del 1-2-3» permitía ofrecer a futuros inquilinos plazas en los bloques de viviendas que tuvieran proporciones de desocupación más altas. Si las ofertas eran rehusadas por los demandantes, la petición volvía al final de la lista de espera.

El plan del AVB para la integración no funcionó. Muchos empleados de la autoridad responsable para la vivienda asignaban gente a proyectos en los que ni ellos mismos quisieran vivir. Estos empleados estaban bastante preocupados por su clientela tradicional, gente de la tercera edad y blancos pobres que «copaban» los mejores proyectos del AVB. Entre las diversas razones por las que la reforma no funcionó cabe mencionar que el personal de la autoridad de vivienda estaba tan inundado de trabajo que no se podían aplicar razonablemente los controles administrativos adecuados: así pues, en el caos del procesamiento de las solicitudes, aquellos trabajadores que quisieron favorecer determinadas solicitudes, lo pudieron hacer. Los funcionarios del departamento de vivienda pudieron favorecer algunas peticiones gracias a las previsiones de excepciones a la «regla del 1-2-3», interpretando estas excepciones de una forma liberal cuando querían. Los empleados facilitaban voluntariamente información a los eventuales inquilinos que querían favorecer para que supieran qué hacer a fin de que sus peticiones fuesen consideradas como prioritarias. Frecuentemente, las solicitudes eran «mal» colocadas en las bandejas adecuadas para que los funcionarios pudieran tratarlas como prioritarias, mientras que las solicitudes restantes eran tratadas según el procedimiento habitual. Al mismo tiempo, los gerentes de departamento de vivienda pública contribuían a esta desviación sistemática no informando sobre los pisos vacantes al departamento central cuando esto ocurría, no informando a los probables inquilinos cuando había vacantes, o bien informando a los eventuales inquilinos a los que querían desanimar sobre pisos no atractivos o con problemas de seguridad, aunque hubiera otros en proyecto o vacantes. Así pues, la combinación de la presión del trabajo junto con los deseos de continuar sirviendo clientes particulares, devolvió a los funcionarios de base los poderes de discrecionalidad que las nuevas leyes intentaban eliminar.

En un informe estratégico preparado por los funcionarios de Nueva York para reducir los servicios de bienestar social se sugiere el poder de las burocracias de base para frustrar las reformas a través de manipular los recovecos legales. Esto indicaría que los gerentes están informados sobre los límites de la reforma de la agencia sin la cooperación de los trabajadores. El informe impide la posibilidad de reducir drásticamente las horas de trabajo en oficinas dedicadas a admisiones al sistema, porque «los trabajadores sociales irían fuera de las oficinas para obtener las solicitudes en los hogares, en la calle, etc., puesto que la solicitud puede hacerse (bajo la ley federal existente) en la oficina, en el hogar del solicitante, por teléfono, por correo o en cualquier otro lugar adecuado».

Un ejemplo paradigmático del instinto para retener la posibilidad de discrecionalidad se encuentra en las leyes de Nueva York promovidas por el entonces gobernador Nelson Rockefeller, que permitían imponer penas severas de prisión para los traficantes de drogas, pero imponer penas leves para aquellos que fueran cogidos con pequeñas cantidades de droga en su poder. La razón de esta ley era proveer mecanismos para frenar el tráfico de drogas. Sin embargo, algunos de los arrestados no eran ninguno de los tipos de traficantes de droga previstos en la ley: el caso de los drogadictos que se trataban con metadona y que, ocasionalmente, vendían una dosis. La ley presentaba un dilema para los jueces que creían que la mínima sentencia preceptiva (cadena perpetua para los vendedores de metadona) era demasiado severa en relación al delito cometido. En estos casos, el fiscal del Distrito de Nueva York, Richard Kuh, empezó a inculpar a los presuntos delincuentes no por los delitos que ellos habían cometidos, sino por aquellos delitos cuyas penas eran adecuadas con la severidad del delito cometido. De esta forma, el fiscal del Distrito intentó proveer la discrecionalidad requerida en un sistema judicial, frente a una legislación diseñada, precisamente, para eliminar esta discrecionalidad.

Otras diferencias sustanciales entre los intereses de los empleados de base y los gerentes son la continua interacción con los clientes, y la enorme complejidad de estas interacciones. Las burocracias modernas ganan legitimidad (a menudo retóricamente) comprometiéndose a estándares de justicia y equidad.

Pero los burócratas de base están constantemente enfrentados con la aparente injusticia de tratar a toda la gente por igual; aunque, al mismo tiempo, también reconozcan las obvias desigualdades de un tratamiento desigual. Desde el momento que los ciudadanos son mucho más que sus características relevantes en el aspecto burocrático (edad, sexo, residencia, nivel de ingresos, etc.), la imposibilidad de reconocer estas diferencias parece, a veces, injusta. Por ejemplo, el gerente del departamento de vivienda pública puede creer que hay grados de necesidad para vivienda pública no incluidos en las categorías de elegibilidad, o bien, el maestro puede creer que todos sus alumnos merecen su atención, pero también puede pensar que algunos requieren más atención que los demás.

No sólo los estándares de justicia provistos por las leyes son inadecuados para determinar si alguien es merecedor de un servicio o no, sino que, además, los empleados de base, como cualquier otra persona, tienen criterios personales sobre quién es merecedor o no de un servicio determinado. Esto significa que los estándares legales de equidad son insuficientes para determinar los criterios para un servicio. Los gerentes de la vivienda pública pueden ser más deferentes respecto a los solicitantes de la tercera edad que con otras personas. Los inspectores del servicio de vivienda pública pueden ser comprensivos con la situación de los propietarios, aunque no haya ningún elemento en la estructura formal del proceso administrativo para estas desviaciones.

En algunas circunstancias puede ser apropiado aplicar estándares diferentes de un servicio según las características personales de los demandantes. Los funcionarios de base disfrutaban de una discrecionalidad considerable porque la sociedad no quiere ni un servicio público computerizado, ni una aplicación rígida de los estándares a costa de la sensibilidad por la situación personal. El fiscal del Distrito de Nueva York fue elogiado en un editorial por idear una forma de burlar los requerimientos de encarcelamiento obligatorio. Frecuentemente, los doctores de la AV actuaban en nombre de los pacientes, y en oposición a las limitaciones de la práctica cuando asignaban el tratamiento PTC a enfermos que no necesitaban hospitalización. La discrecionalidad proporciona claramente una oportunidad para intervenir en nombre de los clientes, así como para discriminar entre ellos. Incluso las burocracias más perfectas son muy ambivalentes sobre la posibilidad de una prestación de servicios personalizados. Esto significa, por lo menos, una fuente permanente de conflicto entre los objetivos de los gerentes y de los trabajadores de base.

RECURSOS PARA LA RESISTENCIA

En términos generales, los trabajadores de base siempre han tenido pocos recursos para oponerse a las órdenes y orientaciones de sus superiores o, simplemente, para conseguir una respuesta de los gerentes. Pero, desde el momento en que los costes de reclutamiento y de formación de un trabajador no son triviales, siempre existe la posibilidad de que la insumisión pueda ser ejercida como una amenaza para aumentar los costes de la organización. Si esto no fuera cierto, entonces, no habría problemas de gestión.

Normalmente, los trabajadores de los servicios públicos se benefician de recursos colectivos que refuerzan considerablemente sus posiciones. Las previsiones de la función pública reducen drásticamente la capacidad de los gerentes para articular un sistema de sanciones y premios que posibiliten la promoción de ciertas actitudes. Inicialmente, las condiciones para la promoción en la administración fueron introducidas para eliminar las injusticias en la promoción de los trabajadores. Sin embargo, hoy en día estas previsiones tienden a ser irrelevantes para promover ciertas capacidades, eliminando, así, los incentivos para actuaciones meritorias. Los costes de despedir o degradar trabajadores tienden a ser en la burocracia pública tan grandes que los gerentes prefieren mantener a los trabajadores antes que soportar largos períodos de arbitraje mientras el puesto de trabajo permanece sin ocupar; o aún peor, si el puesto de trabajo continúa ocupado por el mismo trabajador acusado de incompetencia. Esta práctica significa unos estándares de funcionamiento del servicio público mediocres. En algunos casos, los sindicatos de funcionarios públicos han incrementado los sistemas de protección colectiva de los trabajadores para evitar las decisiones caprichosas en los procesos de promoción.

Sin embargo, esto no significa que los gerentes no tengan control sobre los trabajadores. Las sanciones formales, aunque signifiquen costes para los gerentes cuando se utilicen, también suponen un cierto coste para los trabajadores, quienes, por tanto, evitarán a toda costa recibirlas. Además, los gerentes también pueden manipular las prebendas que controlan: recomendaciones para una promoción o para un destino deseado, cambios en el tipo de trabajo, etc. Los gerentes también pueden facilitar el trabajo de los empleados mediante la concesión de permisos de ausencia, acelerando el ritmo de trabajo, o haciendo que el trabajo sea más o menos agradable.

En determinadas circunstancias especiales, los trabajadores de niveles inferiores pueden gozar de recursos adicionales según su posición crítica en la organización. El sociólogo David MECHANIC ha sugerido que en las circunstancias adecuadas muchos factores aumentan el poder de los trabajadores de base. Estos factores incluyen calidades y características como el conocimiento especializado, la voluntad de llegar a estar interesado, el esforzarse en el trabajo o el atractivo personal. Además, también se deben incluir factores más estructurales, por ejemplo, la posición en la organización puede afectar el control sobre la información u otras herramientas organizativas. Todos estos factores aumentan el poder de los trabajadores con un *status* formal inferior, hasta el punto que los trabajadores con un rango superior dependan de ellos. Precisamente, todas estas situaciones son las que nos interesan a nosotros, puesto que la efectividad de los trabajadores depende en gran medida de su localización dentro del organigrama de la organización.

Las burocracias de base tienen un elevado grado de conocimiento especializado sobre algunas políticas e incluso preferencias, y, según dispongan su personal, reforzarán más o menos su influencia. El rol discrecional de los trabajadores de base y su posición como elaboradores de facto de políticas es lo que supone decisivamente la dependencia de los gerentes de sus subordinados. Esta discrecionalidad que ejercen los empleados de base significa que los gerentes, para poder demostrar sus propias habilidades y capacidades, dependen críticamente de sus subordinados, sin la posibilidad de intervenir en cómo sus subordinados trabajan.

Los trabajadores de base pueden castigar a los supervisores que no se comporten adecuadamente con ellos a través de la no ejecución de ciertas tareas, trabajando el mínimo o bien siguiendo estrictamente lo estipulado. Todos estos mecanismos servirían para desacreditar a sus superiores. Los agentes de policía, por ejemplo, pueden rehusar cumplir la orden de un capitán desacreditado de arrestar por conducta viciosa, o pueden rehusar acortar los procedimientos burocráticos para conseguir mayor celeridad en las investigaciones, o pueden rehusar hacer cumplir rígidamente las regulaciones del tráfico, o las normas de aparcamiento. De esta manera, estarían causando la furia entre los ciudadanos y, eventualmente, incomodando a los oficiales de policía. Los trabajadores de base también pueden rehusar tomar decisiones que sus superiores están formalmente obligados a tomar, causando, así, costes a sus superiores. Los doctores que informalmente delegan en las enfermeras las decisiones sobre las dosis a administrar, o los jueces que también, informalmente, delegan la responsabilidad de las decisiones sobre sentencias a los encargados de control de los delincuentes, pasan a depender de sus subordinados para un funcionamiento ágil.

La relación que he descrito entre los empleados de base y los gerentes tiene dos características principales. Primera, esta relación es concebida sobre todo como conflictiva. El rol de los burócratas de base está asociado con las relaciones con los clientes de la organización y con la maximización de la autonomía de los trabajadores de base. Por contra, los roles de los gerentes están asociados hacia la gestión de los trabajadores para conseguir los objetivos generales de la organización y, por tanto, orientados hacia minimizar la autonomía de los trabajadores de base. Segunda, la relación entre empleados de base y gerentes es de mutua dependencia. De esta forma, los gerentes tenderán a gratificar las preferencias de los trabajadores sólo si ellos se ven recompensados por el trabajo de los empleados. La reciprocidad caracterizará, hasta cierto punto, todas las relaciones de trabajo; sin embargo, en las burocracias de base, los recursos de los trabajadores de niveles inferiores son mayores que los que están a disposición por subordinados en otros contextos de trabajo. Por tanto, la reciprocidad potencial es más elevada.

Esta imagen de trabajadores y gerentes en las burocracias de base es sustancialmente diferente de la que normalmente se usa para analizar los problemas de elaboración de políticas y su implementación. Cumplir con los objetivos del departamento puede ser un problema para la gestión, pero se ve complicado por la capacidad de los burócratas de base para resistir a las presiones de la organización. Algunos de estos recursos son los mismos que tiene cualquier otro trabajador de los servicios públicos, pero algunos son inherentes a su característica como prestadores discrecionales de servicios.

El asumir que la influencia va asociada con la cadena de autoridad, y que hay un interés intrínseco en la consecución de los objetivos generales compartidos por todos los miembros de la organización, debe ser cuestionado cuando las relaciones entre los empleados de base y los gerentes son, al mismo tiempo, conflictivas y de mutua dependencia. Esta situación requiere un análisis que debe empezar, primero, por la comprensión de las condiciones de trabajo y las prioridades de los empleados de base y, después, por la comprensión de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de sanciones e incentivos convencionales.