

**Causas, efectos y eficacia de la
burocratización en las administraciones
públicas nacionales: desarrollando
reformas sensibles a culturas políticas
singulares**

Barry Bozeman

Barry Bozeman

Es *Arizona Centennial Professor* en Política Tecnológica y de Gestión Pública y director del Centro para la Investigación y Diseño de Organizaciones de la Universidad Estatal de Arizona (ASU, por sus siglas en inglés), Estados Unidos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: bbozeman@asu.edu

Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares*

El documento examina tres interrogantes fundamentales relacionadas con la eficacia de la burocracia y la burocratización. Las preguntas son: 1) ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo se puede optimizar el tamaño de la burocracia?; 2) ¿cuáles son los modelos normativos de burocracia y cómo elegir entre ellos?; y 3) ¿cuáles son los fines de la burocracia y, en concreto, cómo lograr una burocracia “centrada en los valores públicos”? En la medida de lo posible, el documento responde a estas preguntas en el contexto de una serie de variables contingentes, especialmente la cultura política, asunto de mayor interés para los países de América Latina. En pocas palabras, el documento concluye que la optimización del tamaño no es significativa sin la especificación previa de un gran número de variables contextuales, de las cuales se detallan sus componentes más importantes. Los modelos normativos revisados, después de evaluar la idea de “fallas de la burocracia”, corresponden a la contención de costes, a la competencia neutral y a las nociones de valor público. El documento concluye sugiriendo que la clave de una burocracia centrada en el valor público consiste en establecer un alto nivel de profesionalismo y observar un alto grado de autonomía burocrática.

Palabras claves: Burocracia; Burocratización; Cultura Política; Tamaño del Estado; Reforma Administrativa

Causes, Effects and Effectiveness of Bureaucratization in Nations' Public Administration: Developing Reforms Sensitive to Unique Political Cultures

Three fundamental questions about bureaucracy are examined here, ones related to the effectiveness of bureaucracy and bureaucratization. The questions are: 1) How much public bureaucracy is enough and how do

Recibido: 07-08-2015. Aceptado: 24-08-2015.

(*) Conferencia magistral a ser presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 al 13 de noviembre de 2015. Traducido del inglés por **Antonio Quintin**. Título original: “Causes, Effects and Effectiveness of Bureaucratization in Nations' Public Administration: Developing Reforms Sensitive to Unique Political Cultures”. El autor agradece los útiles comentarios de los profesores Derrick Anderson y Justin Stritch en una versión anterior de este trabajo (Bozeman, 2015).

we optimize the size of bureaucracy? 2) What are the normative models of bureaucracy and how does one choose among them? 3) What are the ends of bureaucracy and, specifically, how can “Public Values-Focused” bureaucracy be achieved? To the extent possible, the paper answers those questions in the context of a variety of contingency variables; especially political culture and the political culture focus of greatest interest pertains to nations of Latin America. In a nutshell, the paper concludes size optimization is not meaningful without the specification of a large number of prior contextual variables, the main components of which are specified. The normative models reviewed, after assessing the idea of “failed bureaucracy,” pertain to cost containment, neutral competence and public value notions. The document concludes by suggesting that a key to public value bureaucracy is establishing a high level of professionalism and an attendant high degree of bureaucratic autonomy.

Key words: Bureaucracy; Bureaucratization; Political Culture; Government Size; Administrative Reform

Introducción

Las naciones de América Latina, tan diversas y distintivas, cada una con su propia y singular cultura política y tan diferentes unas de otras en sus sistemas políticos (v. g. Munck, 2012), comparten al menos una aspiración: el deseo de tener una burocracia que funcione bien. Todos los países del mundo, cada sistema político moderno, que va desde el socialismo con el Estado centralizado hasta el hipercapitalismo, dependen de manera crucial de su aparato burocrático para implementar sus políticas y para proporcionar bienes y servicios.

Mi propósito es reflexionar sobre algunas de las preguntas más elementales e importantes acerca de la burocracia, la burocratización y la eficacia burocrática, preguntas que son comunes a todas las naciones, independientemente de su sistema político o de la cultura política existente. Sin embargo, aunque el presente documento adopta un enfoque general, examina, cuando ello es posible, lo que es de especial importancia para América Latina. Las grandes interrogantes de la burocracia consideradas aquí incluyen¹:

Primera gran pregunta: ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo podemos optimizar el tamaño de la burocracia?

¹ Una versión anterior más extensa de este trabajo consideró además con cierto detalle la siguiente pregunta: “¿Cuáles son las alternativas a la provisión burocrática de bienes y servicios y cómo juzgar las ventajas comparativas y las debilidades de dichas alternativas?”. Ese documento monográfico previo más extenso se titula “Bureaucratization Effectiveness, Governance and Reform” (Bozeman, 2015) y está disponible en la página web del Center for Organization Research and Design de la Universidad Estatal de Arizona, <https://cord.asu.edu/>.

Todos los países del mundo, cada sistema político moderno, que va desde el socialismo con el Estado centralizado hasta el hiper-capitalismo, dependen de manera crucial de su aparato burocrático para implementar sus políticas y para proporcionar bienes y servicios.

Segunda gran pregunta: ¿cuáles son los modelos normativos de la burocracia y cómo elegir entre ellos?

Tercera gran pregunta: ¿cuáles son los fines de la burocracia y, específicamente, cómo lograr una burocracia focalizada en los valores públicos?

La burocracia como arte y la burocracia como ciencia

Los términos “burocracia” y “burocratización” se confunden a tal grado que a menudo son utilizados indistintamente por los ciudadanos, en general como un epíteto dirigido a aquellos aspectos de la gobernanza que no son del agrado de los ciudadanos (Goodsell, 2003). Sin embargo, si examinamos el uso que le dan los investigadores y teóricos a dichos términos, vemos que existen grandes diferencias respecto al uso convencional. Para los académicos, el término burocracia, lejos de ser un flagelo para la gobernanza, se refiere al diseño de organización fundamental para la prestación de bienes y servicios en el Estado moderno, especialmente significativo en los Estados en vías de desarrollo (Campos y Nugent, 1999). Cuando la burocracia es eficaz y se encuentra totalmente institucionalizada en una cultura política, la institución puede servir como una fuerza motriz para el progreso y la modernización, e incluso como un pilar del crecimiento y la prosperidad económica (Gormley y Balla, 2012). De hecho, muchos estudios empíricos han demostrado que una burocracia bien engrasada, eficiente, eficaz y ética es un requisito primordial para una economía viable (Przeworski y Limongi, 1993; Evans y Rauch, 1999) y para una sociedad más justa y que funcione bien (Dahl, 1990; Kurtz y Schrank, 2007).

Mientras la burocracia es mejor pensada como una institución social vital y, en el mundo actual, ineludible, la “burocratización” no lo es. La burocratización es un término usado de muchas maneras diferentes (Eisenstadt, 1959; Hall, 1968; Montagna, 1968), algunas peyorativas y otras no, y sólo rara vez se le ha definido. A los efectos de este trabajo utilizaremos el término burocratización para significar “el despliegue de la institución de la burocracia y sus componentes característicos como medio de organización social del trabajo”. Bajo este concepto, la burocratización no es intrínsecamente buena ni mala; más bien es un enfoque de trabajo y para hacer frente a los problemas sociales.

La burocracia y la burocratización, cuando se combinan con la cultura política, contribuyen en gran medida a la eficacia de la gobernanza de las naciones.

Burocracia, cultura política y eficacia

La burocracia y la burocratización, cuando se combinan con la cultura política, contribuyen en gran medida a la eficacia de la gobernanza de las naciones (Geddes, 1994; Mayntz, 2001). La cultura política es un conjunto particularmente completo de variables que puede incluir factores cruciales tales como las normas legales de los países, la estabilidad del régimen, el nivel de corrupción, los medios y el alcance de la participación política y las tradiciones políticas históricas que afectan las expectativas ciudadanas.

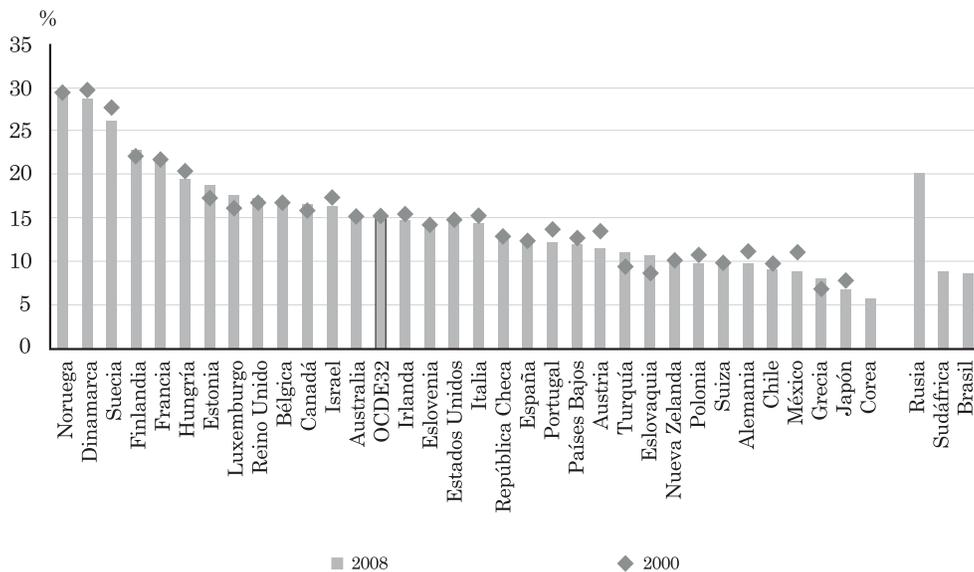
Hay otros factores que también tienen importancia crítica para la gobernanza y son tan relevantes como la burocracia y la cultura política; factores tales como la agitación social (Machado ...[et al], 2011), la guerra (Centeno, 2003) o la paz, los sistemas económicos y la productividad (Sachs y Warner, 2001; Ulfelder, 2007); y características demográficas tales como la edad de la población y la tasa de fecundidad (Adsera y Menendez, 2011). Aunque mitigadas por estos factores de contingencia, la burocracia y la burocratización tienen diferentes implicaciones para la gobernanza.

Con respecto a la eficacia, la cuestión central de la burocracia es cómo fortalecer sus componentes y la cuestión central de la burocratización es la optimización. La mayoría de los estudios acerca de la reforma buscan entender cómo mejorar *la* burocracia. Las preguntas típicas que se hacen son: ¿cómo se recluta y recompensa a los funcionarios públicos y los trabajadores gubernamentales? ¿Cómo se puede asegurar tanto la rendición de cuentas como la transparencia? ¿Cómo eliminar la corrupción y reforzar las conductas legítimas? ¿Cómo promover la aplicación justa, equitativa e imparcial de las normas? Pero cualquiera sea la “fórmula de la eficacia”, la pregunta sigue siendo: ¿cuál es el *tamaño* óptimo de la burocracia?

Primera gran pregunta: ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo podemos optimizar el tamaño de la burocracia?

Existe una variación considerable en los niveles de burocratización de los países y en la extensión del empleo público. Como se observa en la Tabla 1, el total de empleados que trabajan en el Gobierno van desde alrededor del 5% (Corea) hasta cerca del 30% (Noruega). Es ilustrativo que Noruega y Corea representan puntos de anclaje extremos en la escala, porque la mayoría de las medidas que adoptan estas dos naciones son productivas, crecientes y efectivas.

Tabla 1
Empleo gubernamental como porcentaje del empleo total
en países seleccionados



Chile: 9,6%; Brasil: 8,6%.

Fuente: OECD (2011).

Tal vez podamos sacar conclusiones de la Tabla 2, que se centra tanto en el empleo en el sector público como en el de las empresas públicas. Observamos que los países de bajos ingresos tienen los porcentajes más altos de empleo en las empresas públicas en relación con el empleo público, pero la relación no parece causal o muy importante a raíz de la mayor presencia de las empresas públicas en los países en desarrollo. Tal vez la Tabla 2 va en auxilio de quienes se preocupan de que el tamaño de los empleos gubernamentales están “inflados”. Los gobiernos de ingresos más altos tienen mayores porcentajes de empleados públicos. En el caso de los EE.UU., los niveles de empleo público se han mantenido estables durante décadas, situándose entre el 9% y el 10% en los últimos cuatro decenios, esto a pesar del gran debate político y de campañas basadas en gran medida en la reducción del tamaño del Gobierno.

Tabla 2
Empleo en el sector público y empleo en las empresas públicas como porcentaje del empleo total. Regiones y categorías seleccionadas

Región/País	% Empleo en Sector Público	% Empleo en Empresas Públicas
Países de bajos ingresos	4,0	8,1
Países de medianos ingresos	6,8	3,7
Países de altos ingresos	9,2	1,9
Unión Europea	10,0	2,8
África	3,9	1,5
Asia	4,4	0,6
Estados Unidos	9,0	0,2
América Latina	9,6	2,7

Fuente: *International Monetary Fund; The Brookings Institution; OECD, 2010-2014.*

Factores contingentes atenuantes que determinan el tamaño óptimo

La mayoría de los estudios acerca del tamaño óptimo de la burocracia provienen de la ciencia económica (v. g. Niskanen, 1968; Breton y Wintrobe, 1975; Meltzner y Richard, 1981; Grossman, 1987; Drometer, 2012) y asumen que el Gobierno no tiene ningún papel positivo, excepto como un actor residual ante las fallas del mercado. Sin embargo, aquellos interesados en una respuesta pragmática en lugar de una respuesta doctrinaria, ante la pregunta de “cuánta burocracia es suficiente”, se enfrentan a una serie de preguntas preliminares:

1. ¿Cuál es el papel del empleo público en la gestión económica?

En un gran número de naciones, a lo largo de la historia, el empleo público se ha utilizado como un instrumento de política económica. Esta perogrullada no respeta ninguna forma de Gobierno en particular. Así, desde hace décadas, en la República de China, millones han trabajado para el Gobierno, a menudo en trabajos de “maquillaje” [*“make work” jobs*], con el fin de tener algo de actividad, aunque escasa, asociada a pagos mediante transferencias. Ejércitos de barredores viales en las provincias rurales, aún presentes hoy en día, son un buen ejemplo. Sin embargo, en el muy diferente sistema político estadounidense, el empleo público fue uno de los principales instrumentos de política económica para combatir la Gran Depresión en la década de 1930. El presidente Franklin Roosevelt creó una serie de organismos, destacando el Cuerpo Civil de Conservación, principalmente para ofrecer empleo, cualquier tipo de empleo, pero

En muchos países el tamaño del Gobierno se relaciona menos con la política económica que con el papel histórico del Gobierno en el sistema político y en la cultura política.

principalmente en obras públicas, en un esfuerzo por estimular una economía estancada.

2. *¿Cuál es la visión tradicional en torno al Gobierno como fuerza positiva o negativa para el cambio social?* En muchos países el tamaño del Gobierno se relaciona menos con la política económica que con el papel histórico del Gobierno en el sistema político y en la cultura política. Un factor clave es que los ciudadanos confían en el Gobierno como una fuerza positiva para el cambio social (Yamamura, 2014). Así, por ejemplo, los países escandinavos modernos tienen un nivel relativamente alto de empleo público, debido en parte a la creencia generalizada de los ciudadanos en el uso de Gobierno como un medio para lograr un propósito social común (Bergh y Bjørnskov, 2011; Bjørnskov, y Svendsen, 2013). Por el contrario, los EE.UU. y muchas de las naciones de la Commonwealth británica tienen niveles mucho más bajos de empleo gubernamental, debido en parte a la desconfianza histórica en torno al Gobierno como medio de solución de los problemas sociales (Alt ...[et al], 2002; Larsen, 2013).

3. *¿Cuál es el papel de los militares?* Empleo civil versus empleo militar tiene a menudo muy diferentes significados e implicaciones respecto al tamaño “óptimo” del Gobierno. Los estudios (por ejemplo, Sasaki, 1963; Biswas y Ram, 1986; Atesoglu y Mueller, 1990) muestran que las contribuciones económicas del empleo militar (en tiempos de paz) a menudo son sustancialmente diferentes a las del empleo del Gobierno civil y, por otra parte, los impactos y multiplicadores económicos del gasto militar varían mucho de acuerdo a factores regionales y de aglomeración y al uso que se dé al personal militar. Otro factor muy importante es el grado en que los suministros militares, equipos y servicios se externalizan (Hartley, 2004). Pero el punto básico es este: el empleo militar casi siempre tiene un conjunto de multiplicadores económicos diferente al del empleo civil del Gobierno. El impacto de la cuestión cívico-militar ofrece enormes dificultades a la pregunta de “cuánta burocracia”.

4. Un factor importante relacionado con la pregunta “¿cuánta burocracia es suficiente?” tiene que ver con el nivel de corrupción en la burocracia. En muchos casos, la burocracia corrupta tiene poco que ver con la gobernanza legítima, excepto como una alternativa ilegítima. Ouchi (1980) y Williamson (1981) distinguen entre “mercados, jerarquías y clanes”. El mecanismo de mercado para el logro de fines públicos

¿Qué es una burocracia de alta calidad? Vamos a considerar tres conceptos muy diferentes acerca de la eficacia burocrática: 1) burocracia costo-eficiente; 2) competencia burocrática neutral (weberiana); y 3) burocracia centrada en valores públicos.

consiste en ofrecer incentivos de mercado y competencia mercantil en el suministro de bienes y servicios, mientras que las “jerarquías” corresponden a las burocracias tradicionales gubernamentales legítimas. El uso del término “clanes” no es tan sencillo. El clan proporciona un medio para la realización de transacciones de manera informal y tradicional, sin intercambio mercantil ni normas burocráticas formales.

Las burocracias corruptas, cuando se han extendido, representan un subgénero del clan, a lo que me refiero como el “clan en las sombras”. Si bien en algunos casos, tales como en las maquinarias políticas, pueden proporcionar beneficios tangibles a través de funciones latentes (Merton, 1957), en el largo plazo socavan la gobernanza legítima. Mientras la burocracia corrupta se relaciona de alguna manera tanto a las maquinarias políticas tradicionales como a los sindicatos del crimen al estilo de la mafia (ver Chubb, 1981; Buscaglia y Van Dijk, 2003), el clan en las sombras *burocrático* funciona con base en una combinación de confianza (McIlwain, 1999), intimidación y *quid pro quo* (Blackburn ...[et al], 2015).

En algunos casos, los clanes en la sombra pueden ser socios integrantes de la gobernanza oficial, y en otros casos rivalizar al constituirse en un medio para la gobernanza más poderoso que la gobernanza oficial (Xia, 2008; Schedler, 2014).

Importante: el presente estudio reconoce que las burocracias corruptas (clanes en la sombra) y los mecanismos de mercado para la gobernanza son cuestiones de vital importancia como alternativas a las burocracias gubernamentales tradicionales. Sin embargo, a excepción de la demarcación de las diferencias, como lo hemos hecho aquí, están más allá del alcance de este trabajo dadas sus limitaciones (para ello, ver Bozeman, 2015).

Segunda gran pregunta: ¿cuáles son los modelos normativos de la burocracia y cómo elegir entre ellos?

Hasta el momento he sugerido que no hay un tamaño óptimo para la burocracia, al menos no aparte de una amplia variedad de factores cruciales atenuantes. Pero fuera del tamaño, ¿qué es una burocracia de alta calidad? Vamos a considerar tres conceptos muy diferentes acerca de la eficacia burocrática: 1) *burocracia costo-eficiente*; 2) *competencia burocrática neutral (weberiana)*; y 3) *burocracia centrada en valores públicos*. Pero primero vamos a considerar un caso desafortunadamente pertinente: el caso en el que los modelos de eficacia burocrática quedan en gran parte fuera

de lugar, ya que, al igual que el Estado fallido, podemos identificar una “burocracia fallida”.

Burocracia fallida: estatus pre-reforma

Cualquier burocracia puede tener ciertas características patológicas y, de hecho, todas las burocracias de cualquier tamaño y complejidad exhiben al menos algunas. Muchas cosas pueden salir mal en las burocracias. Caiden (1991) ofrece una de las más extensas listas de patologías burocráticas, enumerando 175 patologías distintas. Esto es bastante diferente de la *burocracia fallida*. Pero antes de abordar la burocracia fallida, veamos brevemente las *patologías burocráticas*, los problemas que uno encuentra en las burocracias que generalmente funcionan bien.

Una de las patologías más comunes, pero no la más terrible, es el papeleo y los trámites organizacionales (Bozeman, 2000; Bozeman y Feeney, 2011), cuya fuente más común es el exceso de controles frente a la incertidumbre acerca de los objetivos y resultados.

El ahora extenso cuerpo de investigación empírica sobre el papeleo demuestra que se trata de una patología burocrática generalizada (Bozeman ...[et al], 1992; Pandey y Kingsley, 2000; Pandey ...[et al], 2007; Brewer y Walker, 2010). Pero el papeleo, siendo un problema importante, es un “problema de lujo”. La mayoría de las reformas de papeleo ocurren en naciones que tienen burocracias que generalmente funcionan bien. Pero las burocracias fallidas son una historia bastante diferente. Tener patologías no significa ser inherentemente patológico.

Una *burocracia fallida* es aquella en la que una o más patologías burocráticas sirven como fuerza impulsora del comportamiento de los burócratas y dan forma a la ejecución de las funciones oficiales. En cierto sentido, una burocracia fallida es la contraparte institucional de un Estado fallido (Risse, 2013), pero es posible tener una burocracia fallida sin tener un Estado fallido, y viceversa (Brown, 1989).

La corrupción es la base más común de una burocracia fallida, pero no la única. Una vez más, el hecho de que haya corrupción en la burocracia no implica una burocracia fallida. Diferentes índices de corrupción (por ejemplo, Tanzi y Davoodi, 1998; Ades y Di Tella, 1999; Cueva, 2013; Yong y Wei, 2013) muestran que la corrupción es una cualidad escalar, no discreta. Transparency International (2014) ha establecido un *ranking* de 175 países. Los países de América

Latina y el Caribe divergen sustancialmente con rangos tan altos como 161 y tan bajos como 21. Pero no está claro en qué punto de su índice de burocracia se llega a un nivel de corrupción tal como para que sea inviable. Incluso Dinamarca, el país clasificado como menos corrupto, no tiene una puntuación perfecta. Tampoco este índice en particular, aunque ampliamente utilizado, es especialmente útil para la comprensión de la burocracia en la medida en que se centra en muchos factores que no están directamente relacionados con la burocracia (por ejemplo, el uso de medicamentos falsificados, escuelas mal equipadas) y se basa en indicadores no validados por la “opinión de expertos”. Punto básico: si la corrupción en la burocracia es tan omnipresente que las transacciones burocráticas normales no son predecibles, o pueden ser mejor predichas por factores tales como el cambio de manos de dinero ilícito, entonces estamos en presencia de una burocracia fallida.

Burocracia costo-eficiente y la Nueva Gestión Pública

La burocracia “eficaz” cuenta con un sorprendente número de definiciones, las que se centran en la burocracia costo-eficiente, que supone obtener niveles satisfactorios de servicios por el precio más bajo posible. La burocracia costo-eficiente apela a una variedad de grupos. En primer lugar, a los ciudadanos o funcionarios públicos que sienten que el mejor Gobierno es el menor Gobierno posible, lo que naturalmente favorece tanto la eficacia como la burocracia costo-eficiente. En segundo lugar, y relacionados con el grupo anterior, apela a aquellos que no ven ningún papel positivo o un valor añadido por parte del Gobierno, excepto como una forma residual de acción ante fallas del mercado; y que tienden a pensar que el costo-eficiencia tiene una especial importancia. En tercer lugar, a los partidarios de manejar-el-gobierno-como-un-negocio, cuyos defensores contemporáneos son los académicos y funcionarios de la Nueva Gestión Pública, que tienden a adoptar el concepto de costo-eficiencia para la eficacia burocrática, por el hecho de ser cercano al modelo de negocio consistente en obtener un beneficio (o en este caso, un “beneficio social”) al hacer más con menos, al suministrar una unidad de servicio con la unidad más baja posible de recursos. En gran medida, el amplio movimiento de reforma sustentado en la Nueva Gestión Pública (NGP) es un movimiento acerca de la eficiencia, como se puede observar en la Tabla 3.

Tabla 3
Resumen de las características de la Nueva Gestión Pública

Características emergentes de la NGP	Características en desarrollo de la NGP
- Gerencia profesional “práctica”; activa; control visible desde los altos ejecutivos.	- Desplazamiento de una gestión centrada en procesos e insumos a una gestión centrada en el producto.
- Estándares y mediciones explícitas del desempeño; preferencia por indicadores cuantitativos.	- Desplazamiento hacia una mayor medición y cuantificación, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño.
- Mayor énfasis en controles sobre resultados; recursos asociados al desempeño.	- Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas” y especializadas.
- Disgregación de las unidades burocráticas; desagregación de sistemas de gestión en unidades corporativas centradas en productos y servicios.	- Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.
- Desplazamiento hacia una mayor competencia; contratos a plazos determinados y licitaciones competitivas.	- Despliegue mucho más-amplio-que-hasta-ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.
- Énfasis en prácticas y estilos de gestión del sector privado; mayor flexibilidad en contratos y recompensas.	- Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado.
- Hincapié en mayor disciplina y economía en el uso de recursos; reducción de costos directos.	- Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficiencia y el individualismo.

Fuente: adaptado de Hood (1991) y Bozeman (2007).

Competencia neutral, burocracia weberiana

El modelo de competencia neutral de la eficacia burocrática es el que está más cerca del modelo weberiano original. El arquetipo incluye la división del trabajo racionalizado y las jurisdicciones funcionales, la autoridad jerárquica, la contratación y la promoción basadas en la competencia técnica, la separación de la administración de la propiedad, y la gestión basada en normas y registros escritos (Hall, 1963). Bajo el enfoque de competencia neutral (Rourke, 1992; Fry y Nigro, 1996), la responsabilidad del burócrata consiste en ejecutar de manera fiel, eficiente y competente los dictados de sus superiores políticos legítimos (Miller, 2000). Sin embargo, existe una considerable controversia acerca de la conveniencia y viabilidad de la competencia neutral y sobre los valores compensatorios [*values trade-offs*] (Kaufman, 1956) entre un estricto modelo weberiano por un lado, y, por el otro,

los modelos burocráticos centrados más en la capacidad de respuesta y representación (Sowa y Selden, 2003; West, 2005), en la discrecionalidad y la autonomía burocrática (Blau, 1963; Huber y Shipan, 2002; Sowa y Selden, 2003), y en la incidencia política (Frederickson, 1980; Bryson ...[et al], 2014). La crítica más general es simplemente que la competencia neutral promueve una separación no realista, y a veces insalvable, de la política y la administración (O'Toole, 1987; Campbell y Peters, 1988; Martins, 1997; Overeem, 2012).

Curiosamente, mientras que los estudiosos de la administración pública a menudo parecen dudosos acerca del valor de la competencia neutral de la burocracia para los sistemas políticos europeos y norteamericanos, con frecuencia son mucho más optimistas sobre su valor para América Latina (Klingner, 1996; Weimer, 2005), los países del Caribe (Kearney, 1986) y los países en desarrollo en general (Kearney, 1988; Rauch y Evans, 2000). En algunos casos, los autores emplean un “argumento por etapas”: que los países en desarrollo primero necesitan garantizar una burocracia con competencia neutral basada en burócratas técnicamente competentes antes de pasar a etapas de mayor autonomía y discrecionalidad burocrática (Gaetani, 2000; Olowu y Wunsch, 2004).

Tercera gran pregunta: ¿cuáles son los fines de la burocracia y, específicamente, cómo lograr una burocracia focalizada en los valores públicos?

Fukuyama (2013), en su ensayo sobre la gobernanza, hace una pregunta vital acerca de las consideraciones normativas de la burocracia: ¿es eficaz una burocracia si se llevan a cabo con gran eficiencia los dictados de la burocracia, aun cuando esas políticas sean para su propio beneficio o socialmente tóxicas? Fukuyama revisa los argumentos expuestos en los estudios de Rothstein (2011) sobre la gobernanza, la corrupción y la confianza. Rothstein señala que la mejor manera de garantizar que la gobernanza adopte fines apropiados, incluso en los casos en que los fines de las autoridades políticas no sean socialmente beneficiosos, es que el burócrata haga suya la imparcialidad como valor clave de la administración. La imparcialidad es en gran medida un elemento clave de la burocracia weberiana tradicional y es primordial bajo cualquier régimen político y en cualquier cultura política. Pero puede no ser suficiente en casos de políticas y gobiernos que actúan indebidamente, tal como Fukuyama (2013) explica: “Uno tendría que decir que un guardia de un campo de concentración que

Es posible alcanzar la autonomía burocrática en naciones que tienen culturas e historias políticas de soborno y corrupción política o han sido afectadas por el colonialismo.

ejecutó a todo el que se le ordenó matar era más imparcial que otro que se jugó por sus favoritos o perdonó a ciertos individuos a cambio de sobornos o favores sexuales. Esto apunta a la diferencia entre la imparcialidad de las políticas en comparación con la imparcialidad de la forma en que se ejecutan las políticas”.

La receta alternativa que ofrece Fukuyama es la autonomía burocrática. La idea básica es la siguiente: si la burocracia es una institución independiente centrada en la provisión de bienes y servicios públicos a la luz de los dictados generales de los superiores políticos, pero tiene también discrecionalidad y autonomía como institución separada, entonces tal vez sea posible para la burocracia jugar un papel positivo, incluso en un Estado autoritario, corrupto o arbitrario. Las naciones con un alto grado de autonomía burocrática parecen hacer un trabajo mucho mejor al servicio de los intereses de los ciudadanos. En la caracterización de la institucionalidad de los sistemas políticos, Huntington (2006) señala que la autonomía burocrática es uno de los cuatro criterios de los sistemas políticos altamente institucionalizados y eficaces.

¿Es posible lograr una verdadera autonomía burocrática bajo una cultura política y un sistema estatal que no sea altamente eficaz? Tal vez no en los peores casos. Sin embargo, es ciertamente posible alcanzar la autonomía burocrática en naciones que tienen culturas e historias políticas de soborno y corrupción política o han sido afectadas por el colonialismo (Hanson, 1974; Graham, 1990; Roberts, 2015). Dos ejemplos clave: Taiwán (Lo, 2008; Yu ...[et al], 2008; Kong, 2004) y la República de Corea (Ehrlich y Kang, 2002; Moran, 1998). En cada caso, las naciones han logrado desarrollar burocracias autónomas a pesar de la corrupción existente, tanto en la burocracia y en los continuos escándalos de corrupción entre los funcionarios electos. En el caso de Taiwán esto se ha logrado, en parte, mediante la elevación del servicio civil a una poderosa entidad con estatus de gabinete ministerial. Existe evidencia de que incluso en aquellos países de América Latina que han sido golpeados por la agitación política ha sido posible, no obstante, avanzar en la reforma de la función pública y en la autonomía burocrática (Perlman, 1989; Nef, 2007; Grindle, 2010).

Burocracia centrada en valores públicos

Un enfoque conducente tanto a la autonomía burocrática como a una burocracia centrada en la gobernanza es un modelo al que me refiero como “burocracia centrada en valores públicos”. La Tabla 4

compara las premisas de la burocracia centrada en valores públicos con la Nueva Gestión Pública. Dado que el modelo está plenamente desarrollado en otro lugar (Bozeman, 2007), no voy a dar detalles aquí, al menos no más allá de lo que está en la mesa.

Tabla 4
Comparación entre la Nueva Gestión Pública y una burocracia centrada en valores públicos

Características de la NGP vs. burocracia centrada en valores públicos	
NGP	BCVP
- Pasar de una gestión centrada en los insumos y procesos a otra centrada en el producto.	- Pasar de los insumos y productos a los resultados y la equidad distributiva.
- Pasar a más mediciones y cuantificaciones, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño.	- Pasar hacia indicadores de desempeño basados en los resultados y en las capacidades.
- Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas”, especializadas y autónomas; relaciones entre agencias bajo condiciones de mercado [<i>arms’ lengths’ relations</i>].	- Neutralidad en el diseño organizacional, seleccionando pragmáticamente aquellos que son más eficaces.
- Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.	- Uso de contratos para complementar las capacidades de las agencias.
- Despliegue mucho más-amplio-que-hasta-ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.	- Escepticismo en mecanismos similares al mercado; juicios basados en el logro de valor público.
- Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado.	- Neutralidad en acuerdos de propiedad y difuminación de sectores.
- Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficiencia y el individualismo.	- Cambio en las prioridades de valores hacia la equidad, la comunidad y el interés público determinado de manera pragmática.

Fuente: elaboración propia.

Desarrollo y mantenimiento del servidor público profesional

Podría decirse que un factor crucial para alcanzar una burocracia centrada en valores públicos es la existencia de un cuadro de líderes de calidad que trabajan en y con la burocracia pública. Una burocracia altamente profesional es más deseable que una “meramente” competente.

Curiosamente, muchos de los primeros estudios sociológicos sobre burocratización buscó contrastar la burocracia, como un medio para

Aunque fácilmente se puede argumentar a favor de promover el profesionalismo y la autonomía en las burocracias nacionales, los retos son diferentes de un país a otro y son mayores en algunas culturas políticas que en otras.

alcanzar objetivos sociales, con la profesionalización (Montagna, 1968; Hall, 1968; Ritzer, 1975), a menudo proporcionando un contraste desfavorable entre la organización burocrática y el profesionalismo, sugiriendo que las burocracias sofocan a profesionales (Sorensen y Sorensen, 1974; Waters, 1989) tales como médicos (Engel, 1969) y científicos (Boffey, 1976). Este es un viejo tema pero que continúa hoy en día, sobre todo porque los médicos se rebelan contra “la burocracia” (Barr y Steinberg, 2014; Steensma y Kantarjian, 2014; Cockerham, 2015; Yager y Katzman, 2015).

En la mayoría de los estudios, los profesionales se han enfrentado contra la burocracia y los burócratas. Pero, ¿y si los propios directivos públicos son “profesionales”? En los Estados Unidos y en otros lugares ha habido muchos intentos por mejorar al estatus profesional (Cigler, 1990) y la formación profesional de los directivos públicos y ha habido cierto éxito en ese sentido, lo cual es notable en los Estados Unidos dada la antipatía general que sienten tanto ciudadanos y políticos hacia “la burocracia”. La Ley de Reforma del Servicio Civil de Estados Unidos de 1978 (Campbell, 1978), poco conocida fuera de los EE.UU., creó el *Senior Executive Service* (Carey, 2011) como un medio para el desarrollo de cuadros directivos públicos profesionales, quienes tendrían tanta autoridad como las designaciones políticas de alto nivel, así como alto rango y sueldo, y, al mismo tiempo, una gran autonomía y aislamiento de la política partidista. Además de la creación del *Senior Executive Service*, otros esfuerzos para profesionalizar la gestión pública incluyen la acreditación de los programas de postgrado en asuntos públicos por parte de la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública y Asuntos Públicos (*National Association of Schools of Public Administration and Public Affairs*) (Breux ... [et al], 2003; Durant, 2002), y la promulgación de un código de ética de la Sociedad Americana de Administración Pública (Svara, 2012).

Aunque fácilmente se puede argumentar a favor de promover el profesionalismo y la autonomía en las burocracias nacionales, los retos son diferentes de un país a otro y son mayores en algunas culturas políticas que en otras.

Cultura política y burocracia de calidad: el particularismo latinoamericano

En gran medida, la cultura política y los indicadores económicos son espejo uno del otro y, como podemos ver en la Tabla 5, las naciones de América Latina tienen muy diferentes bases e indicadores económicos y, además, los EE.UU. no sirven como un buen punto de comparación.

Tabla 5

Características económicas: EE.UU. y países seleccionados de América Latina

	México	Brasil	Colombia	Chile	Argentina	EE.UU.
PIB crecimiento 2010	5,5%	7,5%	4,3%	5,3%	7,5%	2,8%
PIB crecimiento 2011 (estimado)	3,8%	3,0%	5,3%	6,3%	8,3%	1,8%
Población (MM)	113,7	203,4	44,7	16,8	41,7	313,2
Tasa desempleo	5,3%	6,7%	11,8%	7,1%	7,8%	9,0%
Ingreso per cápita US\$ (PPP)	13.900	10.800	9.800	15.400	14.700	47.200
Deuda Gob./PIB	43%	57,0%	31,0%	11,0%	37,0%	108,0%
Capitalización mercado bursátil/PIB	47,8%	69,2%	69,5%	167,3%	16,3%	105,8%
IPC 2011 (estimado)	3,3%	6,6%	3,4%	3,6%	10,4%	3,2%
Tasa US\$ 10 años (ref. bonos soberanos)	3,5%	3,7%	4,1%	2,9%	11,4%	1,9%

PPP = paridad de poder adquisitivo.

Fuente: Bloomberg, Banco Central de Brasil, OECD (vía CIA Factbook <http://www.cia.gov>).

América Latina incluye algunos de los países más grandes del mundo y algunos de los más pequeños, naciones con alto poder adquisitivo y con muy poco poder adquisitivo, con alta inflación y con baja inflación, y, tal vez más importante, Estados socializados, Estados de tipo mixto y Estados capitalistas.

Las diferencias demográficas también son agudas, con grandes diferencias en las tasas de fecundidad y la edad de la población. Algunos países de América Latina son relativamente homogéneos con respecto a la raza y el origen étnico, mientras que otros son grandes crisoles (Madrid, 2012). Algunos tienen estructuras de clase rígidas y otros son más abiertos (Carnes y Lupu, 2015). Sin embargo, no todo es tan dispar como lo era antes. Los partidos políticos, los sistemas políticos y la legitimidad de las urnas ahora son características estables en la mayoría de los países, y las elecciones latinoamericanas son típicamente significativas y decisivas (Centeno y Ferraro, 2013; Roberts, 2015). Mientras las elecciones sigan siendo viables, la democracia (Naim, 1994; Nogueira, 1994; Philip, 2011) siga echando raíces y la violencia civil permanezca controlada (Yashar, 1999; Pribble, 2013), es posible desarrollar una burocracia más eficaz -que tenga autonomía y esté centrada en valores públicos- en países que son por lo demás bastante diversos. La clave es no solo el liderazgo político, sino la creencia cívica en la “virtud cívica”. Si los ciudadanos creen que la burocracia no es simplemente una institución para emitir edictos de los superiores políticos, sino una fuerza positiva para el progreso

social y económico, entonces los matices que proporciona la cultura política no significarán barreras a la eficacia burocrática.

Bibliografía

- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1999), "Rents, Competition, and Corruption", en *American Economic Review*, Vol. 89 N° 4, pp. 982-993.
- Adsera, Alicia y Menendez, Alicia (2011), "Fertility Changes in Latin America in Periods of Economic Uncertainty", en *Population Studies*, Vol. 65 N° 1, pp. 37-56.
- Alt, James E.; Lassen, Davis D.; y Skilling, David (2002), "Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States", en *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 2 N° 3, pp. 230-250.
- Atesoglu, H. Sonmez y Mueller, Michael J. (1990), "Defence Spending and Economic Growth", en *Defence and Peace Economics*, Vol. 2 N° 1, pp. 19-27.
- Barr, Judith K. y Steinberg, Marcia K. (2014), "Organizational Structure and Professional Norms in an Alternative Health Care Setting: Physicians in Health Maintenance Organizations", en *The Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol. 7 N° 3, pp. 341-358.
- Bergh, Andreas y Bjørnskov, Christian (2011), "Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State", en *Kyklos*, Vol. 64 N° 1, pp. 1-19.
- Biswas, Basudeb y Ram, Rati (1986), "Military Expenditures and Economic Growth in Less Developed Countries: an Augmented Model and Further Evidence", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34 N° 2, pp. 361-372.
- Bjørnskov, Christian y Svendsen, Gert T. (2013), "Does Social Trust Determine the Size of the Welfare State? Evidence Using Historical Identification", en *Public Choice*, Vol. 157 Nos. 1-2, pp. 269-286.
- Blackburn, Keith; Neanidis, Kyriacos C.; y Rana, Maria P. (2015), "Organized Crime, Corruption and Growth: Theory and Evidence", Manchester, University of Manchester. Department of Economics (Centre for Growth and Business Cycle Research; N° 210).
- Blau, Peter M. (1963), "Critical Remarks on Weber's Theory

- of Authority”, en *American Political Science Review*, Vol. 57 N° 2, pp. 305-316.
- Boffey, Philips M. (1976), “International Biological Programme: Was it Worth the Cost and Effort?”, en *Science*, N° 193, pp. 196-198.
- Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- _____ (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- _____ (2015), *Bureaucratization Effectiveness, Governance and Reform*, Phoenix, Arizona State University. Center for Organization Research and Design (Public Management Research Monograph), <https://cord.asu.edu/>.
- Bozeman, Barry y Feeney, Mary K. (2011), *Rules and Red Tape: a Prism for Public Administration Theory and Research*, Armonk, ME Sharpe.
- Bozeman, Barry; Reed, Pamela N.; y Scott, Patrick (1992), “Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations”, en *Administration and Society*, Vol. 24 N° 3, pp. 290-322.
- Breaux, David A.; Clynch, Edward J.; y Morris, John C. (2003), “The Core Curriculum Content of NASPAA-Accredited Programs: Fundamentally Alike or Different?”, en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 9 N° 4, pp. 259-273.
- Breton, Albert y Wintrobe, Ronald (1975), “The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: a Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 83 N° 1, pp. 195-207.
- Brewer, Gene A. y Walker, Richard M. (2010), “The Impact of Red Tape on Governmental Performance: an Empirical Analysis”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 N° 1, pp. 233-257.
- Brown, David (1989), “Bureaucracy as an Issue in Third World Management: an African Case Study”, en *Public Administration and Development*, Vol. 9 N° 4, pp. 369-380.
- Bryson, John M.; Crosby, Barbara C.; y Bloomberg, Laura (2014), “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public

- Administration and the New Public Management”, en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 445-456.
- Buscaglia, Edgardo y Van Dijk, Jan J. (2003), “Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector”, en *Forum on Crime and Society*, Vol. 3 Nos. 1-2, pp. 3-34.
- Caiden, Gerald (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Campbell, Alan K. (1978), “Civil Service Reform: a New Commitment”, en *Public Administration Review*, Vol. 38 N° 2, pp. 99-103.
- Campbell, Colin y Peters, B. Guy (1988), “The Politics/ Administration Dichotomy: Death or Merely Change?”, en *Governance*, Vol. 1 N° 1, pp. 79-99.
- Campos, Nauro F. y Nugent, Jeffrey B. (1999), “Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America”, en *World Development*, Vol. 27 N° 3, pp. 439-452.
- Carey, Maeve P. (2011), *Senior Executive Service: Background and Options for Reform*, Washington, U.S. Congressional Research Service.
- Carnes, Nicholas y Lupu, Noam (2015), “Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 59 N° 1, pp. 1-18.
- Centeno, Miguel Ángel (2003), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Penn State University Press.
- Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustín (2013), “Republics of the Possible: State Building in Latin America and Spain”, en *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Miguel Ángel Centeno y Agustín Ferraro (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Chubb, Judith (1981), “The Social Bases of an Urban Political Machine: the Case of Palermo”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 96 N° 1, pp. 107-125.
- Cigler, Beverly A. (1990), “Public Administration and the Paradox of Professionalization”, en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 6, pp. 637-653.
- Cockerham, William C. (2015), “Max Weber: Bureaucracy,

- Formal Rationality and the Modern Hospital”, en *The Palgrave Handbook of Social Theory in Health, Illness and Medicine*, Fran Collyer (ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Cueva, Amanda Tuset (2013), “Government Defence Anti-Corruption Index 2013”, en *CESifo DICE Report*, Vol. 11 N° 2, pp. 55-56.
- Dahl, Robert A. (1990), *After the Revolution?: Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press.
- Drometer, Marcus (2012), “Bureaucrats and Short-Term Politics”, en *Public Choice*, Vol. 151 Nos. 1-2, pp. 149-163.
- Durant, Robert R. (2002), “Toward Becoming a Learning Organization: Outcomes Assessment, NASPAA Accreditation, and Mission-Based Capstone Courses”, en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 8 N° 3, pp. 193-208.
- Ehrlich, Craig P. y Kang, Dae S. (2002), “Independence and Corruption in Korea”, en *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 16 N° 1, pp. 1-69.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1959), “Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4 N° 3, pp. 302-320.
- Engel, Gloria V. (1969), “The Effect of Bureaucracy on the Professional Autonomy of the Physician”, en *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 10 N° 1, pp. 30-41.
- Evans, Peter y Rauch, James E. (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Frederickson, H. George (1980), *New Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Fry, Brian R. y Nigro, Lloyd G. (1996), “Max Weber and US Public Administration: the Administrator as Neutral Servant”, en *Journal of Management History*, Vol. 2 N° 1, pp. 37-46.
- Fukuyama, Francis (2013), “What Is Governance?”, en *Governance*, Vol. 26 N° 3, pp. 347-368.
- Gaetani, Francisco (2000), *The Intriguing Brazilian Administrative Reform*, <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Gaetani,Francisco/gaetani2.pdf>.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician’s Dilemma: Building*

- State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Goodsell, Charles T. (2003), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Thousand Oaks, Sage.
- Gormley, William T. y Balla, Steven J. (2012), *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, Thousand Oaks, Sage.
- Graham, Lawrence S. (1990), *The State and Policy Outcomes in Latin America*, New York, Praeger Pub Text.
- Grindle, Merilee (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series; N° 10-025).
- Grossman, Philip J. (1987), "The Optimal Size of Government", en *Public Choice*, Vol. 53 N° 2, pp. 131-147.
- Hall, Richard H. (1963), "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", en *American Journal of Sociology*, Vol. 69 N° 1, pp. 32-40.
- _____ (1968), "Professionalization and Bureaucratization", en *American Sociological Review*, Vol. 33 N° 1, pp. 92-104.
- Hanson, Mark (1974), "Organizational Bureaucracy in Latin America and the Legacy of Spanish Colonialism", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 16 N° 2, pp. 199-219.
- Hartley, Keith (2004), "The Economics of Military Outsourcing", en *Defence Studies*, Vol. 4 N° 2, pp. 199-206.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- Huber, John D. y Shipan, Charles R. (2002), *Deliberate Discretion?: the Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, New York, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (2006), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Kaufman, Herbert (1956), "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration", en *American Political Science Review*, Vol. 50 N° 4, pp. 1057-1073.
- Kearney, Richard C. (1986), "Spoils in the Caribbean: the Struggle for Merit-Based Civil Service in the Dominican Republic", en *Public Administration Review*, Vol. 46 N° 2, pp. 144-151.

- _____ (1988), "Political Responsiveness and Neutral Competence in the Developing Countries", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 8 N° 2, pp. 66-80.
- Klingner, Donald E. (1996), "Public Personnel Management and Democratization: a View from Three Central American Republics", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 1, pp. 390-399.
- Kong, T. Y. (2004), "Corruption and the Effect of Regime Type: the Case of Taiwan", en *New Political Economy*, Vol. 9 N° 3, pp. 341-364.
- Kurtz, Marcus J. y Schrank, Andrew (2007), "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, pp. 538-554.
- Larsen, Christian A. (2013), *The Rise and Fall of Social Cohesion: the Construction and De-construction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*, Oxford, Oxford University Press.
- Lo, Sonny S. H. (2008), "The Politics of Controlling Heidao and Corruption in Taiwan", en *Asian Affairs: an American Review*, Vol. 35 N° 2, pp. 59-82.
- Machado, Fabiana; Scartascini, Carlos; y Tommasi, Mariano (2011), "Political Institutions and Street Protests in Latin America", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55 N° 3, pp. 340-365.
- Madrid, Raúl L. (2012), *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martins, Humberto Falcão (1997), "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, pp. 131-158.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 7-22.
- McIllwain, Jeffrey S. (1999), "Organized Crime: a Social Network Approach", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 32 N° 4, pp. 301-323.
- Meltzer, Allan H. y Richard, Scott F. (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 89 N° 5, pp. 914-927.
- Merton, Robert K. (1957), "Some Functions of the Political Machine", en *Social Theory and Social Structure*, R. Merton (ed.), New York, Free Press.

- Miller, Gary (2000), "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 2, pp. 289-328.
- Montagna, Paul D. (1968), "Professionalization and Bureaucratization in Large Professional Organizations", en *American Journal of Sociology*, Vol. 74 N° 2, pp. 138-145.
- Moran, Jonathan (1998), "Corruption and NIC Development: a Case Study of South Korea", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 29 Nos. 2-3, pp. 161-177.
- Munck, Ronaldo (2012), *Contemporary Latin America*, New York, Palgrave Macmillan.
- Naim, Moisés (1994), "Latin America: the Second Stage of Reform", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 4, pp. 32-48.
- Nef, Jorge (2007), "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en *The SAGE Handbook of Public Administration*, B. Guy Peter y Jon Pierre (eds.), London, Sage.
- Niskanen, William A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy", en *The American Economic Review*, Vol. 58 N° 2, pp. 293-305.
- Nogueira, Marco A. (1994), "Democracia política, gobernabilidad y representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 1, pp. 7-26.
- OECD (2001), *Government at a Glance 2011*, Paris, OECD Publishing.
- Olowu, Dele y Wunsch, James S. (2004), *Local Governance in Africa: the Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- O'Toole, Laurence J., Jr. (1987), "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 1, pp. 17-25.
- Ouchi, William G. (1980), "Markets, Bureaucracies, and Clans", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 N° 1, pp. 129-141.
- Overeem, Patrick (2012), *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, Boca Raton, CRC Press.
- Pandey, Sanjay K.; Coursey, David H.; y Moynihan, Donald P. (2007), "Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: a Multimethod

- Study”, en *Public Performance and Management Review*, Vol. 30 N° 3, pp. 398-425.
- Pandey, Sanjay K. y Kingsley, Gordon A. (2000), “Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 4, pp. 779-800.
- Perlman, Bruce J. (1989), “Modernizing the Public Service in Latin America: Paradoxes of Latin American Public Administration”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 12 N° 4, pp. 671-704.
- Philip, George (2011), *Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pribble, Jennifer (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1993), “Political Regimes and Economic Growth”, en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7 N° 3, pp. 51-69.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (2000), “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, en *Journal of Public Economics*, Vol. 75 N° 1, pp. 49-71.
- Risse, Thomas (ed.) (2013), *Governance without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press.
- Ritzer, George (1975), “Professionalization, Bureaucratization and Rationalization: the Views of Max Weber”, en *Social Forces*, Vol. 53 N° 4, pp. 627-634.
- Roberts, Kenneth M. (2015), *Changing Course in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rourke, Francis E. (1992), “Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy”, en *Public Administration Review*, Vol. 52 N° 6, pp. 539-546.
- Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (2001), “The Curse of Natural Resources”, en *European Economic Review*, Vol. 45 N° 4, pp. 827-838.
- Sasaki, Kyohei (1963), “Military Expenditures and the Employment Multiplier in Hawaii”, en *The Review of Economics and Statistics*, N° 45, pp. 289-304.

- Schedler, Andreas (2014), "The Criminal Subversion of Mexican Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 25 N° 1, pp. 5-18.
- Sorensen, James E. y Sorensen, Thomas L. (1974), "The Conflict of Professionals in Bureaucratic Organizations", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19 N° 1, pp. 98-106.
- Sowa, Jessica E. y Selden, Sally C. (2003), "Administrative Discretion and Active Representation: an Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 6, pp. 700-710.
- Steensma, David P. y Kantarjian, Hagop M. (2014), "Impact of Cancer Research Bureaucracy on Innovation, Costs, and Patient Care", en *Journal of Clinical Oncology*, Vol. 32 N° 5, pp. 376-378.
- Svara, James H. (2012), "Macro-Ethics in the Code of the Pan-Generalist American Society for Public Administration", en *Public Integrity*, Vol. 14 N° 3, pp. 229-246.
- Tanzi, Vito y Davoodi, Hamid (1998), *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Washington, International Monetary Fund.
- Transparency International (2014), *Corruption Perceptions Index: 2014*, <https://www.transparency.org/cpi2014/resultscorruption>, 07/07/2014.
- Ulfelder, Jay (2007), "Natural Resource Wealth and the Survival of Autocracies", en *Comparative Political Studies*, Vol. 40 N° 8, pp. 995-1018.
- Waters, Malcom (1989), "Collegiality, Bureaucratization, and Professionalization: a Weberian Analysis", en *American Journal of Sociology*, Vol. 95 N° 5, pp. 945-972.
- Weimer, David L. (2005), "Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies", en *Policy Studies Journal*, Vol. 33 N° 2, pp. 131-146.
- West, William F. (2005), "Neutral Competence and Political Responsiveness: an Uneasy Relationship", en *Policy Studies Journal*, Vol. 33 N° 2, pp. 147-160.
- Williamson, Oliver E. (1981), "The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach", en *American Journal of Sociology*, Vol. 87 N° 3, pp. 548-577.
- Xia, Ming (2008), "Organizational Formations of Organized Crime in China: Perspectives

- from the State, Markets, and Networks”, en *Journal of Contemporary China*, Vol. 17 N° 54, pp. 1-23.
- Yager, Joel y Katzman, Jeff E. (2015), “Bureaucrathologies: Galloping Regulositis, Assessment Degradosis, and Other Unintended Organizational Maladies in Post-Graduate Medical Education”, en *Acad Psychiatry*, June 25.
- Yamamura, Eiji (2014), “Trust in Government and Its Effect on Preferences for Income Redistribution and Perceived Tax Burden”, en *Economics of Governance*, Vol. 15 N° 1, pp. 71-100.
- Yashar, Deborah J. (1999) “Democracy, Indigenous Movements, and Postliberal Challenge in Latin America”, en *World Politics*, Vol. 52 N° 1, pp. 76-104.
- Yong, Guo y Wei, Song (2013), “Methodology and Limitations of the Corruption Perception Index”, en *Comparative Economics and Social Systems*, N° 2013-05, CNKI.
- Yu, Chilik; Chen, Chun-Ming; Juang, Wen-Jong; y Hu, Lung-Teng (2008), “Does Democracy Breed Integrity? Corruption in Taiwan During the Democratic Transformation Period”, en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49 N° 3, pp. 167-184.