

Modelos burocráticos

Bureaucratic models

URL: <https://revistas.uta.edu.ec/revista/index.php/bcoyu/article/view/1410>

Jorge Lasso-Molina ¹

Fecha de recepción: 25 de diciembre de 2020

Fecha de aceptación: 8 de julio de 2021

Resumen

Uno de los principales paradigmas de la Administración Pública constituye el desarrollo y estructura de un modelo burocrático (burocracia) que se encuentre en capacidad de cumplir a satisfacción el rol que le corresponde en el ciclo de las políticas públicas, entendidas éstas como una suerte de definición de lo que Estado decide o no hacer. Los efectos del ciclo político, la evolución de las necesidades y los permanentes cambios de actores son ejemplos de factores del entorno que afectan a la burocracia tanto en su estructura como en su funcionamiento, motivos por los cuales se necesita determinar una base de particularidades que orienten y permitan darle coherencia conceptual y operativa al modelo. A partir de la revisión bibliográfica referente al tema se ha procedido a estructurar tres niveles de características, que actuando de manera interdependiente, permiten al modelo burocrático convertirse en una herramienta que apoye y fomente el desarrollo reflejado en la implementación exitosa de las políticas públicas.

Palabras clave: Burocracia, modelo, paradigma, administración pública.

Abstract

One of the main paradigms of Public Administration is the development and structure of a bureaucratic model (bureaucracy) that is capable of fulfilling its role in the cycle of public policies, understood as a kind of definition of what the State decides or not to do. The effects of the political cycle, the evolution of needs and the permanent changes of actors are examples of environmental factors that affect the bureaucracy both in its structure and in its operation, reasons for which it is necessary to determine a base of particularities that guide and allow giving conceptual and operational coherence to the model. Based on the bibliographic review on the subject, three levels of characteristics have been structured, which, acting interdependently, allow the bureaucratic model to become a tool that supports and encourages development reflected in the successful implementation of public policies.

Keywords: Bureaucracy, model, paradigm, public administration.



Esta publicación se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento - NoComercial 4.0 Internacional.

¹ Universidad Central del Ecuador. Escuela de Administración Pública. Quito-Ecuador. E-mail: jflasso@uce.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1047-8214>

Introducción

Históricamente los modelos burocráticos se han ido transformando sobre la base de cambios en el entorno que han permitido evidenciar fallas en los mismos, se puede identificar una línea de evolución: pre burocrático – burocrático – post burocrático, el modelo burocrático de referencia es el de Weber. El modelo burocrático se convierte en el mecanismo que permite ejecutar las políticas públicas del Estado, y siendo éstas de formulación, implementación y resultados de largo plazo necesitan de una estructura operativa que sea capaz de identificar y realizar los cambios necesarios en forma eficiente, eficaz y coherente. Es importante, por lo tanto, estructurar grupos de características, que claramente identificadas y definidas, permitan la construcción de un modelo en base a las relaciones que se puedan establecer, y por tanto determinen el camino por el cual debe generarse y desarrollarse el modelo burocrático, que termina siendo el modelo de administración del Estado, y como tal responsable del bienestar de las personas en relación a la satisfacción de variadas necesidades.

Metodología

Se ha realizado una revisión sistemática de documentos, de varios autores, dedicados a los temas de modelos y burocracia, éstos incluyen artículos científicos, libros y páginas web, encontrados en tres fuentes: del material proporcionado en el programa de Doctorado de Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral, de documentos estudiados en el desarrollo de la cátedra universitaria, y los buscados por medio de palabras clave y con referencia al concepto de burocracia.

Los documentos fueron leídos, analizados y organizados, escogiéndose los adecuados para tratar el tema de modelos burocráticos. La clasificación de los mismos se realizó en función de la información encontrada y que permite apoyar el contenido de cada uno de los temas que se discuten.

Desarrollo y discusión

Modelo burocrático

Las organizaciones tienen la responsabilidad de satisfacer determinadas y específicas necesidades a través de patrones para realizar sus actividades, utilizando modelos generales que se complementan con las características de cada organización. El Estado es una organización que usa, para su administración, el modelo general denominado burocrático o burocracia. *“... el término "burocracia", en cambio, ha pasado a designar tanto la organización (aparato o burosistema) que sirve a un Estado como los funcionarios empleados en ese aparato”* (Riggs, 1979, p.617).

También es posible entender la burocracia como.

...un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo

con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes Públicos. (Echebarría, 2005, p.1)

Los conceptos de organización y burocracia son complementarios, el modelo burocrático nace y se desarrolla con la organización, posteriormente se influyen mutuamente, y en un momento determinado el esquema burocrático obliga al cambio de la organización, por ejemplo, Ecuador incorporó en su modelo burocrático la administración por procesos generando el cambio de estructura en las organizaciones (Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2016), las dificultades se originan cuando no ha sido posible armonizar la organización y el modelo, en otras palabras, se presiona su complementariedad sin entender sus particularidades. *“La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos”* (Oszlak, 2006, p.8).

El desarrollo y ejecución de las políticas públicas es responsabilidad del Estado, éstas constituyen decisiones imperativas para él o los grupos a los cuales se dirigen, se implementan a través del modelo burocrático, y se constituye en uno de los mecanismos para instrumentar la violencia física legítima que caracteriza a un Estado (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013).

Podría continuar con los ejemplos, pero el punto es que, según qué derechos y obligaciones se consideren como legítimos y qué tipo de jerarquía entre estos derechos y obligaciones es aceptado (explícita o implícitamente) por los miembros de la sociedad, la misma acción del Estado podría ser considerada como una “intervención” en una sociedad, pero en otra no. (Chang, 2004, p.17)

Estado, gobierno y burocracia son tres conceptos diferentes, complementarios e interdependientes. Estado y burocracia son nociones de largo plazo, el gobierno es una idea de corto o mediano plazo que se encuentra vinculado a los ciclos políticos de los países, el funcionamiento del Estado depende de la existencia de un gobierno, que lo guía, y una burocracia, que ejecuta. *“...pero cuando se pregunta sobre cómo hacer eficiente al aparato estatal, de una manera general, es usual pensar en sus cuadros burocráticos”* (Trelles, 2009, p.13).

El gobierno, que existe por el Estado, necesita de la burocracia que cumple varios roles, entre ellos el infraestructural. *“...proporcionando los recursos necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado”* (Oszlak, 1979, p.725).

En general se asocia el modelo burocrático (burocracia) con las personas (burócrata) (Echebarría, 2005). Es importante advertir que el concepto de burocracia incluye todos los recursos que el Estado y gobierno tienen a su disposición

para el desarrollo e implementación de las políticas públicas. “...recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos) para el logro de objetivos políticos.” (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p.61).

En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos – expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos- de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos. (Oszlak, 2006, p.8)

Los recursos se clasifican en tangibles e intangibles, en los tangibles se encuentran las personas (burócratas), la infraestructura, los bienes materiales y los ingresos monetarios que alimentan al presupuesto general; como recursos intangibles se pueden clasificar el conocimiento y su gestión, la información del entorno y la habilidad en la toma de decisiones.

Los recursos, que poseen dos particularidades importantes de cantidad y eficiencia, se combinan por medio de una función de producción cuyo resultado, principalmente expresado en el presupuesto general, permite delimitar el alcance de la actuación del Estado validada por la calidad políticas públicas (Oszlak, 2006). El equilibrio o desequilibrio presupuestario es consecuencia de la forma en que se han usado o piensan usar los recursos, generando insumos para la estructuración de la política económica en general y la fiscal en específico. “...el papel del sector público ha crecido enormemente a lo largo del tiempo. El hecho de que aproximadamente un tercio del PIB pase por las manos del sector público lo convierte en una enorme potencia económica” (Rosen, 2008, p.12).

Visto en términos presupuestarios, esto significa que la posibilidad de conseguir ciertos niveles de productividad dependerá, en parte, de la asignación de adecuadas combinaciones de personal, bienes materiales (infraestructura) y servicios, alineadas con los fines perseguidos que, en definitiva, son expresados en ciertos objetivos específicos. (Oszlak, 2006, p.9)

El modelo burocrático desarrolla y establece esquemas de actividad, algunos con características formales y otros no formales, entre los primeros se encuentran los procesos y procedimientos, en lo segundos las redes. Estos patrones funcionan no solamente como mecanismos para hacer algo, sino también como medios de almacenamiento de información y conocimiento, esto es la capacidad del Estado para aprovechar su conocimiento y habilidad de aprendizaje (Stiglitz & Greenwald, 2015).

Estamos hablando de burocracias que opinan y actúan. La mayoría de estos cuerpos tienen una incumbencia

específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento diferencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, lo que les convierte en actor importante para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. (Echebarría, 2005, p.10)

La administración del personal es un ejemplo de la interacción modelo burocrático-recurso, éste puede establecer un mecanismo de selección amparado en un determinado perfil (conocimientos, habilidades, competencias), una vez incorporada la persona su desenvolvimiento influye en el modelo, su actuación puede ocasionar que un modelo pensado como proactivo se vuelva reactivo, logrando que las políticas públicas se generen como una consecuencia de (reactivo) y no como un mecanismo para (proactivo).

La posesión de capacidades gerenciales: el solo tener conocimientos teóricos no es suficiente para poder llevar a cabo una gestión lo suficientemente óptima, también hay que poseer o tener desarrollados ciertas capacidades para llevar o más bien dirigir un departamento y saber dirigirlo eficientemente, lo que pasa en las burocracias es que no todos los funcionarios tienen esas capacidades gerenciales. (Martínez, 2014, p.95)

El análisis de los vínculos entre modelo y recursos debe permitir identificar las áreas de mejora en el uso de éstos, en el caso citado de la administración de personal se pueden diseñar programas de formación permanentes durante todo el período en el cual la persona se desenvuelva en el sector público. Esta estrategia es importante si se considera que la mayoría de las personas que trabajan en el Estado terminarán su vida productiva en éste y con un importante número de años de experiencia. El modelo debe reflejar estas condiciones en la política laboral aplicable al sector público.

Si esto último no ocurre, porque el aparato burocrático no tiene capacidad profesional para atender la mayoría de demandas de todo el territorio que administra, habrá una inclinación al orden arbitrario en la atención de los problemas, bajo criterios que no responden a las verdaderas urgencias ni, en ocasiones, a la legalidad. (Trelles, 2009, p.28)

Si se considera como punto de referencia el modelo burocrático de Weber (Trelles, 2009), es posible establecer tres momentos importantes en el desarrollo de la burocracia: pre burocrático, burocrático y post burocrático (Villoría, 2009). “El pensamiento sobre el gobierno y la burocracia comienza en China en la dinastía Zhou (771 a.c.- 256 a.c). Durante este periodo una burocracia rudimentaria empezó a surgir...comenzaron a emitir reflexiones sobre la Administración” (Villoría, 2009, p.2).

Considerando los modelos pre burocrático, burocrático y post burocrático, la Tabla 1 contiene la comparación de sus principales características, para analizar el desarrollo de

éstos como resultado de cambios en el entorno y/o de deficiencias de los mismos; por medio de la burocracia el Estado debe ser capaz de incluir a todos o la mayoría de ciudadanos y no solamente a un grupo de ellos (Trelles, 2009), y debido a ello es importante restacar los rasgos más efectivos de cada uno de los modelos presentados.

Por ejemplo, la afinidad política y personal presente en el modelo pre burocrático se mantiene en el burocrático y el post burocrático, esta particularidad se encuentra vinculada al gobierno, qué como administrador del Estado, es parte de la burocracia, y la afinidad que se menciona nace de los ciclos políticos electorales. Es clara la relación entre administración pública y política, se requiere apoyo político para que los cambios requeridos en la burocracia se logren en el tiempo y tengan continuidad (Trelles, 2009). *“El sistema despojos” (spoils system) era la práctica de considerar a los cargos públicos y sus emolumentos como botín que había que quitar al partido derrotado y distribuirlo entre miembros del partido vencedor*” (Shafritz & Hyde, 1999, p.135-136).

Tabla 1. Características de los modelos burocráticos

Pre burocrático	Burocrático	Post burocrático
Interés político, objetivos políticos, afinidad política y personal, sin control interno y externo, lealtad firme, poder político	Interés público definido por los expertos, eficiencia, administración, control, especificar funciones, autoridad, estructura, justificar costos, implantar responsabilidad, seguir reglas y procedimientos, operar sistemas administrativos	Resultados valorados por los ciudadanos, capacidad y valor, producción, apego al espíritu de las normas, identificar misión, servicios, clientes y resultados, entregar valor (valor pública), construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejora continua de procesos, separar el servicio del control, lograr apoyo para las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados, practicar la retroalimentación

Fuente: *Elaboración propia basado en Sociedad moderna y burocracia. El paradigma burócratico y sus crisis de Villoría, 2009.*

Importancia y evaluación

El Estado ha evolucionado, y la importancia que la burocracia ha ido adquiriendo en este desarrollo se puede analizar por medio de la relación Gasto Público/PIB, ésta ha pasado del 20% en el año 1974 al 27% en el 2017 a nivel mundial (Banco Mundial, s.f). Otra manera de entender la importancia y fortaleza de la burocracia es por medio de la percepción de la sociedad. *“...evaluar la gestión pública pasa por el complejo mundo de las percepciones ciudadanas, en el que fácilmente se producen brechas”* (Canel, 2018, p.71).

El gasto público es la forma por medio de la cual el Estado ejecuta las políticas públicas, el análisis oportuno de éste por tipo, cantidad, resultados y temporalidad, debe permitir identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que acarrea la aplicación de un modelo burocrático, con el objetivo de desarrollar mecanismos de flexibilidad y dinamismo, que generados en el contexto del marco jurídico, faciliten la oportuna solución de problemas de la población en su territorio, considerando que principalmente el Estado provee intangibles y cuyo resultado se refleja en el largo plazo (Canel, 2018). *“En pocas palabras: un aparato burocrático precario conspira contra la gobernabilidad”* (Trelles, 2009, p.29).

No existe el gobierno de las leyes, ni son los gobernantes electos democráticamente los que ejercen el poder real. El Estado de Derecho se ha diluido entre reglamentos, regulaciones, circulares, prácticas y costumbres, que, por reiteradas, se han impuesto. La burocracia en un fenómeno que determina la vida pública, condiciona la actividad privada y escapa a todo control. La burocracia es conservadora, cerrada, poderosa; contra ella, solo cabe la constante voluntad de atacar sus núcleos y romper los nudos con los que ha atado al Estado y a la sociedad. (Corral, 2019)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es indicador que se puede tomar como referencia para evaluar la calidad de gestión de la burocracia y las consecuencias de las políticas públicas. Se estructura con tres variables de resultados en el largo plazo: vida larga y saludable, obtener conocimientos, y nivel de vida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018). *“La pérdida media en el valor del IDH mundial debido a la desigualdad es de aproximadamente el 20,0%”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, p.4).

La evidencia expuesta permite concluir que uno de los principales paradigmas de la Administración Pública sigue siendo el desarrollo e implementación de un modelo burocrático que, sustentado en el establecimiento de características generales permanentes y complementadas con las particularidades de cada país, sirva realmente como un elemento dinamizador y catalizador del desarrollo de un país. *“...hay que indicar que existen varios estudios que han encontrado importantes hallazgos al momento de relacionar la existencia de una burocracia profesional con el desarrollo económico”* (Trelles, 2009, p.29). *“...el propio Max Weber admite que no puede existir un modelo ideal de burocracia y que puede degenerar en los problemas que actualmente imperan en la Administración Pública en España debido a su configuración”* (Martínez, 2014, p.89).

Sin embargo, las burocracias evolucionan: puede asignárseles nuevas funciones o quitarles otras; sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad; pueden exigírseles nuevos mecanismos de coordinación; pueden ganar o perder recursos. Estas dinámicas pueden interpretarse en términos de procesos deliberados tendientes a adaptar una combinación dada de recursos a la consecución de ciertos fines. (Oszlak, 2006, p.6)

Características

La constitución de un país puede ser la primera referencia para la estructuración del modelo burocrático, en el caso del Ecuador los artículos 225 al 234 de su Constitución establecen el marco general del modelo, que constituye una combinación del modelo burocrático y del post burocrático (Asamblea Nacional Ecuador, 2008). A partir de la constitución se desarrolla la normativa específica, pero tal como menciona Zuvanic y Iacoviello (2010). *“Queda por lo tanto vago y difuso cómo los funcionarios públicos deberían contribuir e involucrarse con las políticas públicas, incluso en sus aspectos más mecánicos y operativos”* (p.11).

En la estructura y desarrollo del modelo, es posible elaborar un primer nivel de características vinculadas con las instituciones estatales y que se pueden agrupar en: autonomía, capacidad técnica y capacidad institucional (Zuvanic & Iacoviello, 2010).

La estructura legal es la primera fuente de autonomía. *“...supone que un cuerpo burocrático se rige por normas y reglas propias”* (Zuvanic & Iacoviello, 2010, p.27). *“Es el grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de búsqueda de rentas fuera del Estado”* (Zuvanic & Iacoviello, 2010, p.27).

En general se puede asimilar autonomía como libertad de actuación, considerando que deben existir límites a la misma, un inferior determinado por lo mínimo que debe hacerse y que se encuentra establecido en la normativa, y un superior en donde puede existir un exceso de actuación, en ocasiones “forzando” y/o “interpretando” la norma. Por ejemplo la institución encargada de la recaudación de impuestos lo mínimo que debe hacer es controlar y recaudar, pero su autonomía no significa que deba irse en contra de la ley y/o de los derechos establecidos y cobrar rubros que no le corresponde hacerlo, o elaborar procedimientos no justificados. *“...es cada vez mayor la cantidad de mecanismos de servicio público a establecer y más cuantiosas las leyes que los soportan, haciendo que el sistema burocrático tenga un movimiento cada vez menos ligero”* (Trelles, 2009, p.49).

Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, ésta se presenta al interior de los países como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país. (Echebarría, 2005, p.8)

La autonomía ayuda a responder las preguntas: ¿Qué se debe hacer? ¿Qué se debe lograr? ¿Cuál es el rol del modelo burocrático? La respuesta, lógica y coherente, a estas preguntas determina la capacidad de la burocracia de involucrarse e influir en el desarrollo e implementación de las políticas públicas, principalmente en aquellos sectores

denominados como estratégicos, convirtiendo a la burocracia en políticamente atractiva y por lo tanto sujeta de captura por parte de grupos políticos y/o privados a través del gobierno de turno, elegido en procesos electorales afectados por los ciclos políticos (Echebarría, 2005).

Debido a ello es necesario que el modelo tenga la capacidad de desarrollar estrategias, por medio de las cuales el aparato burocrático pueda minimizar el impacto de los ciclos políticos, tanto en su funcionamiento como en el resultados de las políticas públicas en vigencia. Un mecanismo puede ser el establecer claramente, por ejemplo, cuáles son las funciones directivas que deben ser cubiertas exclusivamente por personal técnico de carrera en la institución y/o establecer qué posiciones no estratégicas pueden ser ocupadas políticamente.

...si la burocracia pretende o quiere ser un actor fundamental e imprescindible en la elaboración de las políticas públicas, los funcionarios deben ocupar los puestos más importantes para que la burocracia llegue a ese punto; además de conseguir un número bastante alto de funcionarios que tengan un puesto de responsabilidad para tener una representación lo suficientemente fuerte para ser considerados dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas. (Martínez Damea, 2014, p.95)

La autonomía se estipula en la normativa que crea las instituciones, pero el funcionamiento real e impacto de ésta se logra por medio de la capacidad técnica entendida como la idoneidad para hacer, que es consecuencia de los conocimientos, experiencia, competencias y habilidades obtenidos y desarrollados en el modelo burocrático (Zuvanic & Iacoviello, 2010). *“Cuando el Estado no cumple su rol de atender a todos los ciudadanos o a una mayoría de ellos, y sólo lo hace a grupos determinados, se generan desigualdades que motivan las brechas de desarrollo”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, p.1).

La capacidad técnica se constituye en una segunda fuente de autonomía, ayuda a responder a las preguntas: ¿Cómo hacer? ¿Cuándo hacer? *“En consecuencia, la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica”* (Zuvanic & Iacoviello, 2010, p.10). Carrera & Rivera (2012) precisan que el análisis de la capacidad institucional tiene tres áreas: la normativa, el análisis organizacional y la participación ciudadana.

La normativa constituye la estructura legal con la cual se desarrolla la burocracia, constituye la primera fuente de autonomía, y debe ayudar a responder la pregunta ¿De qué forma es posible mejorar la eficiencia sin incrementar la normativa? (Hentze, s.f.). *“...es cada vez mayor la cantidad de mecanismos de servicio público a establecer y más cuantiosas las leyes que los soportan, haciendo que el sistema burocrático tenga un movimiento cada vez menos ligero”* (Trelles, 2009, p.49).

El análisis organizacional considera a todos los recursos del modelo burocrático, es el análisis de su capacidad técnica, debe ayudar a responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede motivar a los servidores/as públicos? ¿Cómo se pueden medir los logros? (Hentze, s.f.). Dos son los principales resultados del análisis organizacional: el fortalecimiento de la cultura institucional para convertirla en una fortaleza y recurso valorado, y el desarrollo organizacional como orientación del camino a recorrer en el perfeccionamiento del modelo.

La participación ciudadana constituye el control externo y uno de los mecanismos de evaluación de la eficiencia, efectividad y economía de los resultados, es un dispositivo para asegurar que la autonomía y la capacidad técnica son adecuadamente utilizadas. El desarrollo de mecanismos adecuados de participación ciudadana es posiblemente uno de los mayores retos a lograr en cualquier modelo.

Los procesos electorales constituyen un mecanismo de participación ciudadana y son momentos en los cuales la ciudadanía “emite” su criterio con su voto, sin embargo, es evidente cada vez más el casi total desinterés y apatía de la sociedad, que ha visto cómo estos procesos se han convertido en un verdadero mercado de ofrecimientos, y más no en un espacio de discusión y solución de problemas, generando incertidumbre y un mayor impacto de los ciclos políticos en la administración del Estado.

La participación ciudadana se puede expresar a través de la votación y el servicio comunitario; también puede adoptar la forma de protestas y descontento popular, que ahora es un tema común en muchas partes del mundo. Las personas que realizan protestas están utilizando cada vez más las tecnologías digitales para tener un papel más activo en la vida cívica y para crear y mantener la participación. A pesar de los efectos negativos de la desigualdad, la ciudadanía que ahora está bien equipada con estas herramientas tecnológicas está exigiendo cambios y, ocasionalmente, influenciando la toma de decisiones mediante la acción colectiva. (World Economic Forum, Inteligencia Estratégica. Participación ciudadana, S.f.)

La capacidad institucional ayuda a responder a las preguntas: ¿Por qué hacer? ¿Para quién hacer? ¿Es importante y necesario lo que se hace? La capacidad institucional es consecuencia de la capacidad técnica y de la autonomía, esta última tiene como fuente la capacidad técnica que se encuentra determinada por los principios que rigen el modelo burocrático (Zuñanic & Iacoviello, 2010).

La capacidad institucional es la habilidad para equilibrar y aprovechar sus componentes: se puede tener mucha autonomía y poca capacidad técnica, o tener poca autonomía y mucha capacidad técnica, y en los dos escenarios existir poco control ciudadano, debido a que no son operativa ni políticamente atractivas. “La productividad burocrática puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público” (Oszlak, 2006, p.8).

Si los pilares autonomía, capacidad técnica y capacidad institucional efectivamente funcionan, el resultado ha de ser un modelo burocrático que actúe como figura importante en el mapa de actores del desarrollo social y económico de un país (Trelles Sarazú, 2009). Evans & Rauch (1999) en su artículo Bureaucracy and growth: a cross national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth concluyen. “...it makes sense to look at the effects of Weberianness on investment levels as well as on rates of growth” (p.759). “As the regression equations below indicate, the Weberianness Scale continues to have a powerful and significant effect on economic growth. Weberianness is not simply a spurious proxy for effects of preexisting levels of development or human capital”. (Evans & Rauch, 1999, p.756)

La combinación de autonomía y capacidad técnica genera el desarrollo del segundo nivel de características, que determina la configuración de cuatro tipologías de comportamiento burocrático: administrativa, meritocrática, clientelista y paralela (Zuñanic & Iacoviello, 2010), éstas contienen pautas que permiten operativizar el modelo, no son excluyentes sino complementarias.

Estas configuraciones están vinculadas a las personas, considerando que la persona es un tema de largo plazo es necesario establecer la estructura y participación de cada tipología: la burocracia meritocrática debe ser la más importante, seguida de la administrativa, clientelista y la paralela. Las burocracias meritocrática y la administrativa brindan el soporte técnico, las burocracias clientelista y paralela constituyen el aporte político, las cuatro ayudan a desarrollar las capacidades técnica e institucional y a fortalecer la autonomía. “...hay que saber, positivamente, que una sola generación de especialistas no cambia un Estado, sino que más bien cada uno de estos proyectos funciona como un trabajo de postas a lo largo de décadas enteras” (Trelles, 2009, p.52).

La Tabla 2 presenta las características de las tipologías señaladas.

Tabla 2. Tipologías burocráticas

	Capacidad baja	Capacidad alta
Autonomía alta	Burocracia administrativa: criterios formales de mérito, no siempre utilizados. Reclutamiento sobre bases políticas, pero estabilidad laboral, reflejo parcial de intentos frustrados de desarrollar una burocracia weberiana. Habilidad limitada para formular e implementar políticas.	Burocracia meritocrática: funcionarios públicos permanentes, reclutados a partir del mérito e incorporados a carreras profesionales; incentivos favorecen el desempeño laboral profesional, tareas específicas. Expresan opiniones y actúan, contribuyen a la estabilidad de las políticas.
Autonomía baja	Burocracia clientelista: funcionarios públicos temporales, ingreso por lealtad/afiliación partidaria, recurso político. Ausente del proceso de formulación e implementación, excepto en funciones básicas.	Burocracia paralela: personal superior con contratos, sin integrar el cuerpo permanente, ocasionalmente adquieren relevancia en el diseño y ejecución de políticas y proyectos. Participan del proceso, pero con baja contribución a la estabilidad de las políticas y fortalecimiento eventual de capacidades estatales.

Fuente: Elaboración propia basado en *La Burocracia en América Latina* de Zuñanic & Iacoviello, 2010, *Revista Centroamericana de Administración Pública*.

El tercer nivel de características del modelo burocrático debe contener las consideraciones que siendo generales, reflejan la realidad de cada país, y pueden limitar y/o potenciar la operación y resultados del esquema burocrático *“...las reformas burocráticas deben ser pensadas como sistemas de tensiones en los que el costo de potenciar algo es la pérdida de algún otro beneficio”* (Trelles, 2009, p.51).

Algunas de estas consideraciones son:

a) Número y tamaño de las instituciones del sector público, es prácticamente imposible desarrollar e implementar una política pública que involucre solamente a una institución. El tener que necesariamente trabajar en red es un valioso mecanismo de fortalecimiento de la autonomía, al mismo tiempo que presiona para que funcione, impone límites (Riera & Páez, 2010), y permite minimizar los impactos de los ciclos políticos. *“Las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones”* (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p.11).

La configuración del número y tamaño de instituciones del sector público debe considerar: la estructura territorial, las necesidades de la población, no duplicar funciones, las instituciones deben estar en el territorio para que las actividades a desarrollar se encuentren cerca de éste, las estructuras de las instituciones deben propiciar ciclos eficaces de políticas públicas. *“La Administración Pública tiene que responder a instancias variadas y múltiples intereses que con frecuencia entran en conflicto, pues son instancias que conciben y computan el valor con criterios o estándares muy diferentes”* (Cane, 2018, p.71).

b) Estructura territorial del Estado, en el caso del Ecuador la división en zonas, provincias, cantones y parroquias, además del ámbito nacional, constituye un mecanismo utilizado para atender y entender las necesidades a nivel de cada territorio mediante los procesos de desconcentración y descentralización. Algunos inconvenientes encontrados: en varios casos las competencias no se encuentran claramente establecidas y/o no se las quiere asumir, el comportamiento de los responsables políticos elegidos en cada territorio responde más a intereses personales que territoriales. *“La burocracia hace que América Latina sea la región más compleja en el mundo en materia de cumplimiento”* (TMF Group, 2019).

Una estructura territorial adecuadamente pensada y desarrollada facilita los procesos de participación ciudadana, permite y facilita que las instituciones del sector público estén planificadas, organizadas y en funcionamiento en relación con el número y tamaño de éstas.

Desde un punto de vista más tangible, debe quedar claro que el Estado tiene que intentar incluir a todos los ciudadanos de un país a partir del servicio que brinda, y no sólo a un grupo de ellos. Si esto último no ocurre, porque el aparato burocrático no tiene capacidad profesional para atender la mayoría de demandas de

todo el territorio que administra, habrá una inclinación al orden arbitrario en la atención de los problemas, bajo criterios que no responden a las verdaderas urgencias ni, en ocasiones, a la legalidad. (Trelles, 2009, p.28)

c) Factores que condicionan el funcionamiento de las personas, entre otros: edad, perfil y competencias, antigüedad realizando las funciones, nivel de preparación, capacidad de desarrollo y crecimiento. En el año 2014 el 58% del personal del sector público en América Latina tenía una antigüedad mayor a cinco años, significa que para el año 2019 la antigüedad promedio sería de 10 años para dicho segmento de personal (Gualavisi & Oliveri, 2016). *“La antigüedad en el empleo es altamente dependiente de la estructura de edad de la población. En América Latina se observa que la antigüedad en el empleo aumenta con la edad”* (Gualavisi & Oliveri, 2016, p.24). Estos y otros factores que pueden condicionar el desempeño de las personas deben ser considerados y desarrollados en la normativa pertinente aplicable al modelo.

Y el problema no es sólo la cantidad excesiva de funcionarios, que cada vez va a peor, sino que esos puestos de trabajo que se crean son puestos fijos en la Administración y eso conlleva a un posible estancamiento de los trámites administrativos, sino que a lo largo del tiempo los mismos funcionarios acaban por estancarse ellos mismos y como no corren ningún peligro de perder su puesto de trabajo de olvidarse incluso de ejercer su propia función pública dentro de la Administración. (Martínez, 2014, p.87)

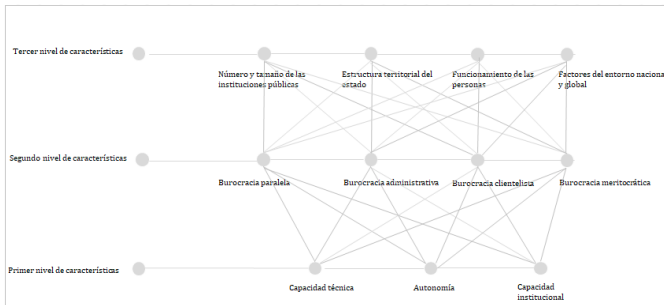
d) Factores del entorno nacional y global: en general el entorno logra poner a la defensiva a la burocracia debido a su alto nivel de inflexibilidad, quitándole capacidad de reacción. *“A fin de enfrentarnos con las disrupciones tecnológicas y económicas del siglo XXI, necesitamos desarrollar nuevos modelos sociales y económicos tan pronto como sea posible”* (Harari, 2018, p.57).

La crisis sanitaria, generada por el Covid-19 es una evidencia de lo citado, encontró un aparato burocrático que ha sido más reactivo que proactivo, aunque a pesar de esto ha servido para enfatizar en la importancia del Estado y del sector público.

La denominada sociedad del conocimiento es una sociedad en transformación permanente, lo cual choca con burocracias inercialmente vinculadas a rutinas y procedimientos preestablecidos: la jerarquía tradicional es inviable en organizaciones donde el subordinado puede conocer más que el superior y está en proceso de formación permanente en su área de actividad. (Villoría, 2009, p.14)

La Figura 1 presenta el entramado de relaciones entre los diferentes niveles de características, a nivel de ejemplo el desarrollo y aplicación de la autonomía se logra con una burocracia administrativa (concursos ganados por aspectos políticos), con una burocracia meritocrática (concursos ganados por aspectos técnicos), con una burocracia clientelista (puestos permanentes ocupados temporalmente

por afinidad política), con burocracia paralela (cuando se crean asesores externos), este comportamiento burocrático se tiene en todas las organizaciones y territorios del Estado, reflejado en la edad y antigüedad de las personas.



Fuente: Elaboración propia a partir de *La Burocracia en América Latina* de Zuvanic & Iacoviello, 2010, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, p.29

Figura 1. Relaciones de los niveles de características del modelo burocrático

¿Qué podemos decir acerca de las burocracias desde una aproximación más global? ¿Hay burocracias más profesionales y otras menos profesionales? ¿Podemos identificar burocracias más flexibles y con capacidad de adaptación al entorno y otras más enfocadas en los procedimientos? Esto supone abordar a las burocracias como configuraciones organizacionales. Por configuraciones entendemos la forma y lógica global de funcionamiento de un servicio civil, lo que abarca al conjunto de prácticas y estructuras que le dan su peculiar propiedad (Zuvanic & Iacoviello, 2010, p.23).

Conclusiones

El Estado es uno de los mayores, sino el más grande empleador, considerando no solamente el número de personas sino el tiempo de permanencia, trabajar para el Estado se convierte para la mayoría de personas en su primer y único trabajo, si se considera el impacto de esto en las políticas públicas se hace indispensable que se administre de forma diferente la profesionalización y formación de los burócratas.

La política pública constituye una definición de lo que el Estado realiza, y por tanto es necesario que durante todo el proceso de ésta la burocracia posea y desarrolle determinadas capacidades, habilidades y conocimientos para facilitar el éxito de las acciones del Estado, por ello es importante que ésta evolucione en torno a un modelo que facilite su trabajo en beneficio de la población, que busca la satisfacción de determinadas necesidades a través de la política pública.

Los modelos poseen una base conceptual que debe ser analizada y comprendida en función de la situación actual de funcionamiento del gobierno y de los diferentes niveles del Estado en donde se encuentran laborando personas con distintos perfiles e intereses. Es importante que el modelo escogido y la organización en la cual se implemente compaginen, es decir la organización debe analizar qué posee y qué no tiene para implementar el modelo, así como

este debe tener un nivel de flexibilidad que le permita adaptarse a la organización, sin sacrificar el objetivo que persigue.

Los modelos desarrollados deben contener un grupo de características o particularidades que permitan su análisis y comprensión en función del entorno en el cual se desean desarrollar y, que principalmente se encuentra delimitado por la estructura legal y como principal la Constitución.

Se han considerado tres grupos de características: el primero vinculado con las instituciones que considera la capacidad técnica, la autonomía y la capacidad institucional, el segundo nivel estructurado alrededor los perfiles burocráticos: meritocracia, administrativa, paralela y clientelista, dejando para el tercer grupo las que se vinculan al Estado: número y tamaño de las instituciones públicas, estructura territorial, funcionamiento de las personas, y, entorno.

Las definiciones alrededor del cómo se desea que el modelo funcione determinan las relaciones entre cada nivel, es evidente que una de las principales conclusiones constituye el hecho de la responsabilidad de los gobiernos de encontrar un grupo o camino de relaciones para lograr que el modelo posea un esquema dinámico, y que tenga la proactividad como el norte de sus actividades. Un camino difícil de transitar si se considera los cambios, casi permanentes, a los cuales se sujetan los modelos en función de los ciclos políticos.

Indistintamente del modelo escogido, camino de relaciones entre los diferentes niveles de características, es necesario considerar el uso de los recursos tanto en la cantidad de éstos como en su eficiencia, es importante desarrollar un inventario de éstos en los cuales se pueda identificar el tipo, cantidad y condiciones de uso. Un modelo burocrático incapaz de identificar de forma adecuada sus recursos genera una mala planificación y ejecución de la función de producción estatal, que se refleja en las finanzas públicas en la forma de permanentes déficit fiscales que atentan a la base estructural del modelo, convirtiéndolo en blanco fácil de los ciclos políticos.

Los impactos del entorno, como la crisis sanitaria generada por el Covid-19, generan la oportunidad de enfatizar y relanzar la importancia del Estado en determinados sectores de actividad, pero al mismo tiempo evidencian la caducidad de los modelos burocráticos, que se los ha visto lentos, sin orientación y faltos de una reacción oportuna, reflejados en la calidad de los resultados de las políticas públicas, tanto en forma individual como vinculadas, consecuencia de la no existencia de un elemento aglutinador y coordinador de éstas. Se pueden tener las fichas (políticas) pero no se ha logrado armar el rompecabezas (modelo burocrático).

La participación ciudadana ha ido en incremento, al parecer más en cantidad que en calidad, como consecuencia del aumento de las necesidades nacientes de una creciente población y/o de políticas públicas no exitosas. En general los ciudadanos han sido incapaces de formar estructuras

permanentes y eficientes de participación que permitan llevar a buen puerto las políticas públicas en cada uno de los territorios.

Referencias

- Asamblea Nacional Ecuador. (2008). Constitución - Asamblea Nacional del Ecuador. Recuperado 8 noviembre, 2019, de https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Banco Mundial. (s.f.). Gasto (% del PIB). Recuperado 8 noviembre, 2019, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOT.L.GD.ZS>
- Canel, M. (2018). En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del "valor público". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (19). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10446>
- Carrera, A., & Rivera, G. (2012). Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México. Recuperado de <https://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/56065.web;jsessionid=3FD870D5F62132A2D8728A59F2293A8A>
- Chang, H. (2004). Quebrando el molde: una alternativa económica, política e institucionalista de la teoría neoliberal del mercado y del estado. Documentos y aportes en Administración Pública Estatal. Año 4 (5). 9 - 44.
- Corral, F. (2019, 31 enero). El poder de la burocracia. Recuperado 4 noviembre, 2019, de <https://www.elcomercio.com/opinion/fabian-corrall-burocracia-derecho.html>
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Reforma y Democracia*, (34), 1–12. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666004.pdf>
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. Recuperado de <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Evans%20and%20Rauch%201999.pdf>
- Gobierno de Castilla-La Mancha. (s.f.). Recuperado 9 noviembre, 2019, de <http://pagina.jccm.es/ficheroscomunes/error404.htm>
- Gualavisi, M., & Oliveri, M. (2016). Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/docu>
- ment/Antig%C3%BCedad-en-el-empleo-y-rotaci%C3%B3n-laboral-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf
- Harari, Y. (2018). 21 lecciones para el siglo XXI. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Hentze, P. (s.f.). Administración pública y democracia. Recuperado 8 noviembre, 2019, de https://www.academia.edu/34216612/ADMINISTRACION_P%C3%9ABLICA_Y_BUROCRACIA?email_work_card=title
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Recuperado de <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf>
- Martínez, A. (2014). La relación entre la burocracia y las políticas públicas. *Cadernos de Derecho Actual*, 1(2), 85–98. Recuperado de <http://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/viewFile/16/12>
- Oszlak, O. (1979). La burocracia estatal en América Latina: especificidad substantiva e histórica. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XXXI(4), 717–737. Recuperado de [//unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036645_spa](http://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036645_spa)
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI, 1–30. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf
- Riera, A., & Páez, A. (2010). Innovación, burocracia y gobierno electrónico en la administración pública. *Hologramática*, 2(12), 25–42. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5871972>
- Riggs, F. (1979). Introducción: Evolución de los significados del término burocracia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XXXI(4), 611–634. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036645_spa
- Rosen, H. (2008). Hacienda Pública (7ª ed.). Madrid, España: Mc Graw Hill.
- Schafritz, J., & Hyde, A. (1999). Clásicos de la Administración Pública. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2016, 4 abril). Acuerdos 00001573. Expídese la Norma Técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos. Recuperado 4 noviembre, 2019, de <https://vlex.ec/vid/expidese-norma-tecnica-prestacion-637121129>
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2016). La creación de una sociedad del aprendizaje. Barcelona, España: Crítica.
- TMF Group. (2019, 11 junio). La burocracia hace que América Latina sea la región más compleja en el mundo en materia de cumplimiento. Recuperado 8 noviembre, 2019, de <https://www.tmf-group.com/es-co/news-insights/press-releases/2016/february/latin-america-complexity-press-release/>
- Trelles, C. (2009). Razones burocráticas ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?. Recuperado de <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/publicaciones/razones-burocraticas-como-hacer-eficiente-al-servidor-publico-peruano/>
- Villoría, M. (2009). Sociedad Moderna y Burocracia. El paradigma burocrático y su crisis. Recuperado 8 noviembre, 2019, de <http://pagina.jccm.es/ear/>
- World Economic Forum. (s.f. a). Inteligencia Estratégica. Recuperado de: <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb000000pTDZEA2?tab=publications>
- Zuñanic, L., & Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. Revista Centroamericana de Administración Pública, 9(41), 9–41. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuva