

Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*

Johan P. Olsen

[Versión original en inglés](#)

Comprendiendo la administración pública

¿Es acaso la “burocracia” un dinosaurio organizacional irremediablemente involucrado en luchas a muerte? ¿Es una forma de administración indeseable e inviable desarrollada en el seno de una sociedad autoritaria y legalista y que, ahora, debe descartarse inevitablemente porque es incompatible con sociedades complejas, individualistas y dinámicas? ¿Acaso el término “burocracia” -y las ideas teóricas y las observaciones empíricas que se le asocian- resulta irrelevante o falaz cuando se trata de entender o explicar la administración pública y el gobierno en las democracias contemporáneas?

¿O quizás la movilización de sentimientos antiburocráticos y la exigencia de que ya es el momento de decirle adiós a las burocracias y a los burócratas no es más que otro ciclo en el debate permanente y en la lucha ideológica acerca de cuáles son las formas deseables de administración y de gobierno, es decir, en el debate respecto al control de su tamaño, de su agenda, organización, competencias, bases morales, funcionarios, recursos y resultados del sector público? Y si es así, ¿cuán útil resulta la literatura sobre la “burocracia” para analizar los actuales desafíos administrativos, comparada con los diagnósticos y las recetas presentadas por los reformadores durante los últimos 25 años?

Este documento reconoce que han sucedido cambios importantes en la administración pública y, aun más, en la manera en que ella es descrita. Sin embargo cuestiona las ideas, que actualmente están de moda, acerca de que la organización burocrática está obsoleta y de que ha ocurrido un salto paradigmático desde la burocracia (weberiana) hacia la organización de mercado o la organización de redes¹. En contraste con décadas de ataques contra la burocracia, el documento plantea que las democracias contemporáneas están involucradas en una lucha en torno a las identidades y los equilibrios institucionales. También sostiene que aquellas personas interesadas en la organización contemporánea de la administración pública, en cuáles deben ser sus funciones y cuáles sus cambios, harían muy bien en reconsiderar y redescubrir la burocracia, en tanto forma administrativa, en tanto concepto analítico, y también como conjunto de ideas y observaciones acerca de la administración pública y de las instituciones formalmente organizadas.

La argumentación se desarrolla de la siguiente manera: *primero*, se perfilan algunas características de la organización burocrática. *Segundo*, se discuten algunos argumentos que sostienen que la burocracia no es deseable y esto se hace en relación con el criterio competitivo de éxito / fracaso y las presunciones sobre el rendimiento de una organización burocrática. *Tercero*, se indagan aspectos de la dinámica administrativa y de la viabilidad de la organización burocrática. Y *cuarto*, se recapitulan algunas de las razones para redescubrir la burocracia.

Burocracia, burócratas, burocratización

A menudo se utiliza la palabra “burocracia” ya sea como expresión peyorativa o como una etiqueta para designar a cualquier organización pública o, simplemente, a cualquier organización formal a gran escala. Sin embargo, Max Weber hizo del término burocracia un concepto analítico separado del contexto polémico en el cual emergió (Albrow, 1970).

En este trabajo se utilizará el término asignándole los siguientes significados: *primero*, se le entenderá como una estructura organizacional distintiva -el buró u oficina- con ciertos rasgos

(¹) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004. El autor agradece a Morten Egeberg, James G. March y Ulf I. Sverdrup por sus constructivos comentarios.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”.

específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, con una clara división funcional del trabajo en una jurisdicción bien demarcada, basada en normas estandarizadas e impersonales; *segundo* la burocracia implica, también, un personal administrativo profesional a dedicación exclusiva que tiene un empleo de por vida, con una carrera bien diseñada, sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal, el mérito y el ejercicio de un cargo; *tercero*, burocracia implica una extensa estructura normativa y organizacional donde el gobierno se fundamenta en la autoridad, esto es, en la creencia en un orden político racional-legal legítimo y en el derecho del Estado a definir y hacer cumplir el orden legal. La autoridad se ejerce a través de una cuádruple relación jerárquica basada en normas: la relación entre los ciudadanos y sus representantes electos, entre legislación democrática y administración, las relaciones al interior de la administración y entre la administración y los ciudadanos en tanto sujetos (y al mismo tiempo en tanto autores) de la ley. De esta manera, cuando hablamos de burocratización nos estamos refiriendo a la emergencia y crecimiento de formas burocráticas de organización y no a las perversiones y a la extensión ilegítima del poder de los burócratas².

La teoría burocrática connota un conjunto de ideas e hipótesis teóricas concernientes a la relación entre características organizacionales y mentalidad administrativa, comportamiento, rendimiento y cambio³. Un supuesto básico es que la racionalidad y el control son atributos de una estructura organizacional, atributos que definen la forma en que se organiza la administración pública. Otro supuesto es que dicha forma organizacional puede desarrollarse deliberadamente. Sin embargo, la interpretación de estos supuestos depende de si la burocracia es concebida como un instrumento o como una institución, y si es concebida como un “tipo ideal” o como aproximaciones empíricas.

Instrumento e institución. La burocracia puede ser vista como un instrumento racional para ejecutar órdenes emanadas de líderes electos. Desde esta perspectiva, se trata de un aparato organizacional cuyo objetivo es lograr que se realicen cosas y, por lo tanto, debe ser evaluado sobre la base de su efectividad y eficiencia en el logro de propósitos predeterminados. La estructura burocrática determina los recursos y la autoridad que se pueden legítimamente utilizar, cómo, cuándo, dónde y por quién. Las órdenes y las normas son respetadas porque emanan de funcionarios revestidos de una autoridad que, a su vez, proviene de un orden racional-legal impersonal. La legitimidad administrativa se fundamenta en la idea de que las tareas son de naturaleza técnica, lo que permite identificar la solución lógica correcta a través de la interpretación de hechos y de normas o mediante la aplicación experta del conocimiento causal. La dinámica administrativa está sujeta al diseño deliberado y a reformas legislativas a través de métodos correctos desde el punto de vista de los procedimientos.

Pero, por otro lado, la burocracia también puede mirarse como una institución que tiene una razón de ser y principios normativos y organizacionales que le son propios. La administración se basa en el imperio de la ley, en procedimientos debidos, en códigos de comportamiento adecuado y en un sistema de razones que pueden ser racionalmente debatibles. Forma parte de un compromiso de largo plazo que la sociedad tiene con un *Rechtsstaat* y con la racionalidad del procedimiento para enfrentar conflictos y diferencias en relación con el poder. En ese sentido, la burocracia es una expresión de valores culturales y una forma de gobernar que tiene un valor intrínseco. Racionalidad y justicia son características de los procedimientos diseñados para alcanzar determinados resultados y no son los resultados en sí mismos. Se supone que los burócratas deben obedecer y constituirse en guardianes de principios constitucionales, de la ley y de determinados estándares profesionales. Se supone, también, que ellos deben utilizar su experticia profesional y su experiencia para aclarar todos los aspectos de las políticas públicas y “decir la verdad al poder”. Se supone, además, que ellos tienen autonomía al aplicar la ley en los casos particulares sin comprometerse con los políticos electos ni con intereses organizados. Como institución parcialmente autónoma, la burocracia tiene elementos legítimos de no-adaptación a las órdenes de los líderes y a las demandas provenientes del medio⁴.

Tipo ideal y práctica. En tanto tipo ideal, la burocracia tiene características, pre-condiciones y

efectos bien claros. La práctica, en el mejor de los casos, puede aproximarse al tipo ideal y la administración pública nunca llega a ser una burocracia plenamente desarrollada. Existen principios organizacionales que fluyen y se superponen y el funcionamiento, emergencia, crecimiento y consecuencias de la burocracia dependen de una variedad de factores⁵.

Weber observó la *posibilidad* de que creer en un orden legítimo puede dirigir la acción organizada, pero también consideró que el comportamiento humano puede guiarse por la conveniencia, la afinidad y las tradiciones. La dominación basada en la autoridad y en la validez de las órdenes fue definida como una cuestión de grados y probabilidades. Las órdenes pueden interpretarse de manera diferente. Puede existir un sistema de órdenes contradictorias y en este sentido las preguntas clave son las siguientes: ¿Cuán a menudo y bajo qué condiciones los burócratas cumplen realmente las órdenes y acatan las normas, y cuán a menudo las normas y las órdenes deben ser impuestas? La burocratización fue estimulada por una expansión cuantitativa y cualitativa de las tareas administrativas, pero su dirección y las razones que le dieron origen pueden variar ampliamente (Weber, 1978: 971).

Weber observó que la voluntad y la capacidad de los burócratas para acatar las normas y las órdenes dependen de una variedad de mecanismos. La *motivación* es el resultado de incentivos materiales inherentes a una carrera de por vida, y también depende de la socialización y la habituación que se realice en instituciones burocráticas y educacionales. La *capacidad* burocrática para acatar normas formales y códigos éticos depende de sus propias calificaciones y orientaciones, pero también depende de la capacidad de los líderes para dirigir y de la disponibilidad permanente de recursos⁶. Sin embargo, no puede esperarse que los incentivos y los mecanismos de socialización sean siempre perfectos, y los líderes electos pueden carecer de los conocimientos y de la autoridad para dirigir y controlar la administración⁷. Pueden promover objetivos contradictorios o moralmente dudosos, o pueden simplemente ser incapaces o no tener la voluntad suficiente para obtener los recursos adecuados. Los ciudadanos pueden expresar su preocupación a través de otros canales distintos al electoral. Los burócratas tienen intereses y poder que les son propios, y la distinción entre la política y la administración puede ser difícil de sostener en la práctica.

Como resultado de todo ello, existe una tensión potencial entre funcionarios electos, burócratas y ciudadanos, y la cadena que va desde la orden hasta su real cumplimiento puede ser larga e incierta⁸. La organización burocrática puede producir múltiples y contradictorios resultados y el comportamiento basado en la autoridad puede tener consecuencias desastrosas. En cada caso, las consecuencias dependen del grado en el que varias esferas de la vida están burocratizadas, de la dirección que le den aquellos que controlan el aparato burocrático y de la distribución del poder económico y político en la sociedad.

Dada esta complejidad, ¿qué criterio es el que realmente se utiliza para evaluar el éxito y el fracaso cuando se aduce que la burocracia es una forma indeseable de organización?; y ¿cuáles son las implicaciones que se pueden atribuir a la desburocratización de la administración pública?

La conveniencia de la burocracia

Weber enfatizó la superioridad técnica y la racionalidad de los procedimientos de la burocracia, en contraposición con la afirmación de que la organización burocrática es inconveniente y debiera ser reemplazada por redes cooperativas o mercados competitivos⁹. De esta manera, la burocracia es evaluada, desde el punto de vista instrumental, según la contribución que se espera ella haga al logro de metas predeterminadas; y desde el punto de vista deontológico, según la validez de los códigos de comportamiento y de los principios de la razón, la moral, la organización y el gobierno en los cuales la burocracia, como institución, está fundada (Olsen, 1997). La complicación es que la solución más funcional no siempre es cultural y políticamente factible, y viceversa (Merton, 1938).

Criterios de éxito y fracaso. En una burocracia de tipo ideal, los *burócratas* son responsables de acatar las normas en relación con su cargo, y deben hacerlo con dedicación e integridad de manera tal que se eviten las acciones arbitrarias basadas en gustos o disgustos personales. Ellos no son

responsables de las consecuencias adversas que pueden derivarse de la ejecución apropiada de las normas establecidas, Sin embargo, las *burocracias*, en la práctica, son evaluadas sobre la base de múltiples criterios, dependiendo del grupo social demandante. Por ejemplo, en 1847, Robert von Mohl, profesor de Ciencias Políticas en Heidelberg, señaló que “las clases privilegiadas se quejan por la pérdida de privilegios; los comerciantes se quejan de interferencias en sus negocios; los artesanos, del papeleo; los científicos, de la ignorancia; los hombres de Estado, del retraso” (Albrow, 1970: 29). Weber también previó un conflicto insoluble entre la justicia formal y la justicia sustantiva. La igualdad frente a la ley, las garantías legales contra la arbitrariedad y el reclutamiento basado en el mérito debieran reducir los privilegios feudales y tener un efecto nivelador con respecto a las diferencias sociales y económicas. Sin embargo, es probable que las masas desposeídas más bien prefieran las posibilidades de igualdad económica y social más que la igualdad formal-legal.

Es necesario hacer una distinción entre la crítica que sostiene que la administración pública no es suficientemente burocrática y aquella que señala que es demasiado burocrática. En el *primer* caso, la administración pública no coincide con el modelo ideal porque no se ha establecido una burocracia jerarquizada, con una dirección profesionalizada y realmente basada en normas. O bien la organización formal no es más que una fachada y los burócratas simplemente no actúan de acuerdo con el *ethos* de la institución ni con los códigos de conducta. El personal es corrupto y no confiable, es incompetente, ineficiente, flojo, rígido e incapaz de responder a las demandas, preocupado sólo por sí mismo e incontrolable. Los administradores hacen mal uso de su posición y del poder que ella les otorga. Las leyes no son ejecutadas de manera justa y competente, no se respetan las directivas de los mandos superiores y los burócratas no son responsables o no responden a los líderes políticos electos o a la constitución.

El *segundo* tipo de crítica consiste en sostener que las normas son acatadas demasiado servilmente o que la administración pública debería organizarse y administrar el personal de acuerdo con principios no burocráticos, que los administradores deberían actuar de acuerdo con otro *ethos* y a códigos de conducta diferentes, o, simplemente, que no debería haber ningún tipo de intervención pública. Las quejas respecto a que la ley es mal administrada se mezclan, así, con aquellas que consideran críticamente el contenido mismo de la ley y con una oposición escrupulosa frente a la primacía de un gobierno representativo. Tal criticismo forma a menudo parte de un conflicto en torno a los principios organizacionales y normativos, a perspectivas del mundo, a símbolos y a la legitimidad, donde el objetivo central es cambiar la identidad institucional y el poder de la administración pública (Merton, 1937; Brunsson y Olsen, 1993; Bienefeld, 2001).

El criticismo reciente frente a la administración pública tiene elementos de ambos tipos de críticas, pero la segunda ha sido la predominante. Lo que empezó como un ataque a la “burocracia” y a sus ineficiencias, a su organización y operaciones internas rígidas y costosas, hacia los años 1970 se transformó en una crítica al rol de la administración pública; a la posibilidad y conveniencia de un gobierno que le dé forma a la sociedad; al equilibrio de poder entre instituciones y entre actores; y a la relevancia y funcionalidad de los límites jurisdiccionales, incluyendo aquellos de los estados territoriales (Olsen, 2004a).

Los argumentos clave han sido aquellos que se refieren al modo “tradicional” de gobernar la sociedad, el que sería desacertado para realizar las tareas y las circunstancias que hoy se enfrentan. Se ha diagnosticado y prescrito un salto paradigmático desde la forma de administrar y gobernar a través de jerarquías y burocracias a una forma de hacerlo a través de mercados competitivos y de redes cooperativas parcialmente autónomas (Dunleavy y Hood, 1994). Se ha negado la naturaleza especial y el criterio de éxito de la administración pública, y dicotomías tales como Estado-sociedad, público-privado, política-administración y experto-lego se han vuelto oscuras. Reformas basadas en la ideología económica neo-clásica y en la ideología del *management* privado han recetado la privatización, la desregulación, la competencia de mercado y la comercialización. La administración pública es vista

como un supermercado que proporciona una amplia variedad de servicios públicos, disciplinado por la competencia del mercado (Olsen, 1988). La gestión por contrato y resultados ha reemplazado a la gestión por dirección. Los ciudadanos son concebidos como un conjunto de clientes, los que tienen una relación comercial más que política con el gobierno, y la legitimidad se basa en el rendimiento y en la eficiencia del costo y no en el respeto a normas y procedimientos. El cambio administrativo es concebido como un mejoramiento, “mejores prácticas”, “tamaño adecuado”, mejor aprovechamiento del dinero, y mejor aporte a metas (usualmente económicas) predeterminadas¹⁰.

Los aspectos relacionados con el poder y los dilemas éticos y morales involucrados raramente son explicitados. Más bien, los esfuerzos de reforma son orientados por una fuerte confianza en los mercados competitivos, por la esperanza de la “desaparición final de la planificación central” (Camdessus, 1999), y por la antigua demanda de reducción del Estado paternalista y una “teoría más adecuada y realista sobre el rol y los límites de la intervención del gobierno” (De Oliveira Campos, 1967: 287).

La red de criticismo a la burocracia ha apelado a la ideología democrática y ha levantado explícitamente los temas de la autoridad y del poder¹¹. Ha recetado la cooperación y la búsqueda del consenso en tipos de organización más flexibles y “planas”, y ha enfatizado la participación más que la libertad en el proceso de toma de decisiones, su implementación y ejecución. La administración pública debe ser disciplinada, pero también debe permitir el empoderamiento de los ciudadanos y la participación social. Actores públicos y privados necesitan cooperar, persuadir, negociar y construir confianza. También necesitan amalgamar la autoridad legal, los recursos financieros, la experticia y la organización con el objeto de mejorar los resultados.

El criticismo, normalmente, es principista y sistémico. Se presenta como un correctivo a la perspectiva convencional de la política y del gobierno en tanto centrada en instituciones formales-constitucionales (Marinetti, 2003: 98-99). Se argumenta que ningún centro político por sí solo puede reclamar la representación del público y del bien común, emitir órdenes y esperar sumisión. El intento de imponerse probablemente generará el fin de la cooperación, la desobediencia y la pérdida de confianza en circunstancias que, por definición, la actividad de administración significa construir apoyos y movilizar recursos. Las elecciones populares y los gobiernos de mayoría no constituyen las únicas fuentes de legitimidad. Las demandas y los apoyos no se canalizan sólo por la vía de las instituciones de la democracia representativa, y la condición de ciudadano implica algo mucho más amplio que votar. Se necesita una nueva visión moral institucionalizada que sintetice los principios y estándares éticos públicos y privados, dada “la charada de responsabilidad democrática que proporciona el actual sistema electoral” (Brereton y Temple, 1999: 466).

Se ha argumentado que la administración pública nunca fue diseñada para maximizar la distribución eficiente de servicios ni para una relación amigable y flexible con los clientes, y que esos criterios son parámetros irrelevantes (Peters y Pierre, 2003b: 6). La observación de von Mohl es relevante. Probablemente la administración pública es evaluada en función de lo que es percibido como problemas importantes por parte de los grupos que son voceros de la sociedad. La preocupación es alentar la democracia, el constitucionalismo y el Estado de derecho; asegurar el crecimiento económico y la competitividad, luchar contra la inflación, el déficit presupuestario y el endeudamiento; proporcionar equidad social, justicia y reducción de la pobreza, de la desigualdad, del analfabetismo y de la mortalidad infantil; y una variedad de otros valores, normas, intereses y metas.

Comprender la administración pública contemporánea requiere, entonces, de la comprensión de la compleja ecología de las instituciones, actores, normas, valores, principios, metas, intereses, creencias, poderes y divisiones en las cuales opera. Raramente se proporcionan criterios claros y estables de éxito y fracaso para evaluar a la administración pública. Políticos, jueces, expertos, grupos organizados, medios de comunicación y ciudadanos a título individual probablemente sostendrán conceptos diferentes y cambiantes -ni coherentes, ni estables- sobre qué es una “buena administración”.

Probablemente ellos desearán una administración que sea útil a una variedad de principios, metas e intereses cambiantes y no necesariamente coherentes. Cada preocupación es una posible fuente, tanto de legitimidad como de crítica. En la medida que las preocupaciones cambian, también lo hacen las concepciones de lo que es una buena administración y de lo que son los buenos administradores (Kaufman, 1956; Jacobsen, 1960; Olsen, 2004a).

Sin embargo, en democracia, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones es el principal criterio, y el desafío consiste en desarrollar actores e instituciones que sobrevivan y prosperen frente a las presiones de un contexto cambiante, y al mismo tiempo mantengan el compromiso con la primacía de los valores democráticos (March y Olsen, 1995: 192). Entonces, ¿qué implicaciones se pueden esperar de la desburocratización de la administración pública?

Impactos de la burocracia. Existe una conspicua discrepancia entre el entusiasmo por el diseño organizacional y la reorganización, y la falta de conocimiento sistemático acerca de los impactos organizacionales. A pesar de décadas de evaluación, existe una modesta comprensión en torno a las consecuencias que diferentes formas organizacionales pueden probablemente tener en diferentes contextos (Wollmann, 2001).

Mientras está bien documentado todo lo que se relaciona con la organización formal que asume la administración pública y cómo el comportamiento de los administradores está influenciado por las normas y el contexto estructural en el cual actúan, una revisión del estado del arte poco puede aportar acerca de las relaciones entre estructura organizacional y comportamiento administrativo (Egeberg, 2003: 120).

Se debate sobre la naturaleza de la relación. La estructura formal puede tener de hecho grandes consecuencias pero también puede constituir apenas una fachada o una concha vacía, agobiada por estructuras informales y canales de distribución de recursos externos (Bendix, 1962: 488). La estructura organizacional no es el único factor en juego y la organización administrativa puede proporcionar un marco más bien que una “jaula de hierro”, determinando la mentalidad administrativa, el comportamiento y los resultados. Los manuales de procedimiento y los mapas organizacionales tienen un poder explicativo variable y la manipulación de la organización formal puede resultar un instrumento con mayor o menor precisión que tiene resultados muy distintos en contextos diferentes (Blau y Meyer, 1971; Aucoin, 1997: 305).

Posiblemente se ha sentido poco la necesidad de examinar los supuestos sobre las consecuencias de la reforma administrativa debido a que muchas de esas reformas se han dirigido a partir de fuertes convicciones ideológicas, o incluso a partir de una fe doctrinaria respecto de cuál es la organización ideal y el rol de la administración pública en la economía y en la sociedad. Aún es *difícil* identificar los efectos exactos de las estructuras organizacionales, y la debilidad de una base sustentada en hechos da cabida a fuertes convicciones ideológicas. Dado que es un lugar común focalizarse en los aspectos negativos de la organización burocrática y que los cuestionamientos principales son bien conocidos, aquí la atención se centrará en algunas implicaciones potencialmente positivas que tiene una organización burocrática.

Consideremos, por ejemplo, el impacto de las normas. La sujeción de la conducta humana a normas constitutivas ha sido descrita como parte del proceso de democratización y civilización (Elias, 1982; Berman, 1983). Las normas tienden a incrementar la eficiencia y la capacidad de acción (March y Olsen, 1989). Ellas hacen posible la coordinación de muchas actividades simultáneas de manera tal que permiten que esas actividades sean mutuamente consistentes y reducen así la incertidumbre; por ejemplo, generando ritmos de tiempo predecibles a través de las elecciones y de los ciclos presupuestarios (Sverdrup, 2000). Las normas permiten que la negociación se realice en términos comprensibles. Ellas refuerzan los acuerdos y permiten evitar conflictos destructivos. Las normas proporcionan códigos de significados que facilitan las interpretaciones en mundos que son ambiguos. Ellas dan cuerpo a los roles colectivos e individuales, a las identidades, derechos, obligaciones, intereses, valores, perspectivas del mundo y su memoria; de esa manera, focalizan la atención,

proporcionan estándares de evaluación, fijan las prioridades, dan forma a las percepciones y delimitan recursos (March y Olsen, 2004). Más aun, las normas no implican necesariamente rigidez e inflexibilidad (March, Schultz y Zhou, 2000). Las normas también pueden indicar cambios y conducir a una conducta flexible. Por ejemplo, en la Unión Europea, con su fuerte énfasis en la integración legal y en las normas formales, se han producido cambios en los patrones de atención, en la conducta y en la asignación de recursos y esos cambios se ha dado dentro de un marco estructural claro y estable (Olsen, 2003a).

La burocracia también puede estar positivamente relacionada con importantes criterios económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, la burocracia basada en el mérito fomenta el crecimiento económico en los países en desarrollo (Evans y Rauch, 1999) y contribuye a la reducción de la pobreza (Henderson ...[et al], 2003)¹².

La burocracia se asocia a un bajo nivel de corrupción, en parte porque el horizonte de largo plazo tiene un retorno rápido en términos de bajar las probabilidades de corrupción (Evans y Rauch, 1999: 757; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2004). Las normas generales y los servicios de bienestar, que *no* estén diseñados a la medida para servir a determinados grupos de interés, generan la confianza en las instituciones de gobierno y entre los ciudadanos, toda vez que se implementen de manera imparcial y no corrupta (Rothstein, 2003). Las normas generales también contribuyen a la igualdad democrática porque son (relativamente) ciegas ante la riqueza y otros recursos de los ciudadanos a los cuales sirven. En comparación, la “eficiencia” del mercado es la eficiencia para hacer negocios que sean mutuamente aceptables, dado un monto inicial de recursos; y la calidad democrática de las redes depende en realidad del nivel de acceso de grupos con diferentes valores, intereses, capacidades y recursos.

Incluso los beneficios de las normas pueden ser mixtos. Las normas pueden llegar sólo hasta el punto en que tienen efectos positivos, y luego, más de ellas, pueden transformarse en negativos (Evans y Rauch, 1999). Normas detalladas y rígidas pueden en determinadas circunstancias favorecer el proceso de diseño y de implementación de políticas haciéndolo más efectivo; pero un sistema que funciona bien también puede necesitar normas que permitan mayor flexibilidad y discreción. De esta manera, las consecuencias de corto y largo plazo de las normas puede diferir. Las normas pueden hacer obligatorio el debate público, pero también el acatamiento de las normas puede entorpecer el discurso y las explicaciones (March y Olsen, 2004). Las normas tienen variados grados de precisión, consistencia, obligatoriedad y límites legales, y ellas pueden proporcionar mayor o menor claridad en las prescripciones de lo que es una conducta adecuada en diferentes contextos y situaciones. También existen mayores o menores especificaciones respecto a las excepciones a la norma y diferentes niveles de acuerdo acerca de quién debe interpretarlas. Las burocracias pueden ser más o menos “autónomas” o “instrumentales”, con diferentes grados de libertad respecto al gobierno y a los líderes del poder ejecutivo (Knill, 1999).

Saber lo que la norma exige y cuál es el bien común resulta, entonces, problemático. El hecho de que algunas órdenes no sean siempre obedecidas, de que algunas normas no sean respetadas y de que los contenidos de las políticas públicas sean modificados a través del aparato administrativo (Merton ...[et al], 1952) puede reflejar la complejidad administrativa y no el poder burocrático. Por ejemplo, Kaufman señala lo siguiente:

“Una simple orden o un simple estatuto nuevo tienen a veces poco efecto porque existe un cuerpo de leyes y de prácticas tan grande, y un conjunto de derechos, obligaciones y privilegios tan fuertemente establecido, que a los funcionarios públicos no les resulta posible responder a la última instrucción sin violar otra anterior y sin afectar los legítimos derechos de muchas personas. Los burócratas pueden responder lenta o indolentemente a una nueva directiva, no porque tengan la voluntad expresa de desobedecer o de obstruir sino, simplemente, porque no pueden ignorar la acumulación de directivas anteriores de las cuales los autores de las últimas nada saben. Una burocracia que cumple escrupulosamente sus responsabilidades puede aparecer para algunos observadores,

teniendo buenas razones para ello, como arbitraria y despótica. Entonces, la atención consciente de los servidores públicos al cuerpo completo de leyes relevantes hace aparecer a los servidores públicos como villanos ante algunas personas” (Kaufman, 1981: 7).

El grado en que las normas y la lógica de ciertas orientaciones de la conducta administrativa aparece como apropiado depende de la competencia frente a otras lógicas de comportamiento, tal como lo es, por ejemplo, la lógica de las consecuencias y de la maximización de utilidades. En la medida que a menudo se exponen los problemas relativos a las normas, también resulta difícil especificar objetivos y metas que sean precisos, estables y consistentes, y ambos, tanto los objetivos como las normas, pueden pervertir el comportamiento. En los sistemas manejados a través de objetivos, por ejemplo, la tendencia es a concentrarse en las medidas del rendimiento más que en el rendimiento (March y Olsen, 1995: 159). Ni siquiera una agencia que tenga un solo propósito tiene probabilidades de transformarse en una panacea. Incluso cuando hay ganancias eficientes respecto de un solo objetivo, los actores tenderán a externalizar sus costos en detrimento del público en general. No puede esperarse que la “mano oculta” de los mecanismos de mercado compense tales externalidades y puede darse una pérdida de responsabilidad y de control políticos (Christensen y Lægreid, 2004; Wollmann, 2004: 26).

Las relaciones fuertemente verticales entre grupos sociales y agencias que tienen un solo propósito permiten una coordinación efectiva, y las relaciones horizontales al interior del gobierno la dificultan (Peters, 1998: 302). De esa manera, los administradores regularmente enfrentan situaciones en las cuales tanto la claridad y consistencia de las normas como los (propios) intereses y preferencias varían, lo que hace más o menos clara la orientación del comportamiento (Egeberg, 1995, 2003). Una hipótesis es que la claridad prescriptiva comparativa de la lógica del comportamiento determinará cuál será la lógica que dominará a las otras¹³.

El impacto de las normas también depende del grado en el cual ellas estén internalizadas o bien representen incentivos o presiones externas. Mientras algunos miran la buena administración sólo como una cuestión de incentivos organizacionales correctos, otros argumentan que las cualidades de los *administradores*, así como de las estructuras, normas y recursos, hacen la diferencia. En la administración pública se han dado ciclos en los que se confía en el control del comportamiento a través de la manipulación de estructuras de incentivos y cálculos individuales de costo-beneficio, y otros ciclos en los cuales la confianza se coloca en un *ethos* de voluntad y responsabilidad normativa-interna que permite actuar de acuerdo con normas apropiadas. Históricamente, ambos ciclos han interactuado y su importancia relativa ha ido cambiando con el tiempo y según los distintos contextos institucionales (DeLeon, 2003).

Weber, por otro lado, deploró a aquel burócrata que era seleccionado y formado en la rutina de la burocracia (Gerth y Wright Mills, 1970: 50); también el método burocrático y la atmósfera moral que genera se presume como un inhibidor de la iniciativa (Merton, 1940) y como un elemento que ejerce una influencia depresiva sobre las mentes creativas (Schumpeter, 1996: 207). Sin embargo, Weber también subrayó cuán importante es que los administradores sean socializados dentro de un *ethos* de respeto a las normas. Esto es, que ellos sean dirigidos por códigos internalizados de conductas ejemplares, donde sea clara la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, lo verdadero y lo falso, lo legal y lo ilegal, y todo ello organizado en la burocracia como institución (March y Olsen, 1989, 2004). De allí que los impactos de las normas están ligados a cuán correctamente la burocracia resuelve el “problema eterno de preservar el carácter y el juicio”, es decir, la capacidad de mantener la reflexión ética, de dar buenas razones, de distinguir entre las demandas legítimas e ilegítimas, y “asegurar la acción responsable incluso cuando nadie está mirando” (Jos y Thompkins, 2004: 256, 276).

El problema de desenmarañar. Si bien es relativamente fácil monitorear en qué medida las normas y los procedimientos son respetados, resulta más difícil atribuir efectos causales a propiedades o actores organizacionales específicos, particularmente si se trata de sistemas de múltiples niveles y centros. Aparece un problema de desenmarañamiento cuando la “buena administración” se define a

partir de varios criterios competitivos y el rendimiento depende tanto de la organización que se dé la administración pública como de las cualidades, orientaciones y capacidades de su personal. El problema se complica porque el éxito administrativo depende también del desempeño de múltiples actores e instituciones organizadas bajo diferentes principios y que tienen culturas, recursos, historias y dinámicas diferentes; y depende también del grado en que funcionarios y ciudadanos tengan la capacidad y la voluntad de movilizar los recursos adecuados para las tareas y los objetivos que se plantean, y de proporcionar a la administración la autonomía necesaria para aplicar su experticia.

Sin embargo, el desafío de especificar las implicaciones de la burocratización y de la desburocratización es formidable y el valor que tiene el tipo ideal de burocracia para esa tarea es cuestionable. Las características estructurales de dicha tipología no se dan necesariamente juntas en la práctica (Hall, 1963) y se ha sugerido que cada dimensión podría ser considerada como una variable (Friedrich, 1952). Sin embargo, usualmente los analistas no hacen el intento de incluir todos los rasgos relevantes de la estructura burocrática¹⁴. Tampoco resulta obvio de qué manera puede caracterizarse y tipologizarse mejor la organización de la administración post-burocrática y definir cuáles pueden ser los probables problemas de la desburocratización. La organización mercantil y la organización en redes pueden asumir diferentes apariencias y formas híbridas (Thompson ...[et al], 1991; Thompson, 2003). Existen los cuasi-mercados y las cuasi-redes, como también las cuasi-jerarquías (Exworthy, Powell y Mohan, 1999), y “es la mezcla lo que importa” (Rhodes, 1997b).

Desde un punto de vista democrático, existen buenas razones para reconsiderar los posibles impactos positivos de la organización burocrática, como un contrapunto de la ya conocida historia de sus perversiones. El reclamo de que hay demasiada poca burocracia es tan relevante como lo es la crítica frente a la excesiva burocracia, y la evaluación de la administración pública necesita explicitar el criterio normativo utilizado, y de ninguna manera reducir la (re)organización administrativa solamente a una cuestión técnica que involucra la implementación eficiente de objetivos predeterminados. Entonces, si la burocracia, en algún grado y bajo ciertas condiciones, es deseable, ¿es también viable? ¿O está, al igual que los dinosaurios, condenada a desaparecer?

La viabilidad de la burocracia

En contraste con los reformadores recientes que han diagnosticado y predicho la defunción de la administración pública organizada centralmente y limitada por normas, Weber argumentó que la burocracia podría ser la forma organizacional dominante del mundo moderno¹⁵. Sin embargo, hay varias líneas de pensamiento involucradas. Weber percibió el crecimiento de la organización burocrática como un producto inevitable de un largo desarrollo histórico hacia la racionalización de la organización y de la cooperación humanas, pero al mismo tiempo él negó que la historia siga una ley general de desarrollo y que pueda ser construida en términos de evolución “unilineal” o de “ciclos” (Gerth y Wright Mills, 1970: 51).

Weber visualizó la estructura burocrática como maleable: una herramienta racionalmente diseñada, deliberadamente estructurada y reestructurada con el propósito de mejorar la capacidad para conseguir objetivos externamente determinados. Ya plenamente desarrollada, la burocracia se hizo indispensable, poderosa y difícil de controlar o destruir, incluso en los períodos de cambios sociales radicales¹⁶. Sin embargo, podría haber cambios en el control de la burocracia, y la creencia respecto de su legitimidad podría modificarse a través de la deliberación humana, de la argumentación y de las luchas políticas. En resumen, la dinámica de la burocratización es el resultado de muchas fuerzas y Weber se sorprendió al constatar hasta qué punto la organización burocrática estaba sujeta a determinantes externas políticas, económicas y de otro tipo, o a una lógica “autónoma” inherente a su estructura técnica (Weber, 1978: 1002).

Los reformadores tienden a tratar el cambio como un valor maestro, pero el desafío es doble. *Primero*, clarificar cuán maleables son la organización y las prácticas administrativas, la mentalidad, la

cultura y los códigos de comportamiento; además, clarificar cuáles son las condiciones bajo las cuales las formas administrativas pueden deliberadamente diseñarse y reformarse. Y *segundo*, equilibrar estabilidad y flexibilidad. La democracia valora el orden, la continuidad y la predictibilidad, así como la flexibilidad y el cambio, y usualmente existen intentos por equilibrar el deseo de adaptar las normas a las nuevas experiencias con el deseo de mantener las normas básicas de un gobierno estable. Las instituciones democráticas crean algún nivel de orden y, con ello, elementos de rigidez e inflexibilidad. Sin embargo, están preparadas tanto para acelerar como para retardar el aprendizaje de la experiencia y la adaptación a las circunstancias cambiantes.

En este punto, se hace una diferencia entre las reformas administrativas cuyo objetivo es mejorar la resolución de problemas prácticos dentro de un marco normativo e institucional claramente estable, y aquellas reformas que pretenden cambiar justamente dicho marco. Este último caso es el que se produce cuando las relaciones externas de una institución -su *pacto* con la sociedad- están en juego. La transformación desde un arquetipo institucional a otro exige desinstitucionalizar primero y luego reinstitucionalizar (Eisenstadt, 1959; Peters, 1999). Se ponen en duda la legitimidad de la misión institucional, la organización, el funcionamiento, la base moral, los modos de pensar y los recursos; y un posible resultado es la caída y el auge de estructuras institucionales y de sistemas normativos y de creencias que están asociados. El tema clave tiene carácter constitucional. ¿Qué tipo de administración pública y de gobierno para cuál tipo de sociedad? ¿Cuáles serán las instituciones centrales y cuáles las auxiliares? ¿Cuál es la solución que se prefiere alcanzar?

¿*Necesidad histórica*? Los reformadores de la Nueva Gestión Pública han postulado que se terminó la era de la administración jerárquica y limitada por normas. Por lo general, el lenguaje es apolítico y el desarrollo administrativo es más bien un destino que una opción. Existe un “salto inevitable” hacia una administración más avanzada y una convergencia de las formas administrativas a nivel global o, al menos, a nivel de los países de la OCDE (Osborne y Gaebler, 1992; ver también Christensen y Lægheid, 2001; Pollitt, 2003).

Los entusiastas del mercado están inspirados en la teoría económica neoclásica. En su óptica, la administración pública debe adaptarse a una economía globalizada, y el salto paradigmático hacia el mercado y la gestión se ha presentado como una medicina genérica (World Bank, 1991: 38). En la medida que los entusiastas de las redes, por su parte, enfatizan las relaciones horizontales y el poder compartido entre gobierno y sociedad, llaman la atención sobre el hecho de cambiar el equilibrio de poder existente a través de procesos políticos (Kettl, 1996: 16); y también están presentes elementos relacionados con las “necesidades” provenientes del contexto. Una organización en red, por ejemplo, es interpretada como una consecuencia lógica de la diferenciación funcional de la modernidad (Mayntz, 1997), una reflexión acerca del cambio en las relaciones de poder en la sociedad (Kettl, 1996), y una “reconquista de la autoridad política por parte de los actores societales” (Andersen y Burns, 1996: 228). El creciente número e importancia de las redes con múltiples centros implica una pérdida de la autoridad central; la dirección política, los funcionarios electos y los líderes administrativos tienen una capacidad limitada para diseñar y reformar deliberadamente la administración pública¹⁷.

Las visiones holísticas de la organización de mercado, de la organización en red y de la burocracia comparten una concepción del cambio que resulta bien conocida: las instituciones y organizaciones sobreviven porque funcionan bien y proporcionan mejores soluciones que las organizaciones alternativas (Goodin, 1996; Stinchcombe, 2001). Cada visión asume que su solo conjunto de principios, independiente del contexto, es funcional y normativamente superior para organizar la administración pública. A medida que pasa el tiempo, la forma superior reemplaza a las otras. Se generaliza independientemente de las características distintivas y específicas de la región o el país, de lo cual resulta una convergencia en torno a un solo modelo organizacional.

La hipótesis de inevitabilidad y convergencia no está sustentada en observaciones empíricas. Si bien la globalización está ejerciendo presiones sobre los sistemas administrativos en todo el mundo, no

se ha generado la convergencia mencionada ni tampoco han surgido patrones comunes (Welch y Wong, 2001). Tampoco el mercado interno, la legislación común y la intensa interacción entre las administraciones de la Unión Europea han producido convergencia estructural (Olsen, 2003a). Los Estados miembros continúan organizando sus administraciones de manera diferente tanto al interior de los países como en Bruselas (Kassim, Peters y Wright, 2000; Kassim ...[et al], 2001).

El caso de la Unión Europea también ilustra que la construcción de mercados y de redes no excluye la organización burocrática. La Unión, en gran parte, se basa en una integración legal y normativa; y el reforzamiento de los mercados y las redes ha producido más normas y no menos. Los países de la Unión están en la búsqueda de un orden constitucional, de la redacción de un Tratado Constitucional, y el énfasis en los derechos humanos ha fortalecido aun más esta tendencia.

También se puede observar una tendencia hacia las normas y las instituciones en la política mundial (Goldstein ...[et al], 2000). En términos generales, ha habido una explosión de normas (Ahrne y Brunsson, 2004), una revolución de los derechos (Sunstein, 1990), una expansión global del poder judicial (Tate y Vallinder, 1995), y la convicción de que en profesiones tales como la de médico y de profesor la responsabilidad pública se ha dado con poca efectividad, lo que ha generado una explosión de auditorías y nuevas normas (Power, 1994). Escándalos, tanto en el ámbito privado como en el público, desde lo sucedido con la Enron, en EE.UU., hasta la desaparición de la Comisión Santer, en la Unión Europea, son elementos que también han gatillado demandas por normas éticas y legales, y por un *ethos* de responsabilidad.

Se podría argumentar que el incremento de la diversidad puede conducir a una demanda de nuevas normas. En un marco de políticas heterogéneas, difícilmente el gobierno puede asumir una comunidad de objetivos compartidos. Tales políticas pueden permitir, en el mejor de los casos, una comunidad de instituciones, principios, normas y procedimientos compartidos que hacen posible gobernar una sociedad dividida sin necesidad de apelar a la violencia (March y Olsen, 1995). En ausencia de objetivos comúnmente acordados, claros y estables, la organización administrativa se transforma en un instrumento problemático de políticas y las preocupaciones deontológicas probablemente lleguen a tener mayor importancia. Puede ser que los ciudadanos no acepten el arbitrio y el poder centralizados, pero sí pueden desear normas comunes. Ellos podrían desarrollar no sólo instituciones que hagan posible la participación en los procesos administrativos, sino, también, instituciones que hagan innecesaria tal participación debido a que ellas traten a los ciudadanos como iguales y trabajen con integridad y de manera predecible (Olsen, 2003b).

Sin embargo, aquello que los recientes reformadores presentan como diagnóstico y como recetas universales para la administración pública, en los hechos no son sino interpretaciones parciales limitadas por el tiempo y por el espacio. Cada perspectiva enfatiza componentes específicos del sistema de la administración pública basada en políticas democráticas, refleja desarrollos en períodos de tiempo específicos o está asociada a una ideología reformadora particular. Un componente institucional que resulta esencial en un determinado orden, período o ideología reformadora, puede perfectamente ser una institución auxiliar en otros órdenes, períodos e ideologías (Olsen, 2004a). Más que un salto paradigmático y una convergencia global, existe un re-examen y una discusión de final abierto acerca de la identidad y del equilibrio institucional.

¿*Aprendizaje democrático*? La crítica de la administración pública y del gobierno es parte de la dinámica democrática. La visión democrática es aquella que se da cuando la experiencia inmediata con las instituciones burocráticas no puede conciliarse con los valores democráticos, cuando la burocracia se transforma en tema político y el sistema burocrático pierde su legitimidad (March y Olsen, 1995: 192). Hasta cierto punto, las reformas recientes ilustran este patrón. Los programas de reforma han formado parte de todo un re-examen de los ideales democrático-constitutivos. Han involucrado intentos de modificar las relaciones inter-institucionales y de re-equilibrar el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil, así como el rol de diferentes profesiones, intereses organizados y ciudadanos.

El golpe contra la burocracia sustentado por la Nueva Derecha y las reformas administrativas neoliberales de los años 80 significaron para el sector público un problema y no una solución (Savoie, 1994). El movimiento de “reinención del gobierno” fue una reacción que propuso una visión parcialmente alternativa del rol del gobierno y una tercera vía entre el mercado y la burocracia. Se propuso un “mejor gobierno” en lugar de “menos gobierno”, con un Estado que apoye a la sociedad civil y al mercado más que una sociedad “dirigida” (Consejo Científico del CLAD, 1998; Rhodes, 2004). En el proceso hubo factores políticos y organizacionales que fueron críticos. Por ejemplo, el movimiento de “reinención del gobierno” ganó influencia en círculos políticos de Washington D.C., y se expandió a través de una red de firmas consultoras en gestión dominadas por los Estados Unidos (Saint-Martin, 2001).

Comprender, entonces, el cambio administrativo requiere examinar cómo las reformas son copiadas o impuestas desde fuera del contexto político nacional. Organizaciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) han sido importantes en lo que respecta a la difusión de las ideas sobre la reforma administrativa. Como observara Nef, reformas administrativas externamente inducidas o asistidas no son nada nuevo para los Estados recientemente independizados y en desarrollo. Formas administrativas transplantadas desde Europa y Norteamérica, con sus propias visiones de la racionalidad, la eficacia y la impersonalidad, han sido la vara de medida de la “modernidad por imitación” y la supremacía del modelo burocrático fue seguida de una etapa de reformas inspiradas en la ideología neoliberal (Nef, 2003).

Las reformas impuestas en los países en desarrollo han sido, a menudo, justificadas por la existencia de crisis, pero la receta estándar también se utiliza aun cuando tales problemas no existan. Por ejemplo, en un informe reciente de la OCDE se señala que la economía y la sociedad noruega, medidas en comparación con sus pares de la OCDE, son muy fuertes (OCDE, 2003). Sin embargo, los argumentos esgrimidos en ese país para implementar una reforma radical del sector público apuntaron a la “urgente necesidad” de depositar una mayor confianza en el mercado e impulsar su desarrollo, así como una mayor competencia. Se planteó la necesidad de reducir el Estado propietario y de flexibilizar el sistema de remuneraciones. Las reformas, sin embargo, han sido cautelosas. Se hizo necesaria una interrupción del estilo noruego de reforma, que implica un incrementalismo basado en los consensos, aun cuando esa tradición en la forma de tomar decisiones probablemente se ponga bajo una gran tensión. La paz social se pone en riesgo sin un análisis explícito de los aspectos normativos involucrados o de la capacidad histórica del sistema para adaptarse a las cambiantes circunstancias nacionales e internacionales.

El ejemplo noruego sirve de apoyo a quienes se preguntan hasta qué punto las organizaciones internacionales son capaces de aprender de los éxitos y fracasos del pasado¹⁸. Sin embargo, el entusiasmo por la cura universal (NGP) y la presión institucionalizada hacia una convergencia administrativa global se han debilitado desde principios de los años 90. Se ha descubierto que los reclamos respecto a la administración pública no han desaparecido después de décadas de reformas. Una buena administración pública ya no es una administración minimalista, y el Estado puede jugar un rol que va más allá de la protección de los derechos de propiedad y de hacer cumplir los contratos. Actualmente se hace necesaria una comprensión más profunda de la situación específica de cada país. Hay pocas respuestas que sean las apropiadas bajo todas las circunstancias y no hay una receta válida para todo. La reforma administrativa debe dar cuenta cuidadosamente de las necesidades, tradiciones y recursos de cada sistema político (World Bank, 1997, 2000; OCDE, 1997, 2002).

Después de algún entusiasmo por los principios de la NGP, se ha redescubierto la importancia del contexto administrativo, incluso en aquellos Estados europeos antiguamente comunistas. Ahora se concluye que cada país debe reconocer su propio potencial y encontrar su propio camino, y *no* copiar métodos de negocio ni las reformas de la NGP provenientes de Occidente. La adopción de recetas y

culturas anglosajonas puede probablemente conducir a consecuencias “desastrosas” y “perjudiciales”, en particular si las reformas se hacen con las limitaciones de un bajo presupuesto y en el marco del corto plazo. Parte del consejo es “volver a lo básico”, lo que significa burocracia weberiana (Fournier, 1998: 129,135; Hesse, 1998: 176; Metcalfe, 1998: 61).

Más aun, se ha sugerido la posibilidad de sostener un Estado neo-weberiano modernizado en Europa, ello como una alternativa continental europea y escandinava a la extendida Nueva Gestión Pública anglosajona (Bouckaert, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2004).

Dentro de una perspectiva weberiana, el tema de la viabilidad se extiende más allá de los cambios en las normas y en las estructuras. Requiere una mirada perspicaz sobre los procesos a través de los cuales se aprende, se pierde y se redefine el sentido de la identidad y del rol administrativo, y sobre las condiciones bajo las cuales los administradores pueden, con mayor facilidad, desarrollar e internalizar las normas democráticas, constitucionales y profesionales¹⁹. Para los gobiernos democráticos resulta más legítimo cambiar las estructuras administrativas formales que cambiar las estructuras morales y las mentalidades que ejercen influencia, en la medida que las personas aceptan voluntariamente una autoridad que pone límites y cumplen normas de conducta. La cuestión ética se plantea en torno a qué tipo, o tipos, de administradores queremos (Dahl y Lindblom, 1953: 523): ¿Seguidores de normas, actores competitivos o personalidades cooperativas, y, además, con qué tipo de habilidades los queremos? Entre las preguntas empíricas señalemos las siguientes: ¿Hasta qué grado los administradores deben ser maleables y la administración debe ser un sitio de aprendizaje donde la mentalidad cívica y una identidad pública viva puedan desarrollarse? ¿Cómo y a través de qué procesos e instituciones los individuos pueden transformarse en funcionarios respetuosos de las normas y que asuman verdaderamente su cargo con un *ethos* de auto-disciplina, imparcialidad e integridad; o en funcionarios que se centren en sus propios intereses y que busquen maximizar la utilidad; o bien en administradores cooperativos orientados hacia redes de políticas en las que ellos participan? Hasta ahora no hay respuestas claras a estas interrogantes.

Más allá de un solo principio. Las organizaciones burocráticas, de mercado o de redes normalmente son presentadas como alternativas, basadas respectivamente en la autoridad jerárquica, la competencia y la cooperación. Desde un punto de vista analítico, estos son diferentes mecanismos para lograr la racionalidad y el control, para movilizar recursos, lograr obediencia de las normas y para obtener retroalimentación de la sociedad. En las sociedades modernas y pluralistas, que tienen una variedad de criterios de éxito y diferentes comprensiones causales, resulta, sin embargo, poco probable que la administración pública pueda organizarse sobre la base de un solo principio. Una administración que debe, simultáneamente, responder a demandas y estándares contradictorios, a un sistema de coordinación equilibrado, y a una legítima diversidad organizacional (Olsen, 2004b) y tecnológica (Peristeras, Tsekos y Tarabanis, 2003), probablemente requerirá una complejidad mucho mayor que la que puede proporcionar un único principio.

Una posibilidad es ver política y sociedad como esferas institucionales dependientes pero parcialmente autónomas en cuanto al pensamiento y a la acción. Dentro de una sociedad que comparte un conjunto común de valores y una moral, la modernidad involucra una extensa diferenciación entre esferas que tienen distintas pautas, normas y valores organizacionales, roles, vocabularios, recursos y dinámicas; y la institucionalización de la burocracia fue parte de esta diferenciación institucional a gran escala (Weber, 1978: 489; Eisenstadt, 1959).

Los sistemas político-administrativos pueden resolverse con formas administrativas y mecanismos de gobierno parcialmente complementarios y parcialmente competitivos que incluyan: jerarquías, sistemas electorales, mercados competitivos con sistemas de precios, y redes cooperativas (Dahl y Lindblom, 1953). Hay períodos en los cuales las diferentes instituciones están en equilibrio. Sin embargo, existe tensión entre las instituciones y Weber sugiere que esas dinámicas históricas podrían ser entendidas en términos de una tensión entre la rutinización burocrática y el liderazgo

político carismático. En diferentes períodos de tiempo, la economía, la política, la religión organizada, la ciencia, etc. pueden, todas, conducir o ser conducidas y ninguna puede reducir completamente a las otras. Y en momentos de transformación histórica pueden, también, entrar en competencia (Weber, 1970: 335).

Los órdenes político-administrativos contemporáneos enfrentan, rutinariamente, desequilibrios y colisiones. Existen interrelaciones cambiantes entre las instituciones, y las tensiones entre sus normas fundacionales constituyen una fuente importante de cambio (Orren y Skowronek, 1994). Existen intrusiones e intentos por lograr hegemonía ideológica y control sobre otras esferas institucionales, como también existe una defensa institucional contra la invasión de normas extrañas. Es típico que una institución que esté bajo serios ataques reexamine sus pactos con la sociedad y sus racionalidades, su identidad, sus bases, su *ethos*, sus códigos de comportamiento así como sus lealtades primarias (Merton, 1942).

Tal examen se ha estado realizando últimamente en la administración pública y se ha producido un re-equilibrio de las instituciones centrales en la sociedad moderna. Sin embargo, no hay observaciones válidas que puedan avalar la predicción de que las administraciones converjan en una sola forma, de que la organización burocrática sea no-viable o de que ella estuviera desapareciendo porque está fuera de competencia en relación con las formas de organización de mercado y de redes. Más bien, la organización burocrática puede llegar a ser más importante en aquellas sociedades cada vez más heterogéneas, como parte de una administración pública organizada sobre la base de muchos principios en competencia.

La agenda de reforma activa la pregunta de Weber: de qué manera la viabilidad de las formas administrativas depende de las transformaciones societales a gran escala y de un determinismo contextual; de las capacidades del gobierno para gobernar a través de diseños y reformas institucionales; y de la capacidad de la autonomía y rutina burocrática interna para adaptarse a circunstancias cambiantes. Más que una tendencia lineal, pudiera haber desarrollos contradictorios, ciclos, retrocesos, rupturas y transformaciones. Si es así, los estudiosos de la administración pública tienen la oportunidad de explorar la cambiante legitimidad e importancia de formas diferentes, sus relaciones e interacciones cambiantes, y las condiciones bajo las cuales cada una tiene probabilidades de elevar o disminuir su importancia relativa. Una lección general que pudiera extraerse parece ser que la creencia democrática en la reforma, en el diseño y en el aprendizaje administrativos, que iluminan e inspiran en nombre del progreso, está morigerada por la limitada capacidad humana para la comprensión racional y el control, lo que haría de los reformadores más bien guardianes institucionales que ingenieros institucionales (March y Olsen, 1983; Olsen, 2000).

Razones para redescubrir la burocracia

Entonces, ¿para qué preocuparse de la burocracia, los burócratas, la burocratización y la teoría burocrática? Una razón es que el escenario-dinosaurio, aquel que enfatiza la indeseabilidad y la inviabilidad de la burocracia y el salto paradigmático inevitable e irreversible hacia la organización de mercado o la de redes, es falso o al menos insuficiente.

La organización burocrática, y el criterio de éxito del cual está impregnada, aún están con nosotros. La burocracia tiene un rol que cumplir en tanto custodio institucional de los principios democrático-constitutivos y de la racionalidad procedimental, aun en competencia con otras instituciones para las cuales la competitividad es el criterio de éxito. La burocracia también tiene un rol como instrumento para legisladores y para la democracia representativa y está positivamente relacionada con los resultados substantivos que se valoran en las democracias contemporáneas, incluso más que otros. La juridización de muchas esferas de la sociedad, el desarrollo de los derechos humanos, el incremento de la diversidad, la carencia de objetivos comunes dominantes y las renovadas demandas por la responsabilidad pública son factores que pueden contribuir a levantar el interés en los

aspectos legal-burocráticos de la administración y el gobierno.

El argumento, entonces, no es que la organización burocrática sea una panacea o una respuesta a todos los desafíos de la administración pública. La burocracia no es *el* camino para organizar la administración pública, para todo tipo de tareas y bajo todas las circunstancias. La organización burocrática es parte del repertorio de formas organizativas coexistentes que se sobreponen, se complementan y compiten en las democracias contemporáneas; y también lo son la organización de mercado y la organización en red.

Mientras diagnósticos y recetas simples “ganan” a menudo batallas políticas retóricas en torno a la organización administrativa, Weber niega las respuestas simples. Una teoría sobre la administración pública debe dar cuenta de la complejidad de la organización administrativa, de sus actores y del cambio que en ella opera. Uno podría hacer esfuerzos para detectar regularidades empíricas y desarrollar generalizaciones, como también podría explicar casos particulares, aun cuando se reconozcan los límites de la generalización. Dado que la teoría y la práctica administrativas están muy ligadas a la historia y a la cultura de Estados y regiones específicas, y toda vez que las definiciones de “buena administración” y “buen gobierno” dependen de definiciones específicas respecto a los fines, propósitos y valores, no es posible sostener generalizaciones universales acerca de la administración pública sin un profundo conocimiento de las características políticas y sociales tan variables que impactan sobre la administración²⁰.

Sin embargo, la teoría administrativa debe tomar en cuenta que las prácticas contemporáneas implican aplicación de leyes, consejo experto, provisión de servicios y apoyo para la generación y movilización de recursos. Los administradores son burócratas que siguen reglas pero también son gerentes que calculan utilidades esperadas. Ellos son funcionarios que resuelven problemas pero también son poderosos maestros. Las disposiciones administrativas a veces son fachadas y otras veces son eficientes herramientas organizacionales para implementar las políticas decididas por los líderes electos, o bien instituciones con un *ethos* y una racionalidad procedimental que morigeran la persecución del poder con fines personales. La administración pública está organizada sobre la base de la autoridad, tanto como sobre la base de la competencia y de la cooperación. Muchas formas organizacionales coexisten, pero es la mezcla la que cambia con el tiempo.

Diferentes modelos organizacionales se desempeñan bien frente a tareas y contextos similares. Las administraciones tienen que ver con la población en tanto sujetos, con ciudadanos que tienen una mentalidad cívica, con clientes que persiguen intereses propios y que esperan del gobierno cosas diferentes en contextos distintos, y que tienen capacidades y voluntades diferenciadas en lo que respecta a proporcionar recursos a la administración. El desarrollo administrativo implica cambios y continuidad, convergencias y divergencias, y una variedad de procesos que no están necesariamente coordinados. Las políticas de diseño administrativo y de reorganización incluyen deliberaciones y luchas en torno a formas organizacionales, pero también implican luchas en torno a símbolos, legitimidad, y *ethos* e identidad de la administración pública.

Para los estudiosos de la administración pública que se sientan inclinados a adoptar el programa de investigación de Weber, un desafío teórico es el de reconciliar las lógicas de la acción y reunir las en un solo marco de referencia teórico que proporcione una mejor comprensión de las condiciones bajo las cuales los administradores, o bien se sientan motivados y sean capaces de obedecer órdenes políticas, y seguir códigos profesionales de conducta, o bien actúen como si sirvieran sus propios intereses o fueran los voceros de causas o grupos específicos.

Otro desafío es el de generar una visión mejorada de los procesos que transforman las estructuras organizacionales en conductas y consecuencias concretas, los factores que fortalecen o debilitan la relación entre la estructura organizacional y la mentalidad, el comportamiento y el rendimiento administrativo, e identificar las condiciones bajo las cuales diferentes formas organizacionales funcionan bien de acuerdo con estándares democráticos. De la misma manera, hay la necesidad de

preguntarse cómo una variedad de procesos transforman la acción humana en un cambio de las estructuras institucionales y de sus fundamentos morales, como asimismo de sus administradores.

Redescubrir el análisis que Weber hizo de la organización burocrática enriquece nuestra comprensión de ese fenómeno, como también nuestra comprensión de la administración pública en general. El argumento no es que Weber proporcione siempre respuestas autoritarias. Mucho hay que aprender acerca de los mecanismos por los cuales la administración pública se acerca al tipo ideal de burocracia, qué causa la emergencia, crecimiento y declinación de una organización burocrática, y las implicaciones de dichos cambios. Sin embargo, Weber llama la atención sobre importantes temas y dilemas, y ofrece estimulantes líneas de pensamiento. Esto se hace particularmente cierto cuando nosotros (a) incluimos la burocracia como una institución y no sólo como un instrumento, (b) consideramos los estudios empíricos en su tiempo y contexto, y no sólo en relación con el tipo ideal y las predicciones de Weber, y (c) tomamos en cuenta el orden normativo y político del cual la burocracia forma parte, y no sólo las características internas del “bureau”.

Notas

¹ No reclamo originalidad respecto a esta visión. Lynn ha criticado la manera en que el “paradigma burocrático” es presentado en la literatura (Lynn, 2001). Se ha asumido que la burocracia debe sobrevivir porque ella es esencial para una buena administración y porque la democracia representativa requiere del uso de la jerarquía y necesita el *ethos* burocrático (Dahl y Lindblom, 1953: 511; Goodsell, 1983; Aucoin, 1997; Meier, 1997; Du Gay, 2000; Peters y Pierre, 2003a). También se ha argumentado que muchas propuestas de reforma son “nuevos envoltorios de ideas que han estado en la administración pública desde sus comienzos” (Hood, 1996: 268). Y el “nuevo enfoque” frecuentemente recurre a viejas ideas (Kettl, 1993: 408). En particular, la propagación de la administración privada de negocios en tanto modelo ejemplar para el sector público es a duras penas nueva (Waldo, 1948). Más aun, Peters (1999: 104-105) visualiza un posible retorno a los arquetipos organizacionales weberianos en tanto instrumentos con propósitos comparativos, y Pollitt y Bouckaert (2004: 63) comparten el espíritu de este trabajo cuando señalan que “la idea de un único, y ahora totalmente obsoleto, *antiguo régimen* es tan poco plausible como la sugerencia de que ahora existe una receta global que permite ‘reinventar gobiernos’”.

² Weber, 1978; también Merton ...[et al], 1952; Eisenstadt, 1958, 1959, 1965; Bendix, 1962; Stammer, 1972; Albrow, 1970; Gerth y Wright Mills, 1970; Brunsson y Olsen, 1998; Lepsius, 2003. El abanico de la discusión está limitado a la administración pública, aun cuando Weber visualizó grandes empresas capitalistas modernas como “modelos sobresalientes de una estricta organización burocrática” (Weber, 1978: 974), y además vio la burocracia como un pilar institucional tanto de la democracia de masas como de la economía capitalista. Más aun, el foco se ubica en la burocracia del gobierno *central* y no en la burocracia local.

³ El término “teoría” se utiliza, aquí, de manera laxa. La afirmación, hecha hace más de 50 años, de que “sería prematuro referirse a ‘la teoría de la burocracia’, aun cuando existe un esquema conceptual único y bien definido que es adecuado para comprender esta forma de organización” (Merton ...[et al], 1952: 17), aún es verdadera (Peters y Pierre, 2003a).

⁴ Para Weber, “institución” se refiere a asociaciones obligatorias (*Anstalten*), en contraste con organizaciones formales (*Verband*), y dos ejemplos clave fueron el Estado y la Iglesia (Weber, 1978: 1380). Una perspectiva institucional asume que los actores buscan cumplir sus obligaciones encapsulados en un rol o una identidad, y determinados por la pertenencia a una comunidad política o grupo, y por el *ethos* y las prácticas de sus instituciones. Por ello, las reglas se respetan, son vistas como naturales, correctas, esperadas y legítimas (March y Olsen, 1989), y la legitimidad depende de *cómo* se hacen las cosas, no sólo del desempeño sustantivo (Merton, 1938). Dado que las instituciones

son acuerdos organizacionales imbuidos de valores que van más allá de su utilidad instrumental, ellas desarrollan un carácter que desestimula el cambio arbitrario, y absorbe la crítica y la protesta a través de la cooptación (Selznick, 1949, 1957). Nuevas experiencias pueden conducir al cambio en las instituciones, pero los institucionalistas no están comprometidos con la creencia en la eficiencia histórica, es decir, con la adaptación rápida y poco costosa a contextos funcionales y normativos, o con intentos deliberados de realizar reformas políticas y, con ello, a la necesidad funcional o moral de acatar ciertas estructuras y normas (March y Olsen, 1989, 1995, 1998).

⁵ “Uno debe poner atención a la fluidez y a la superposición de todos estos principios organizacionales. Sus tipos ‘puros’, después de todo, deben considerarse sólo casos límite, los que son de un valor analítico especial e indispensable y poner un paréntesis en la realidad histórica, en la cual casi siempre se dan formas mezcladas” (Weber, 1978: 1002).

⁶ Weber observó que “la burocracia, en tanto estructura permanente, está enlazada a una presuposición de disponibilidad de recursos permanentes para mantenerla” (Weber, 1978: 968), y que “la estructura burocrática va mano a mano con la concentración de medios materiales de gestión en manos de quienes la dirigen” (*ibid*, 980).

⁷ “La cuestión tiene que ver siempre con quién controla la maquinaria burocrática existente. Y dicho control sólo es posible en grado muy limitado para aquellas personas que no sean especialistas técnicos” (Weber, 1978: 224). De acuerdo con Weber, existe una lucha permanente entre liderazgo político y burocratización, y el “amo” político siempre se encuentra frente a funcionarios entrenados, en la posición de un diletante frente a un experto (*ibid*, 991).

⁸ “El resultado final de la acción política a menudo, sino regularmente, está en relación inadecuada e incluso paradójica con su sentido original” (Weber, 1970: 117).

⁹ “El aparato burocrático plenamente desarrollado se compara con otras organizaciones exactamente como lo hace la máquina con modos no mecánicos de producción. Precisión, velocidad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de las fricciones y de los costos materiales y de personal -esos elementos han llegado al punto óptimo de una administración estrictamente burocrática, especialmente en su forma monocrática” (Weber, 1978: 973).

¹⁰ Por ejemplo, un informe de la OCDE (1991) se tituló “Sirviendo mejor a la Economía”, y otro informe resumía los rasgos claves de la reforma: “El foco más importante está puesto en los resultados y en el valor creciente del dinero, devolución de autoridad y aumento de la flexibilidad, fortalecimiento del control y la responsabilidad, una orientación al cliente y al servicio, fortalecimiento de la capacidad para desarrollar estrategias y políticas, introducción de la competencia y otros elementos del mercado, y cambio en las relaciones con otros niveles del gobierno” (OCDE, 1995: 25). Dentro de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, los cambios surgen de adaptaciones eficientes al medio o por la selección competitiva. Se cree que formas superiores de organización surgen en un sistema caracterizado por la diversidad, la superposición de unidades y la competencia. Es interesante que gran parte de la NGP también supone que la jerarquía es posible y que los actores se pueden dividir entre principales y agentes.

¹¹ Powell, 1990; Kickert y Van Vught, 1995; O’Toole, 1997a, 1997b; Rhodes, 1997a, 1997b; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1999; Kickert y Stillman, 1999; Frederickson, 1999; Peters y Pierre, 2000; Koppenjan y Klijn, 2004. Los estudiosos de las redes usualmente ven tensiones entre el mercado y las redes; por ejemplo, la competencia tiende a malograr las redes basadas en la confianza. Para una perspectiva reciente, ver Rhodes, 2004.

¹² Evans y Rauch estudiaron 35 países en desarrollo en el período que va desde 1970 a 1990. Henderson ...[et al] utilizaron el conjunto de datos empleados por Evans y Rauch en un estudio de 29 países en desarrollo y de ingreso medio para el mismo período.

¹³ Para otra posibilidad, ver March y Olsen (1998, 2004).

¹⁴ Por ejemplo, Evans y Rauch (1999) crearon una “Escala de Weberianismo” basada en el grado en el cual las agencias administrativas emplean la meritocracia como forma de reclutamiento y ofrecen carreras predecibles a largo plazo. Ellos observaron que el peso de otros rasgos del tipo ideal de burocracia, y la apreciación comprensiva de ellos, estaba más allá de sus posibilidades y de la información disponible.

¹⁵ “El desarrollo de modernas formas de organización en todos los campos, es nada menos que idéntico al desarrollo y expansión continua de la administración burocrática. Ello es verdad tanto para el Estado como para la Iglesia, los ejércitos y los partidos políticos, las empresas económicas, los grupos de interés, clubes, y muchos otros... La opción sólo es entre burocracia y diletantismo en el campo de la administración” (Weber, 1978: 223).

¹⁶ “Una vez desarrollada plenamente, la burocracia está entre las estructuras sociales más difíciles de destruir (...) Allí donde la administración ha sido completamente burocratizada, el sistema de dominación resultante es indestructible” (Weber, 1978: 987).

¹⁷ Como referencia, ver la nota 11. Sin embargo, la comparación a través del tiempo no puede asumir como base que alguna vez en el pasado toda la autoridad y el poder estaba concentrado en un solo centro (Pollit, 2003). El rol del centro político ha sido precario, y la autoridad y el poder que derivan de las elecciones democráticas (Rokkan, 1966) y de las posiciones administrativas ocupadas han variado.

¹⁸ Por ejemplo: “El FMI es verdaderamente dogmático e ideológico. Nunca alaba a -o aprende de- los países por exitosa que sea su experiencia económica, si ellos no están alineados con sus doctrinas” (Vaknin, 2003: 8).

¹⁹ No todos los enfoques de la administración pública aceptan que las instituciones proporcionan un marco de referencia para moldear actores a través del desarrollo y transmisión de conocimientos específicos, creencias normativas, desarrollo de una identidad común y sentimiento de pertenencia. Muchos enfoques relacionados con la elección racional consideran la naturaleza humana como constante y universal. Todos los individuos son maximizadores de beneficios, cualquiera sea el contexto institucional en el que ellos actúen.

²⁰ Dahl, 1947; Olsen y Peters, 1996; March, 1997; Olsen, 2001, 2003, 2004a; Arellano y Del Castillo, 2004; Wollmann, 2004.

Bibliografía

- Ahrne, G. y Brunsson, N. (eds.) (2004), *Regelexplosionen*, Stockholm, Stockholm School of Economics.
- Albrow, M. (1970), *Bureaucracy*, London, Macmillan.
- Andersen, S. A. y Burns, T. R. (1996), “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a Study of Post-Parliamentary Governance”, en *Contemporary Developmental Analysis*, Vol. 1 N° 2, pp. 33-66. Reimpreso en: *The European Union: How Democratic Is It?*, S. A. Andersen y K. A. Eliassen (eds.), London, Sage, 1996, pp. 227-251.
- Arellano, D. y Del Castillo A. (2004), “Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin and Scandinavian Political Traditions”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 27 N° 7, New York, pp. 519-528.
- Aucoin, P. (1997), “The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management”, en *Canadian Public Administration*, Vol. 40 N° 2, Toronto, pp. 290-306.
- Bendix, R. (1962), *Max Weber: an Intellectual Portrait*, New York, Doubleday Anchor Books.
- Berman, H. J. (1983), *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bienefeld, M. (2001), “Restructuring Cuba’s Public Sector: an International Perspective”, documento

- presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Blau, P. M. y Meyer, M. W. (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House. 2. ed.
- Bouckaert, G. (2004), “Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel”, en *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach Zehn Jahren. Modernisierung des Öffentlichen Sektors*, W. Jann ...[et al] (eds.), Berlin, Edition Sigma, pp. 22-35.
- Brereton, M. y Temple, M. (1999), “The New Public Service Ethos: an Ethical Environment for Governance”, en *Public Administration*, Vol. 77 N° 3, London, pp. 455-474.
- Brunsson, N. y Olsen, J. P. (1993), “Organizational Forms: Can We Choose Them?”, en *The Reforming Organization*, N. Brunsson y J. P. Olsen (eds.), London, Routledge, pp. 1-14.
- _____ (1998), “Organization Theory: Thirty Years of Dismantling, and then...?”, en *Organizing Organizations*, N. Brunsson y J. P. Olsen (eds.), Bergen, Fagbokforlaget, pp. 13-43.
- Camdessus, M. (1999), “Second Generation Reforms: Reflection and New Challenges; Opening Remarks”, paper presented at the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, November 8-9, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (eds.) (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (2004), “Governmental Autonomisation and Control: the Norwegian Way”, en *Public Administration and Development*, N° 24, London, pp. 129-135.
- Consejo Científico del CLAD (1998), Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>, 10-06-2004.
- Dahl, R. A. (1947), “The Science of Public Administration: Three Problems”, en *Public Administration Review*, Vol. 7, Washington, Winter, pp. 1-11.
- Dahl, R. A. y Lindblom, C. E. (1953), *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politics as Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York, Harper Torchbooks.
- DeLeon, L. (2003), “On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility”, en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 569-580.
- De Oliveira Campos, R. (1967), “Public Administration in Latin America”, en *Readings in Comparative Public Administration*, N. Nimrod (ed.), Boston, Allyn and Bacon, pp. 283-294. Reimpreso de: *Public Administration: a Key to Development*, B. A. Baker (ed.), Washington, Department of Agriculture. Graduate School, 1963, pp. 41-54.
- Du Gay, P. (2000), *In Praise of Bureaucracy: Weber - Organization - Ethics*, Milton Keynes, Open University Press.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, en *Public Money and Management*, N° 14, Oxford, pp. 9-16.
- Egeberg, M. (1995), “Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interest”, en *Journal of Theoretical Politics*, N° 7, Thousand Oaks, pp. 157-167.
- _____ (2003), “How Bureaucratic Structure Matters: an Organizational Perspective”, en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 116-126.
- Eisenstadt, S. N. (1958), “Bureaucracy and Bureaucratization”, en *Current Sociology*, Vol. 7 N° 2, London, pp. 97-164.
- _____ (1959), “Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization”, en *Administrative Science Quarterly*, N° 4, Ithaca, December, pp. 302-320.
- _____ (1965), “Bureaucracy, Bureaucratization, Markets, and Power Structure”, en *Essays in Comparative Institutions*, S. N. Eisenstadt (ed.), New York, Wiley, pp. 175-215.

- Elias, N. (1982), *The Civilizing Process: State Formation and Civilization*, Oxford, Basil Blackwell.
- Evans, P. y Rauch, J. (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° 4, London, pp. 748-765.
- Exworthy, M.; Powell, M.; y Mohan, J. (1999), "The NHS: Quasi-Market, Quasi-Hierarchy and Quasi-Network?", en *Public Money and Management*, Vol. 19 N° 4, Oxford, October-December, pp. 15-22.
- Fournier, J. (1998), "Governance and European Integration: Reliable Public Administration", Paris, OCDE, pp. 119-135 (Sigma Papers, N° 23).
- Frederickson, H. G. (1999), "The Repositioning of American Public Administration", en *Political Science and Politics*, Vol. 32 N° 4, Washington, December.
- Friedrich, C. J. (1952), "Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy", en *Reader in Bureaucracy*, R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), Glencoe, The Free Press, pp. 27-33.
- Gerth, H. H. y Wright Mills, C. (eds.) (1970), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Goldstein, J. L.; Kahler, M.; Keohane, R. O.; y Slaughter, A. M. (eds.) (2000), "Legalization and World Politics", Cambridge, The MIT Press (International Organization Special Issues).
- Goodin, R. E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodsell, C. T. (1983), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Chatham, Chatham House Publishers. 2. ed.
- Hall, R. H. (1963), "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", en *American Journal of Sociology*, Vol. 69 N° 1, Chicago, July, pp. 32-41.
- Henderson, J.; Hulme, D.; Jalilian, H.; y Phillips, R. (2003), Bureaucratic Effects: "Weberian" State Structures and Poverty Reduction, <http://gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf>, 15-02-2004.
- Hesse, J. J. (1998), "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe", Paris, OCDE, pp. 168-179 (Sigma Papers, N° 23).
- Hood, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", en *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, H. A. G. M. Bekke, J. P. Perry y T. A. J. Toonen (eds.), Bloomington, Indiana University Press, pp. 268-287.
- Jacobsen, K. D. (1960), "Lojalitet, Nøytralitet og Faglig Uavhengighet i Sentraladministrasjonen", en *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, N° 1, pp. 231-248.
- Jos, P. H. y Thompkins, M. E. (2004), "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: the Perennial Problem of Preserving Character and Judgement", en *Administration and Society*, Vol. 36 N° 3, Newbury Park, pp. 255-281.
- Kassim, H.; Peters, B. G.; y Wright, V. (eds.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, H.; Menon, A.; Peters, B. G.; y Wright, V. (eds.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy: the European Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaufman, H. (1956), "Emerging Conflicts in the Doctrine of American Public Administration", en *American Political Science Review*, N° 50, Washington, pp. 1057-73.
- _____ (1981), "Fear of Bureaucracy: a Raging Pandemic", en *Public Administration Review*, Vol. 41 N° 1, Washington, pp. 1-9.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2004), Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Washington, World Bank, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_wber.pdf.

- Kettl, D. F. (1993), "Public Administration: the State of the Field", en *Political Science: the State of the Discipline II*, A. W. Finifter (ed.), Washington, American Political Science Association, pp. 407-428.
- _____ (1996), "Governing at the Millenium", en *Handbook of Public Administration*, J. L. Perry (ed.), San Francisco, Jossey-Bass, pp. 5-18.
- Kickert, W. J. M. y Stillman, R. J., II (1999), *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kickert, W. J. M. y Van Vught, F. A. (eds.) (1995), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, Hemel Hempstead, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. E. M. (1999), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Knill, C. (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", en *Journal of Public Policy*, Vol. 19 N° 2, Cambridge, pp. 13-39.
- Koppenjan, J. F. M y Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London, Routledge.
- Lepsius, M. R. (2003), "Eigenart und Potenzial des Weber-Paradigmas", en *Das Weber-Paradigma: Studien zur Weiterentwicklung von Max Webers Forschungsprogramm*, G. Albert, A. Bienfait, S. Sigmund and C. Wendt (eds.), Tübingen, Mohr Siebeck, pp. 32-41.
- Lynn, L. E., Jr. (2001), "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 2, Washington, pp. 144-160.
- March, J. G. (1997), "Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus", en *Political Science and Politics*, N° 30, Washington, December, pp. 689-698, <http://www.apsanet.org/PS/dec97/march.cfm>.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", en *American Political Science Review*, N° 77, Washington, pp. 281-297.
- _____ (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- _____ (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- _____ (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders", en *International Organization*, Vol. 52 N° 4, Cambridge, pp. 943-969.
- _____ (2004), The Logic of Appropriateness, por publicar en: *Handbook of Public Policy*, Martin Rein, Michael Moran y Robert E. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- March, J. G.; Schultz, M.; y Zhou, X. (2000), *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford, Stanford University Press.
- Marinetto, M. (2003), "Governing beyond the Centre: a Critique of the Anglo-Governance School", en *Political Studies*, N° 51, London, pp. 592-608.
- Mayntz, R. (1997), *Soziale Dynamik und Politische Steuerung: Theoretische und Methodologische Überlegungen*, Frankfurt, Campus.
- Meier, K. J. (1997), "Bureaucracy and Democracy: the Case for More Bureaucracy and Less Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 3, Washington, pp. 193-199.
- Merton, R. K. (1937), "Science and the Social Order", paper presented at the American Sociological Society Conference, December. Reimpreso en: *Social Theory and Social Structure*, R. K. Merton, New York, The Free Press, 1968, pp. 591-603, 2. ed. enl.
- _____ (1938), "Social Structure and Anomie", en *American Sociological Review*, N° 3, Philadelphia, pp. 672-682.
- _____ (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", en *Social Forces*, Vol. 17, Chapel Hill,

- pp. 560-568. Reimpreso en: *Reader in Bureaucracy*, R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), Glencoe, The Free Press, 1952, pp. 361-372.
- _____ (1942), "Science and Technology in a Democratic Order", en *Journal of Legal and Political Sociology*, N° 1, pp. 115-126. Reimpreso como "The Normative Structure of Science", en *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*, R. K. Merton y Norman W. Storer (eds.), Chicago, The University of Chicago Press, 1973, pp. 267-278.
- Merton, R. K.; Gray, A. P.; Hockey, B.; y Selvin, H. C. (eds.) (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- Metcalf, L. (1998), "Meeting the Challenges of Accession", Paris, OCDE, pp. 41-63 (Sigma Papers, N° 23).
- Nef, J. (2003), "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 523-535.
- OCDE (1991), *Serving the Economy Better*, Paris, OCDE (Occasional Papers on Public Management).
- _____ (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- _____ (1997), *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, Paris, OCDE.
- _____ (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris, OCDE.
- _____ (2003), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Norway Preparing for the Future Now*, Paris, OCDE.
- Olsen, J. P. (1988), "Administrative Reform and Theories of Organization", en *Organizing Governance: Governing Organizations*, C. Campbell y B. G. Peters (eds.), Pittsburgh, Pittsburgh University Press, pp. 233-254.
- _____ (1997), "Institutional Design in Democratic Contexts", en *The Journal of Political Philosophy*, N° 5, Oxford, pp. 203-229.
- _____ (2000), "How, then, Does One Get There?: an Institutional Comment to Herr Fischer's Vision of a European Federation", en *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?: Responses to Joschka Fischer*, C. Joerges, Y. Meny y J. Weiler (eds.), Florence, European University Institute; Harvard Law School, pp. 163-179.
- _____ (2001), "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, N° 95, Washington, pp. 191-198.
- _____ (2003a), "Towards an European Administrative Space?", en *Journal of European Public Policy*, N° 10, London, pp. 506-531.
- _____ (2003b), "What Is a Legitimate Role for Euro-Citizens?", en *Comparative European Politics*, Vol. 1 N° 1, Houndmills, pp. 91-110.
- _____ (2004a), "Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations", en *Political Science and Politics*, N° 37, Washington, January, pp. 69-79.
- _____ (2004b), "Unity, Diversity and Democratic Institutions: What Can We Learn from the European Union as a Large-Scale Experiment in Political Organization and Governing?", mimeo. Por publicarse en español en *Gestión y Política Pública* y en inglés en *The Journal of Political Philosophy*.
- Olsen, J. P. y Peters, B. G. (eds.) (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Orren, K. y Skowronek, S. (1994), "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New' Institutionalism", en *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, L. Dodd y C. Jillson (eds.), Boulder, Westview, pp. 311-330.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*

Transforming the Public Sector, Reading, Addison-Wesley.

- O'Toole, L. J. Jr. (1997a), "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 N° 3, Oxford, pp. 443-459.
- _____ (1997b), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 1, Washington, pp. 45-52.
- Peristeras, V.; Tsekos, T.; y Tarabanis, K. (2003), "Realising e-Government: Architected/Centralised versus Interoperable/Decentralised ICTs and Organizational Development", paper presented at the European Group of Public Administration Annual Conference, Potsdam, Germany, September 4-7, 2002.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", en *Public Administration*, N° 76, London, pp. 295-311.
- _____ (1999), *Institutional Theory in Political Science*, London, Routledge.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), "Governance without Government: Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, Oxford, pp. 223-242.
- _____ (eds.) (2003a), *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- _____ (2003b), "Introduction: the Role of Public Administration in Governing", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 1-9.
- Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2. ed.
- Powell, W. W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", Ann Arbor, University of Michigan Business School, pp. 295-336 (*Research in Organizational Behavior*, N° 12).
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, London, Demos.
- Rhodes, R. A. W. (1997a), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- _____ (1997b), "It's the Mix that Matters: from Marketisation to Diplomacy", en *Australian Journal of Public Administration*, N° 56, Brisbane, pp. 40-53.
- _____ (2004), Policy Network Analysis, por publicarse en: *Handbook of Public Policy*, Martin Rein, Michael Moran y Robert E. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Rokkan, S. (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en *Political Oppositions in Western Democracies*, R. A. Dahl (ed.), New Haven, Yale University Press, pp. 70-115.
- Rothstein, B. (2003), "Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: the Causal Mechanism", en *New Political Economy*, Vol. 8 N° 1, Sheffield, pp. 49-71.
- Saint-Martin, D. (2001), "How the Reinventing Government Movement in Public Administration Was Exported from the U.S. to Other Countries", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 24 N° 6, New York, pp. 573-604.
- Savoie, D. J. (1994), *Reagan, Thatcher, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schumpeter, J. S. (1996), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Routledge.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1957), *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row.
- Stammer, O. (ed.) (1972), *Max Weber and Sociology Today*, New York: Harper Torchbook. Publicado originalmente como *Max Weber und die Soziologie Heute*, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag, 1965.

- Stinchcombe, A. L. (2001), *When Formality Works: Authority and Abstraction in Law and Organizations*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sunstein, C. R. (1990), *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sverdrup, U. I. (2000), *Ambiguity and Adaptation: Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*, Oslo, ARENA (Report N° 8/2000).
- Tate, C. N. y Vallinder, T. (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press.
- Thompson, G. F. (2003), *Between Hierarchies and Markets: the Logics and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; y Mitchell, J. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*, London, Sage.
- Vaknin, S. (2003), The Washington Consensus: I. The International Monetary Fund (IMF), <http://samvak.tripod.com/pp148.html>.
- Waldo, D. (1948), *The Administrative State*, New York, The Ronald Press.
- Weber, M. (1970), "Politics as a Vocation", en *From Max Weber: Essays in Sociology*, H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), London, Routledge and Kegan Paul, pp. 77-128.
- _____ (1978), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Welch, E. W. y Wong, W. (2001), "Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy: Modeling a New Theoretical Framework", en *Administration and Society*, Vol. 33, N° 4, Newbury Park, pp. 371-402.
- Wollmann, H. (ed.) (2001), "Evaluating Public Sector Reforms: an International and Comparative Perspective", en *International Journal of Political Studies*, Special Issue, September.
- _____ (2004), *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, mimeo.
- World Bank (1991), *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Washington, World Bank.
- _____ (1997), *The State in a Changing World: World Development Report 1997*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: a World Bank Strategy*, Washington, World Bank.