

Cuando hablamos de capacidad burocrática ¿de qué hablamos? Una revisión teórica y empírica del concepto

Adolfo León Guerrero García¹

Recibido 15 de noviembre de 2022. Aceptado 14 de marzo de 2023

Resumen. Este trabajo tuvo como objetivo analizar el concepto de capacidad burocrática a partir de algunas conductas, atributos y relaciones que lo definen en el marco teórico internacional y, en las líneas de investigación en Colombia que lo aplican en la búsqueda de la comprensión del funcionamiento de la burocracia pública. El rastreo muestra las reflexiones y retos de las teorías de la burocracia frente a los diferentes alcances que se le han atribuido a dicho concepto a través del tiempo. Las conclusiones destacan la importancia de evaluar el concepto de capacidad burocrática en tanto la diversidad de los contextos locales en los que operan las administraciones públicas locales.

Palabras clave: burocracia; capacidad estatal; capacidad burocrática; burocracia política.

[en] When we talk about bureaucratic capacity, what are we talking about? A theoretical and empirical review of the concept

Abstract. This work aimed to analyze the concept of bureaucratic capacity based on some behaviors, attributes and relationships that define it in the international theoretical framework and, in the lines of research in Colombia that apply it in the search for understanding the functioning of the public bureaucracy. The tracing shows the reflections and challenges of the theories of bureaucracy in the face of the different scopes that have been attributed to said concept over time. The conclusions highlight the importance of evaluating the concept of bureaucratic capacity in terms of the diversity of local contexts in which local public administrations operate.

Keywords: bureaucracy; state capacity; bureaucratic capacity; political bureaucracy.

Sumario: 1. Metodología. 2. Revisión de literatura. 2.2. Las nuevas interpretaciones: más allá de las deficiencias y dificultades de los individuos. 3. El concepto de capacidad burocrática y perspectiva investigativa en Colombia. 3.1. La profesionalización de la función pública y sus procesos de socialización de los funcionarios públicos. 3.2. Formas de acceso de los profesionales a la Administración Pública. 3.3. Dificultades de la capacidad burocrática en contextos sociopolíticos locales de Colombia. 4. Conclusiones. 4.1. Clasificación e interpretación de los resultados encontrados. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Guerrero García, A. L. (2023): Cuando hablamos de capacidad burocrática ¿de qué hablamos? Una revisión teórica y empírica del concepto, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 10(2), e85991.

Parece ser habitual en el argot popular de países de habla hispana las expresiones que representan una concepción peyorativa sobre la burocracia; denota pérdida de tiempo, ineficacia, papeleo, negligencia, entre otros. “La burocracia es una carga pesada, una desgracia que hay que sufrir/soportar” dicen en Guatemala (Colussi, 2013: 6). En Málaga existe una expresión que dice “[...] la burocracia parece que se ha establecido para vejar al público” (Loma, 2017: 3).

En el caso colombiano, algunos intelectuales lo han planteado de diferentes maneras. El prestigioso politólogo y columnista Hernando Gómez Buendía en los años 90 sostenía que “Nuestro Estado no es ni jamás fue legítimo de veras” Gómez citado por

(Posada, 2003: 1). Por su parte Jorge Restrepo se preguntaba alguna vez, “¿de qué sirve tener un Estado perfectamente diseñado, si está secuestrado por roscas bipartidistas?” (Posada, 2003: 5). Juan Lozano calificaba a la administración estatal como “...botín de bandidos inmisericordes, refugio de burócratas sin corazón, trinchera de resentimientos y desamores, instrumento de luchas individuales, juguete de frivolidades, laboratorio de caprichos” (Carbó, 2003: 5-6). Víctor Paz Otero afirmaba “No es que el país esté enfermo... Es que no hay Estado, o sus voceros carecen de los principios necesarios para ejercer sus cargos. No lo hay ahora, y tampoco lo hubo en el pasado: somos una sociedad sin Estado. Nunca ha existido ni siquiera un simulacro de Estado... De manera que

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4947-9684>
<https://scholar.google.es/citations?user=vQA6ja0AAAAJ&hl=es>

cuando invocamos su presencia estamos siempre invocando una ausencia o un fantasma” (Carbó, 2003: 11). Y Rudolf Hommes dijo alguna vez, “el Estado colombiano, su administración, su organización política y sus militares, como partes de ellas, han fracasado o están fracasando irremediable y estruendosamente –hay que- construir un Estado que sirva para algo” (Hommes, 2002, citado en Carbó, 2003: 11).

Si bien las referencias inicialmente citadas evidencian el malestar que las conductas de la burocracia pública tienen para la opinión, es menester trasladar las percepciones que sobre ella se tiene a un nivel de interpretación. Teniendo en cuenta que “la burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa” (Oszlak, 2006: 13) y por los determinantes contextuales. Por lo cual el tema de la capacidad estatal en cuanto a la capacidad burocrática es importante por varias razones. En primer lugar, porque el debilitamiento de la confianza ciudadana hacia las instituciones está dado (entre muchas cosas más) por la calidad de las políticas públicas y la toma de decisiones gubernamentales que están estrechamente relacionadas con su ejercicio. En segundo lugar, las capacidades de las burocracias están ligadas con el funcionamiento de las estructuras de organización estatal que buscan responder a las necesidades de los individuos, colectivos y actores sociopolíticos. Tercero: por la baja profesionalización de su burocracia local en medio de un ecosistema de empleo público mediado por la primacía de la modalidad contractual de empleo provisional y de contratación de prestación de servicios, y, en general o, “por las condiciones de precariedad política e informalidad institucional” (Medellín, 2004: 9), hacen que preguntarse, en materia de estudio, por las capacidades de las burocracias públicas sea una prioridad.

El documento se estructura en cinco partes. En la primera se describe la metodología, además de esta introducción. El siguiente apartado, revisión de literatura se dedica a rastrear el mencionado alcance que se le ha atribuido al concepto de capacidad burocrática política a partir de las teorías que han estudiado sus conductas y comportamientos, como: la de determinantes y estímulos; de ineficiencia burocrática y conductas de alto valor, entre otras. El tercer apartado, “Las nuevas interpretaciones: más allá de la deficiencias y dificultades de los individuos” presenta una revisión de la literatura en cuanto a enfoques y elementos teóricos sobre los comportamientos de burocracia y sus posibles capacidades individuales y agregadas o contextuales; y el cuarto apartado, “El concepto de capacidad burocrática y perspectiva investigativa en Colombia” está dirigido a evidenciar la aplicación del concepto de capacidad burocrática en los resultados de investigaciones. La quinta parte ofrece algunas conclusiones.

Entonces: por capacidad burocrática nos referimos a la competencia que tiene – su personal de utilizar las reglas para posibilitar la acción y la eficiencia; es decir, pueden hacer posible la coordinación entre varias actividades que se desarrollan simultáneamente, al grado de volverlas consistentes entre ellas y de reducir la incertidumbre. Las reglas hacen valer los acuerdos y alejan los conflictos (Olsen, 2005: 8).

1. Metodología

Empecemos con algunas distinciones de cómo se han abordado los estudios sobre las capacidades de la burocracia pública. A quienes se desempeñan en cargos políticos o de confianza como los de una administración pública se les ha estudiado desde dos niveles de análisis: individual y agregado. El primero se refiere al conjunto de conocimientos, competencias y experiencias que tiene un individuo en particular, mientras que el segundo se ocupa de esos mismos conocimientos y experiencias, pero de un grupo social (la clase política; un cuerpo de funcionarios públicos o privados de una administración nacional, departamental o local, entre otros) en un contexto sociopolítico determinado.

La revisión del concepto teórico de capacidad burocrática pública en relación con sus comportamientos, da cuenta que existe poco consenso respecto a una definición genérica. El término capacidad es polémico en la medida que es resultado de un “sin número” de enfoques que lo han abordado.

Este artículo tiene como pretensión general responder al interrogante: ¿de qué hablamos cuando hablamos de capacidad burocrática? a través de un ejercicio general de comparación (diferencias y semejanzas) de las categorías teóricas que han dado cuenta de sus patrones de conducta en relación a su funcionamiento en tanto capacidades se refiere. Se definieron como variables similares para la burocracia el poseer un cuadro de conducta frente a su puesto de trabajo y las instituciones; el hecho de que cumpliera una serie de funciones que se desarrollan o tiene efecto en el entorno de la sociedad. Las variables diferentes fueron: la burocracia como creadora de valor público; la burocracia con relativa autonomía y, profesionalización política.

La técnica utilizada para la construcción del documento fue la revisión o seguimiento bibliográfico en clave de identificación temática en la literatura publicada en revistas de alto impacto y publicaciones resultados de investigación. Hacemos a un lado aquella producción bibliográfica filosofante y de teoría crítica en cuanto aspectos normativos.

El seguimiento de las conceptualizaciones sobre capacidad burocrática tiene utilidad no solo en el plano teórico, sino también en el práctico ya que identifica, en ellos, la puesta en acción de una serie de comportamientos, conductas y estrategias en pro de su reproducción o toma de decisiones.

2. Revisión de literatura

2.1. La capacidad burocrática desde el alcance teórico, ha pretendido definirse con y a partir de conductas, comportamientos y competencias que, a su vez, dan cuenta de los diferentes debates en las ciencias sociales y administrativas. Algunos de ellos son extensos y profundos, mientras que otros son de alcance restringido; ciertas conclusiones se apoyan en pruebas como resultado de procesos de investigaciones y otras con contundencia argumentativa y lógica, con discursos retóricos o a partir de experiencias particulares.

Las comparaciones entre las conductas y las capacidades de la burocracia identifican como similares importantes, una especie de utilitarismo - mercantilización de su accionar en donde se resalta que su comportamiento está dominado por los determinantes/estímulos a partir de los cuales opera, siguiendo a (Tullock, 1965: 178-347) se sostiene que los burócratas como actores individuales y racionales están motivados en gran parte, por el interés personal; por progresar en su carrera profesional, y que a su vez son incapaces de poseer racionalidad colectiva (Mendieta & Murillo, 2019: 13). Sus tipos motivacionales en tanto diferenciación, están mediados por conductas de tipo conservador, trepadores, fanáticos, promotores y estadistas -y muestra cómo la mezcla de estos tipos configura el crecimiento y el funcionamiento de la burocracia pública. Todos ellos coinciden en que el comportamiento racional de los burócratas promueve ineficiencia, crecimiento excesivo, captura, poca rendición de cuentas, y otros problemas similares que conspiran en contra del gobierno efectivo (Moe, 2007: 529). Simón observó que hay otros factores que interfieren con el comportamiento de un individuo, particularmente factores que no se traducen en costos y beneficios, como los valores y creencias de un individuo. A partir de esto comenzó a desarrollar una serie de herramientas analíticas (encuestas, experimentos, etc.) para probar el supuesto de que los individuos actúan según una "racionalidad limitada". Posteriormente se desarrolló en investigaciones sobre burocracia para comprender el diferente comportamiento de los funcionarios públicos dependiendo del nivel de jerarquía que ocupan. En algunos casos, los funcionarios no tienen las perspectivas de desarrollo profesional de sus superiores y, por lo tanto, sus cálculos racionales no son comparables. En este sentido, el concepto de riesgo depende de si existen (o no) perspectivas de crecimiento profesional en la organización, o si se trata de mantener un puesto con las condiciones materiales adecuadas. Al parecer las causas o razones de dichos comportamientos se relacionan con problemas o limitaciones de tipo cognitivo de los individuos/burócratas, considerándolos desarticulados a una mayor cooperación con los in-

tereses públicos, en la medida en que una Administración Pública debería actuar con relación al interés general.

Con todo y eso, las burocracias públicas difieren de las capacidades instaladas en su actitud general frente a su labor o desempeño, así como a las diferencias en cuanto a los estímulos económicos. A pesar de todo, en muchas ocasiones resulta difuso si dichas diferencias son adjudicables solo al sistema de empleo público o servicio civil. En un estudio sobre "burocracia de baja confianza" se evidencia empíricamente que además de la actitud frente a labor y la ausencia en el nivel de competencias/profesionalización y experiencia de un conjunto de burócratas en los asuntos de las oficinas de la administración impactan negativamente en los ciudadanos en términos que se trasladan a ellos los costos de aprendizaje (como el tiempo que requiere informarse y entender cómo funcionan los programas gubernamentales y sus beneficios), costos psicológicos (incluyendo trámites intrusivos y estigma social) y costos de cumplimiento de procesos administrativos (reglas y requerimientos) que los ciudadanos enfrentan (Peters & Trujillo, 2018: 14-15), dejando así de concebir la capacidad burocrática como barrera cognitiva y verse como comportamientos que afectan a los ciudadanos. Fue así, como el comportamiento producto de ausencia de competencias considero los estudios sobre las limitaciones cognitivas en la burocracia

Como resultado de los dos niveles anteriores que han marcado la pauta en investigaciones sobre el comportamiento de la burocracia, (Mann, 2008: 355), por ejemplo, sostiene que las burocracias crean o no crean "valor público" en la medida que se desligan de los mandatos políticos y se vinculan a contribuir a la ciudadanía desde las organizaciones y acciones públicas, lo cual ha llevado a varias interpretaciones sobre la capacidad institucional, que tiende, por un lado a tomar su accionar como limitado en cuanto a su participación política y por los apoyos partidistas para el proceso de implementación de políticas públicas, por ejemplo, y por otro, la capacidad institucional vista desde vínculo como politización del servicio civil.

2.2. Las nuevas interpretaciones: más allá de las deficiencias y dificultades de los individuos

Las nuevas interpretaciones buscan ampliar el discurso o planteamiento de los determinantes/estímulos en los cuales operan las burocracias y mostrar que, a pesar de su posible uniformidad, las particularidades y los disensos juegan un papel importante. Los intereses pueden estar marcados por particularidades en cuanto a las relaciones burocracia/determinantes contextuales² que pueden identificarse en una serie

² Rourke (como se citó en Oszlak; 2006: 12). Asociamos el concepto de determinante contextual no sólo como límites que surgen de las presiones competitivas externas, sino también de factores relacionados con la forma en que las organizaciones operan y los burócratas se comportan dentro de propio hábitat (competencia entre las burocracias; restricciones internalizadas, códigos de ética, procedimientos internos, evaluación de desempeño y representatividad).

de conductas, atributos y relaciones. Veamos varios ejemplos. Entre los años noventa y dos mil a las burocracias se les observó cómo capaces de generar valor económico; politizada y/o capturada por los políticos; con baja profesionalización y, separada de la política y más/menos asociada a la administración, veamos:

Las investigaciones empíricas sobre las capacidades de las burocracias como fuente de desarrollo (valor económico) no es común, y se refiere, según los politólogos O'Donnell (1993) y Ziblatt (2008) a la capacidad que depende del alcance desigual del Estado en el territorio y en su diferente habilidad de ejercer control y/o monitoreo, en donde los dos elementos fundamentales que inciden en la capacidad de los Estados locales son los recursos fiscales y el grado de *expertise* profesional institucionalizado en el personal de la burocracia, es decir, su capacidad y calidad para proveer bienes públicos. La capacidad burocrática como dinamizadora del desarrollo, se concibe como el resultado e interacción de los actores interesados, sus repertorios de acción y las redes de políticas (*policy network*) que con los gobiernos locales y sus burocracias públicas generan al ejecutar o instrumentar lo que formalmente se ha denominado la(s) actividad(es) estatal(es), interpretada(s) como la instancia constructora/articuladora/diferenciadora de las relaciones de dominación, integración, cooperación, entre otras. De esta manera, las capacidades de la burocracia pública son fundamentales para el agenciamiento del desarrollo local, visto como desarrollo social (salud, educación, movilidad, vivienda, recreación, etc.), en tanto que se presentan como los agentes “dinamizadores” más apropiados para convocar a todos los interesados clave de la economía local [...] (CGLU, 2016: 7) y, como un resultado de [...] las competencias de los funcionarios públicos, que son justamente las que posibilitarán a las organizaciones estatales el logro de los resultados para el desarrollo de la región y de la calidad de vida de su ciudadanía (CLAD, 2016: 3). Existe también una postura intermedia según la cual la relación entre el desempeño institucional y las competencias de los funcionarios públicos es recíproca. Este enfoque ha sido argumentado principalmente por economistas de la teoría de la elección pública como (Niskanen, 1971) para quienes la burocracia es una maximizadora de presupuesto y dotada por primera vez de una función de utilidad lo suficientemente simple para poder ser modelada formalmente (Moe, 1988). O en términos más específicos, productividad burocrática que puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público (Oszlak, 2006: 24).

Esta perspectiva de la capacidad burocrática como resultado de la articulación de actores, actividades e intereses que dinamizan la materialidad del Estado hacia el desarrollo social, y, que podría ubicarse como una capacidad que agrega “valor público”, se contrapone con la del comportamiento y competencias de la burocracia política en donde cumple un pa-

pel paradójico entre su relativa autonomía y la captura por parte de los políticos profesionales.

En ese sentido la burocracia política se refiere a una compleja y contradictoria relación mutua, de puja o de captura de políticos a burócratas que limitan, facultan restringidamente y/o dinamizan internamente las capacidades estatales en relación con las agendas públicas, formulación y ejecución de políticas públicas; marcando así el histórico funcionamiento -informal- e ineficiente del Estado (Henao, 2005: 103). Planteemos algunas particularidades de estas prácticas. En tanto relación mutua el acceso a los cargos de funcionario público constituye una suerte de prácticas relacionales e híbridas en las cuales se ve inmerso un profesional. Esto se comporta en una lógica de estructura de redes de contacto (Salcedo, 2009) que se construyen desde la formación universitaria, la trayectoria profesional-laboral y la “militancia” en un nivel organizativo de un partido político (Daza, 2005) vinculados a un previo capital simbólico e intelectual (Bourdieu, 2000). Lo cual supone que el nombramiento de un burócrata público en la estructura administrativa está agenciado por el cumplimiento de unos criterios de fidelidad al jefe político (ejecutivo local), y en apariencia a una serie de competencias de conocimiento, técnico – administrativas en el manejo de temas relacionados con los asuntos públicos, gestión de las oficinas, entre otros, establecidos históricamente por el sistema legislativo. La captura de la burocracia también se presenta por parte de los grupos de presión como los sindicatos, como menciona (Ramio, 2016: 111) la Administración Pública es muy vulnerable a la presión corporativa y sindical [...] hay que -alcanzar un nuevo pacto entre los empleados públicos y la Administración Pública para defender y proteger la viabilidad y sostenibilidad del sistema público y abandonar las lógicas egoístas, individualistas e insolidarias asociadas a las capturas de carácter corporativo y sindical.

De forma disímil y quizá simbióticamente, la burocracia capturada por los políticos profesionales es al mismo tiempo un factor determinante y paradójicamente dinamizador del desempeño institucional. Es un factor determinante en cuanto al acceso a los cargos públicos, dado que estos se gestionan desde la actividad política (Weber, 2012), y como un “requisito clave” para la conformación de “asociaciones internas” que son esenciales para la reproducción efectiva de los intereses partidistas y las redes clientelares al interior del aparato estatal. Y dinamizador, según (Peters, 1999) cuando las relaciones que se dan entre los funcionarios al interior de las oficinas de la administración pública operan en torno a la actividad política, lo cual quiere decir, que ellos “hacen política” cuando buscan “la supervivencia de los programas” al tomar de los diversos insumos de los grupos de presión, de las posiciones de los miembros de los partidos, del ejecutivo político y, la opinión pública para formular e implementar una política pública. En el otro extremo, se encuentran las actividades políticas orientadas hacia el mantenimiento y crecimiento

de la organización, dos dimensiones inseparables en el funcionamiento real de la administración, de modo que cada una contribuye a alcanzar las metas de la otra.

De esta manera, la burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recursos en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Este comportamiento es coherente con las patologías de pesadez e ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiper regulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones, se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real (Echebarría, 2006: 1)., lo cual ha impedido la innovación en la administración pública, como lo señala (Ramio, 2016: 113) La Administración Pública posee un modelo weberiano combinado con un sistema de producción fordista o del tipo organizativo que (Mintzberg, 1988) denomina burocracia maquinal. Tres modelos conceptuales que destacan por su rigidez y por su falta de capacidades contingentes.

Quizá una variación en los comportamientos de la burocracia anteriormente mencionados es el que refiere a su institucionalización de la profesionalización de la función pública. Uno de los objetivos de la modernización del Estado frente a la asignación de los cargos en el poder ejecutivo es regularla de acuerdo con méritos, pretendiendo, por un lado, el ideal de la separación de la política de la administración y, por el otro, negar que la asignación de los cargos, por comportamiento, se asocia al pacto directo de los intereses partidistas sobre la burocracia (Peters, 1999); a la dinámica de la política asociada a los fines de una agenda de gobierno y, al juego de poder de las élites políticas en la designación de la clase política en la burocracia. La calidad de la toma de decisiones en las instituciones públicas está estrechamente relacionada con su desempeño. Por un lado, un alto nivel de experiencia, e institucionalización profesional inciden en la formalidad del régimen político.

Esta posición [la de la profesionalización] está relativamente alineada con la teoría positiva de la burocracia pública y la teoría de la elección pública de (Miller, 1983) citado por (Moe, 2007: 528) muy influyente en la ciencia política y la administración pública durante la segunda mitad del siglo XX. Según los profesionalizantes, más que una causa, la profesionalización del funcionario público es el efecto de las reglas de juego de las dinámicas gubernamentales (Moe, 1988; Lagroye, 1993). En palabras de (Brooks-Terry, 1988: 532):

Weber (1947) reconoció hace ya mucho tiempo que la especialización burocrática constituye un profundo dilema para el gobierno. Es necesaria para que las políticas sean llevadas a cabo eficientemente, y es la principal razón por la cual los políticos delegan autoridad a los burócratas. Sin embargo, también es un arma poderosa que los burócratas pueden usar en contra de sus superiores. Lo que han venido diciendo

desde hace décadas los estudiosos de la Administración Pública, pero en otro lenguaje, es que la información asimétrica inherente a la burocracia produce un serio problema de control para los políticos, quienes deben usar su autoridad para remediarlo.

Según los profesionalizantes, la profesionalización es una función o una respuesta de sólidas estructuras políticas y/e instituciones regidas por la formalidad (Medellín, 2004: 8) en la que los individuos actúan, y donde la experiencia y la eficiencia de los actores dinamizan al sistema. El argumento está fundamentado principalmente por la noción de competencias (capacitaciones), conocimiento (profesionalización), habilidades (dadas por las características sociales): un buen desempeño en las instituciones (especialmente en cuanto a la existencia de un capital humano y experiencia) las potencia y lleva a que la ciudadanía las reconozca como legítimas.

Por recordar un ejemplo, el caso de la evaluación a las barreras administrativas de las burocracias de baja confianza en México es ilustrativo: cuando frente a esos comportamientos se genera una cierta desconfianza a las instituciones estatales y a sus burócratas públicos, la ciudadanía tiende, además, a tener más dificultades para tramitar y obtener respuesta efectiva de sus demandas. En el comportamiento de la burocracia estatal en algunas entidades federativas de México se “perciben las barreras administrativas como rasgo de identificación racional del funcionario, concluyendo que la simple negligencia en la provisión de bienes y servicios públicos, las fallas de los administradores públicos al planear o percibir el impacto de sus procesos y regulaciones en los ciudadanos, son prácticas inherentes al sistema burocrático mexicano” (Moynihan y Herd, 2010: 664; Peeters, 2018: 16). Por otro lado, la confianza en los burócratas está determinada por la calidad en la toma de decisiones. Este tipo de toma de decisiones cualificadas – sostienen quienes defienden esta perspectiva – lleva a que lo estatal actúe con una capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad (Chudnovsky, 2015: 16). Oszlak (2002: 28) afirma: “la capacidad de los funcionarios públicos incrementa la capacidad organizacional, incrementa la provisión de bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente o para que actúe como núcleo estatal estratégico en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación de los funcionarios públicos”, y que termina redundando en bienestar colectivo.

3. El concepto de capacidad burocrática y perspectiva investigativa en Colombia

Respecto a la aplicación del concepto de capacidad del funcionario público en investigaciones y excepto algunas excepciones (Duque, 2012), la mayoría de los estudios son realizados en ciudades capitales, en temas como el nivel de la profesionalización de cuerpos gubernamentales (Rizzo, 2018); la

profesionalización de la función pública (Guillen, 1990; Cortázar et al., 2014; André-Noël Roth, 2010), la profesionalización de los políticos (Cabezas & Barragán, 2014; Jong y Rizvi, 2008; etc.). Los pocos estudios sobre la capacidad burocrática pública en ciudades intermedias están centrados en el desempeño fiscal y en el control interno (Gómez y Bolaños, 2019), y se dice muy poco sobre la dotación, recursos financieros y calidad del recurso humano, etc. (Duque, 2012). Además, la falta de comprensión acerca de la forma en que trabajan las burocracias locales limita el progreso de un marco teórico robusto.

Después de abordar brevemente la literatura que da cuenta de los aspectos comportamentales de la burocracia pública, nos enfocamos en realizar un seguimiento “empírico” de las investigaciones que en Colombia han puesto en evidencia “el estado” de la burocracia pública, en tanto a los temas que se han estudiado y que son fundamentales para comprender los comportamientos y las prácticas de las burocracias públicas colombiana como su profesionalización y procesos previos de socialización de los funcionarios públicos; y, las lógicas y formas de acceso a la administración pública) y, de igual manera una serie de referentes empíricos que permitan poner en evidencia la aplicación de dicho concepto, a partir de la revisión de tres propuestas de investigación y/o estudios aplicados sobre la capacidad institucional en asuntos públicos en municipios de Colombia entre los años 2014- 2020.

3.1. La profesionalización de la función pública y sus procesos de socialización de los funcionarios públicos

De esta manera, en el ámbito de las investigaciones en Colombia, la primera aproximación a los estudios sobre las capacidades burocráticas se evidencia en lo que podríamos definir como “la profesionalización de la función pública” (Henao, 2005; André-Noël, 2010; Sanabria, 2010; Caicedo, 2011; Saavedra et al., 2012; Roth & Robayo, 2015; Guevara, 2018) en los que se sostiene que la capacidad del funcionario radica en el grado de profesionalización que se traduce o evidencia a partir de trayectorias de los individuos adquiridas a través de experiencias laborales (en las empresas y el Estado); de formación intelectual (acceso a altos niveles de educación universitaria, capacitación continua) y que redundan en toma de decisiones basadas en la calidad y, desde la perspectiva de identificar la capacidad en el marco de la caracterización de los factores sociales e individuales del funcionario público como la edad, género, origen geográfico y étnico, las filiaciones partidistas, el nivel de formación educativa, entre otras, dado que “los individuos son portadores de valores adquiridos a través de un proceso de socialización, que se expresa en una cierta preferencia en sus decisiones que a su vez, condiciona

el funcionamiento de una Administración Pública” (Roth & Robayo, 2015: 17). Esta línea de trabajo ha sido complementada por las investigaciones de (Guillén, 1990) o (Baum, 1985), (Bell, 1987); (Epstein, 2001) y (Guevara, 2018) en las que señalan que es necesario concebir que en sus procesos de socialización -los individuos – funcionarios públicos, son portadores de valores que luego se asignan en la toma de decisiones; cuestionando así, el planteamiento que la Administración Pública se limita a ejecutar única y neutralmente las decisiones e identificando que las políticas de cualquier cuerpo gubernamental están en buena medida influenciadas por las actitudes y perspectivas de la gente que actúa en ellos. Según esta explicación, los valores socializados de los funcionarios públicos hacia el Estado determinan su éxito institucional. Los valores, la educación y el acumulado cultural adquiridos a través de experiencias públicas y privadas se traducen en este caso en concepciones basadas en la calidad del servicio público. Este tipo de socializaciones –sostienen aquellos que defienden esta lectura – lleva a que los (funcionarios públicos) actúen responsablemente. Un par de factores diferenciadores según (Salerno, 2015: 30), es el que plantea que no son tanto los recursos individuales los que determinan la capacidad institucional sino los niveles organizacionales de la burocracia vinculada a la conformación de élites técnicas y el desarrollo de grupos socio-profesionales: economistas, politólogos, empresarios, entre otros; y, el planteado por (Sanabria, 2010: 7), donde concluye que el capital profesionalizante no es tanto una característica de la capacidad individual del funcionario público en cuanto a cualificación -y por lo tanto no es algo externo a la dinámica institucional-sino el resultado de al menos de dos convergencias, el diseño de mecanismos que eliminen las disfunciones de la burocracia; los contextos y la institucionalidad de una sociedad en particular. En ese mismo sentido, cuestiona el argumento profesionalizante, entre otras razones, porque no identificaba las influencias del individuo en la formación de unas actitudes/ aptitudes para el servicio público, “al relacionar la profesionalización del funcionario público con los modelos de meritocracia, identificaron que en las sociedades contemporáneas ese valor está arraigado en sus cosmovisiones y que se podrían reflejar -desde el trabajo académico, que se alimenta del mérito y las evaluaciones continuas, hasta los *reality shows*” (Souroujon, 2021: 61-62).

(Velasco, 2006) llevó a cabo un análisis similar en tanto el nivel de éxito de las reformas institucionales en el reclutamiento y profesionalización de la burocracia estatal, según él, las capacidades de aprendizaje, formación de capital intelectual, la educación universitaria y la capacitación facultan al funcionario a ser más competente con sus funciones. La educación es, en general, la instrucción que se recibe en una universidad o en una institución de educación superior antes de ingresar al servicio público. La capacitación

tiene un claro sentido vocacional, es decir, está ligada directamente a tareas o puestos específicos que ya son o serán realizados en el futuro por la persona; es una función que afecta al individuo una vez que éste ha sido reclutado por el servicio civil (Reichard, 1998).

3.2. Formas de acceso de los profesionales a la Administración Pública

La capacidad estatal/institucional del funcionario público está limitada, en parte, por la forma de acceso a la figura de funcionario que está dominada por el patrocinio de gestión del personal público, como lo pone en evidencia una investigación aplicada en la ciudad de Cali por (Saavedra, 2012: 41), en donde se describe la manera de patrocinio de gestión del personal público. Según ellos:

el acceso al cargo de funcionario público está mediado por un desarrollo institucional estratificado que responde a las lógicas de varios sistemas de personal: a) un sistema de patrocinio político que domina la gestión a través de los contratos de prestación de servicios y los empleos provisionales; b) un sistema de servicio civil de méritos que ocupa una posición subordinada, y unos arreglos institucionales que lo flexibilizan, que sumados a las reglas de la confianza política no le permiten avanzar hacia una posición dominante y transformadora de la administración de personal, tal como lo concibió el Constituyente de 1991; y c) una modalidad de personal basado en la convención colectiva que regula la contratación de trabajadores oficiales.

Este interés creado alrededor de los funcionarios públicos o formas de relación tienen en común el denominado factor de patronazgo político (*Spoil System*) conviviendo con otras formas híbridas de reclutamiento entre la meritocracia, el patrocinio político, y los arreglos flexibles de vinculación a la administración pública. Lo anterior genera desconfianza y pérdida de credibilidad en las instituciones y poco respaldo de los ciudadanos a las agendas públicas de los gobiernos.

Por otro lado, en una lectura sobre las estructuras de los sistemas sociales, Sáenz, 2005: 64 sostiene que, aquellas sociedades que cuentan con mayor incidencia modernizadora, como en las ciudades capitales se presentan otros medios por los cuales los profesionales acceden a la categoría de funcionario público. La fórmula de este comportamiento alterno (que es controvertido y multidimensional) opera de la siguiente manera, según él, por ejemplo, la élite empresarial y la profesionalización de la élite política en Cali, transitó de los intersticios del mundo privado (los negocios) y el mundo de lo público (los asuntos estatales) a la construcción de cuadros de dominación política en relación con la capacidad y experticia de negociación y profesionalización de los agentes en la

Administración Pública del municipio. (Rodríguez, 2013: 45-46) defiende un planteamiento similar para la conformación de un cuadro administrativo vinculado a dos dimensiones complementarias del funcionamiento del Estado y de lo político social en la región (Departamento del Valle del Cauca - Colombia) esto es, “la manera como se ha compuesto y transformado la Administración Pública a partir de la organización del Estado; la organización de las dependencias públicas, etc., y las redes sociales de personas y grupos que han tenido la pretensión de controlar los recursos públicos mediante diversos mecanismos, todos ellos conducentes a formar un cuadro burocrático que materializa tales pretensiones”. (Velazco, 2013: 94) hace lo propio para el desempeño o aplicación de dos modelos de gestión pública en Cali.

3.3. Dificultades de la capacidad burocrática en contextos sociopolíticos locales de Colombia

Se puede señalar la contribución de (Benachi et al., 2020) que identifican la dimensión de la capacidad estatal desde el análisis de las capacidades interna y externa de dos municipios del sur del Valle del Cauca (Col) para la implementación de la agenda de desarrollo local en el marco del Acuerdo Final para la Paz. Aclara que las dos dimensiones representan, uno, a la burocracia municipal en el gobierno local (dimensión interna) y, dos, a la coordinación de las oficinas, sus capacidades externas para construir tejido o confianza a fin de reducir la conflictividad (dimensión externa); argumentando que las mismas se dinamizan a partir de las visiones, perspectivas y consideraciones que tienen tanto los funcionarios públicos como burócratas como de las relaciones con los actores comunitarios que configuran la realidad y las dinámicas cotidianas de las instituciones. Concluye que es tanta la presión externa de los actores, representada en acciones jurídicas (derechos de petición, tutelas, acciones de cumplimiento, etc.) que hace que la relación con los actores sea, digamos, conflictiva, y que la capacidad burocrática se vea limitada o debilitada dado que no hay sincronización de los procesos y pasos que se necesitan para ejecutar los programas, sumado a que existe una capa de profesionales no expertos vinculados bajo la modalidad de contratación de prestación de servicios que responden a lógicas clientelares.

Por su parte, la propuesta de Juan Camilo Restrepo que enfoca su análisis a identificar en doce alcaldías de ciudades capitales y once gobernaciones departamentales, en relación con la capacidad administrativa del Estado local, para garantizar los derechos y la territorialización de los lineamientos de la política pública nacional en materia de derechos humanos para población LGTB, para lograrlo, revisa tres categorías orientadoras de recolección de datos, tales como la inclusión en los Planes de Desarrollo de los gobiernos municipales y departamentales, acciones administrativas dirigidas a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y el

desempeño institucional. En dichas categorías indaga sobre las capacidades administrativas para procesar y tratar problemas públicos relacionados con el goce efectivo de derechos, frente a situaciones de discriminación por orientación sexual e identidad de género (Rave, 2020: 97). Concluye que

los municipios tienen capacidades medias y bajas en sus administraciones públicas territoriales tanto en su capacidad administrativa (funcionarios públicos poco idóneos para implementar la política pública) como en la territorialización de la política pública y que son las agendas y los circuitos institucionales nacionales las que han tenido una trayectoria de institucionalización durante los últimos dieciséis gobiernos, esto a través del litigio estratégico ante la Corte Constitucional (Rave, 2020: 30).

Y en relación con el seguimiento de las debilidades de la capacidad institucional de municipios locales, (Gómez y Bolaños, 2019) presentan una investigación que pretende analizar las falencias, inconvenientes, y potencialidades institucionales de los gobiernos locales a partir de tres indicadores (desempeño integral, fiscal, índice de gobierno abierto) para gestionar sus recursos y desarrollar su función de provisión de servicios y promoción de la equidad en el período 2014-2018 y en el marco del ejercicio de las funciones asignadas por el proceso de descentralización. Esto, con el objetivo de determinar las tendencias y *ranking* de los municipios de todo el país y sus diferentes categorías, estableciendo patrones de comportamiento y zonas de mayor vulnerabilidad en términos de gestión, concluye que, son diferentes factores los que generan brechas entre los diferentes entes territoriales tales como, el conflicto armado, la corrupción, lo difícil de la geografía en las regiones y, la falta de cualificación de los funcionarios públicos. Una lectura desde metodologías homogéneas lleva a unos lineamientos, también homogéneos, impartidos desde el nivel central y sobre todo sin tener en cuenta las capacidades de forma diferencial, no hay distinción entre categorías, tamaño, rentas y población.

4. Conclusiones

4.1. Clasificación e interpretación de los resultados encontrados

Las teorías de la capacidad burocrática se clasifican en 4 objetos los cuales le han otorgado diversos atributos al concepto. Los enfoques clásicos de la teoría de la burocracia y la elección racional delimitaron el concepto como un campo de competencia individual, en donde el burócrata sólo opera en función de estímulos egoístas, que a su vez hace que sean

incapaces de poseer una racionalidad pública o como factores que favorecen u obstaculizan la formación de capacidades estatales, dado que ella depende, en cierta medida, de la capacidad burocrática. Desde el enfoque de sus características sociales e individuales definió la capacidad burocrática como resultado de los procesos de socialización que hacen que los burócratas sean portadores de valores que luego se reflejan en la toma de decisiones. La capacidad burocrática en el enfoque de valor la conceptualiza como una condición de actitud de poder frente a la injerencia negativa del político profesional. El enfoque profesionalizante específica la capacidad como aquella condición que es el resultado de una serie de acumulados de capitales (intelectual, cultural y simbólico) que se dinamizan en relación con el funcionamiento de las instituciones del aparato estatal.

Los sistemas burocráticos y sus capacidades son distintos en las diferentes latitudes. En el caso colombiano se ha desarrollado un sistema de servicio civil simbiótico y, pese a la adopción de la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales del 2014, que propende por la concepción de modernizar y fortalecer la calidad de las administraciones públicas enfocados en los horizontes del siglo veintiuno, desde el modelo o enfoque de gestión pública hacia resultados para la sociedad, sigue predominando el modelo *spoils sistem* que asocia la capacidad burocrática con conceptos mediados por lógicas de patrocinio político, que domina las organizaciones estatales por medio de un sistema de personal bajo la modalidad de prestación de servicios y empleos en provisionalidad, entre otros, y “se enfoca en dinamizar la capacidad burocrática” en niveles como los de burocracia política y mediana profesionalización burocrática. El reto para las reformas institucionales está en alcanzar la transición del modelo *spoils sistem* al modelo de institucionalización de una burocracia con alta profesionalización para enfocar la capacidad burocrática a la dinamización del desarrollo, garantizando los fines de las instituciones.

Sin embargo, la fuerza del contexto sociopolítico de los territorios en Colombia en el cual se encuentra inmersa la burocracia da cuenta de las dificultades que deben surtir en tanto las presiones de los actores externos que claramente hacen uso de los mecanismos de participación ciudadana para obtener respuestas y que a su vez generan limitaciones a la capacidad institucional para ejecutar los programas de los planes de desarrollo. La dificultad para desarrollar las capacidades se vincula a las características de los funcionarios públicos dada la baja sincronización de los procesos y baja experiencia en los asuntos de la administración pública. Sumado a lo anterior, las burocracias públicas en los territorios colombianos también deben enfrentar lo apremiante del contexto del posconflicto, la corrupción, y las brechas geográficas.

Referencias bibliográficas

- André-Noël, R. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia*. Institut de Hautes Etudes en Administration Publique de Lausanne.
- Baum, L. (1985). *The Supreme Court*. Washington, DC: Congressional Quarterly, Inc.
- Benachi, D. F., et al. (2020). *Propuesta de Intervención para la Hipertensión Arterial en el Departamento del Valle del Cauca - Santiago de Cali*. [Diplomado de profundización para grado]. Repositorio Institucional UNAD. Disponible en: <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/34896>
- Bourdieu, P. (2000). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- Brooks-Terry, M. (1988). “Seguimiento de las desventajas de los estudiantes universitarios de primera generación: una aplicación del modelo de secuencia de opciones de Sussman”, en: Steinmetz, SK (eds.) *Familia y sistemas de apoyo a lo largo de la vida*. Springer, Boston, MA. [En línea]. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2106-2_10
- Cabezas, L. & Barragán, M. (2014). “Repensando la profesionalización de los políticos. Iberoamericana. América Latina, España, Portugal”, en *Ensayos sobre letras, historia y sociedad*, Vol. 54 n° 2, pp. 164-168. [Consultado el 11/03/2023].
- Caicedo, O. (2011). *Análisis de Percepción sobre la Burocracia Pública: Una Aproximación a un Estudio de Caso en el Plan de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle Códigos 2005, 2006, 2007, 2008*. [Trabajo de grado]. Universidad del Valle.
- Chudnovsky, M. (2015). “Introducción” en CAF. (coord.). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Serie Estado, Desarrollo y Gestión Pública en América Latina. Argentina. [En línea]. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- CLAD. (2016). *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*. Aprobada por la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Colussi, M. (2013). *Burocracia: ¿mal necesario?* Plaza pública. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/burocracia-mal-necesario>
- Completa, E. (2016). “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”, en *Análisis político*, n°87, pp. 60-76. [En línea]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60720> [Consultado el 20/04/2023].
- Corporación Transparencia por Colombia. (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia*. Bogotá: Azoma Criterio Editorial.
- Cortázar, J., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K. & Longo, F. (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)
- Daza, J. (2005). “La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la República durante el Frente Nacional”, en *Revista Sociedad y Economía*, n°8, pp.29-60. [En línea]. Disponible en: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/566> [Consultado el 20/01/2022].
- Documento de Política de CGLU (2016). *Ciudades y gobiernos locales. El rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico territorial*. CGLU.
- Duque, N. (2012). “Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca”, en *Cuadernos de Administración*, n° 28(47), pp. 10-24. [En línea]. DOI: <https://doi.org/10.25100/cdea.v28i47.70> [Consultado el 10/01/2022].
- Echebarría, K. (2006). “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 34, pp. 1-11. [En línea]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666004> [Consultado el 10/01/2022].
- Epstein, L. (2001). “Comparing judicial selection systems”, en *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 10, pp. 7-36. [En línea]. Disponible en: <https://scholarship.law.wm.edu/wmbrj/vol10/iss1/3/>.
- Estrada, J. (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Univ. Nacional de Colombia. Convenio Andrés Bello. [En línea]. Disponible en: <https://jairoestrada.co/libros/libros-compilados/intelectuales-tecnocratas-y-reformas-neoliberales-en-america-latina-1>.
- Espejel, J. (2015). “Liberalismo y conservadurismo en la formación disciplinaria de la Administración Pública”, en *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 2, n° 2, pp. 117-139. [En línea]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/51569> [Consultado el 26/06/2023].
- García, M., García, M., Rodríguez, J., Revelo, J. & Espinosa, J. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Centro de Estudios de Derecho.
- Gómez, J. & Bolaños, R. (2019). *Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el periodo: 2014-2018*. [Tesis de Maestría]. Universidad de La Salle. Disponible en: https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/169
- Guevara, Y. (2018). “Perfil socio-profesional de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Colombia en el período comprendido entre 1991 y 2013”, en *Precedente. Revista Jurídica*, n° 7, pp. 153-196. [En línea]. Disponible en: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/2102/2839> [Consultado el 19/02/2023].

- Guillén, M. (1990). “Profesionales y burocracia: desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas”, en *Revista española de investigaciones sociológicas*, pp. 35-51. [En línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=248991> [Consultado el 10/01/2023].
- Henao, L. (2005). “Políticos y burócratas en Colombia: supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas”, en *Revista Semestre económico*, n° 8(15), pp. 103-116. [En línea]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165013659006> [Consultado el 6/01/2021].
- Jong, J. y Rizvi, G. (2008). *The State of Access: Success and Failures of Democracies to Create Equal Opportunities*. Washington: Brookings Institution.
- King, J. B. (1965). “Constitutionalism and the Judiciary in France”, en *Political Science Quarterly*, n° 80 (1), pp. 62–87. [Consultado el 11/03/2022].
- Lagroye, J. (1993). *Sociología política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lizcano, I. (2019). “Capacidades estatales y burocracia”, en *Revista Buen Gobierno*, n° 26, pp. 1-25. [En línea]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5696/569660606003/html/> [Consultado el 10/06/2022].
- Loma, J. (2017). “Burocracia” en *La opinión de Málaga*, 10 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.laopiniondemalaga.es/opinion/2017/11/10/burocracia-28124924.html> [Consultado el 24/02/2022].
- Mann, M. (2008). “Infrastructural power revisited”. *Studies in comparative international development*, Vol. 43 n°3, pp. 355-365. [Consultado el 07/08/2022].
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-politicas-publicas-propuesta-teorica-metodologica-estudio-politicas>
- Mendieta, D. & Murillo, V. (2019). *La incidencia de la corrupción en la burocracia vista desde una perspectiva multidimensional*. [Tesis de Pregrado]. Universidad ICESI.
- Moe, T. (2007). “La teoría positiva de la burocracia. La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. En Acuña C. (coord.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Disponible en: <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=438>
- Moynihan, D., Herd, P. & Harvey, H. (2015). “Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25 n° 1, pp. 43-69.
- Niskanen, J. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine Transaction.
- O'Donnell, G. (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva sociedad* n° 128, pp. 62-87. [En línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4006787> [Consultado el 01/08/2023].
- Oszlak, O. (2002). “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”. Ponencia presentada en el Panel del Consejo Científico del CLAD, en el marco del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, España 8 y 11 de octubre del año 2002. Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4012>
- Oszlak, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *Revista POSTData* n° 11, pp. 11-56. [En línea]. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002 [Consultado el 07/07/2020].
- Peeters, R. & Trujillo, H. (2018). “Burocracia de baja confianza. Una exploración de los mecanismos y los costos de cargas administrativas en México”, *Centro de Investigación y Docencia Económicas*.
- Peters, B. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Posada Carbo, E. (2003). *Ilegitimidad del Estado en Colombia. Sobre los abusos de un concepto*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A.
- Ramió Matas, J. M. (2016). “Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 3 n° 2, pp. 103-122. [En línea]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/55083> (Consultado el 28/06/2023).
- Rave, J. (2020). “Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública. Un análisis de políticas LGBT en Colombia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LXUV. N° 239, pp. 85-115. [En línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/421/42170569005/html/> (Consultado el 24/08/2022).
- Reichard, C. (1998). “Education and training for new public management”, en *International Public Management Journal*, Vol. 1 num. 2, pp. 177-194. (Consultado el 07/07/2022).
- Rizzo, N. (2018). “Elite Government Officials. The Creation of the Body of Government Administrator in Argentina”, en: *Estudios Políticos*, n° 52, pp. 82-105. (Consultado el 07/08/2022).
- Rodríguez, E. (2013). “La burocratización incipiente: la Administración Pública en Cali entre 1910 y 1940”, en Caguañas, D y Rodríguez E, (Coord.). *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano*. Cali: Universidad ICESI.
- Roth, A. & Robayo, F. (2015). “Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia”, en *Cuadernos de Administración*, Vol. 31 n° 54, pp. 17-27. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-46452015000200003 (Consultado el 02/18/2021).
- Saavedra, S., Zapata, D., Sánchez, Ó., Núñez, M., Hurtado, E., Meneses, L., Puente, D. & Salazar, J. (2012). “Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (Administración Central) 2001-2010”, en

- Administración & Desarrollo*, Vol. 40 n° 56, pp. 41-50. [En línea] Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/341> (Consultado el 02/21/2021).
- Sáenz, J. (2005). “Elite política y partidos políticos en Cali de 1958 a 1998”, en *Revista Sociedad y economía*, n° 8, pp. 61-86. [En línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99616178007.pdf> (Consultado el 02/18/2021).
- Salcedo, J. (2009). *Las estrategias relacionales de los profesionales en Cali, Colombia: formas de protección y mecanismos de regulación* [Tipo de Doctorado]. Universidad Católica de Louvain.
- Salerno, E. (2015). “Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado”, en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n° 16, pp. 13-34. [En línea] Disponible en: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/802> (Consultado el 04/05/2022).
- Sanabria, P. (2010). “Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático”, en *Boletín Política Pública Hoy*, n° 7, pp. 1-14. [En línea] Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Boletin_Politica_Publica_Hoy_07.pdf (Consultado el 05/25/2022).
- Souroujon, G. (2021). “Las trampas de la meritocracia. Un recorrido por los problemas más significativos que esconde el merecimiento”, en *Revista de estudios políticos*, n° 191, pp. 59-80. [En línea] Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/88466> (Consultado el 09/22/2022).
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Velasco, E. (2006). “La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios”, en *Gestión y política pública*, Vol. 15, n° 2, pp. 307-367. [En línea] Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792006000200307&script=sci_abstract (Consultado el 05/25/2022).
- Velazco, J. (2013). *Gestión Pública: Administración Pública de la ciudad de Santiago de Cali, (1961-2010)* [Trabajo de Doctorado]. Universidad del Valle.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Ziblatt, D. (2008). “Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43 num. 3, pp.273-289 (Consultado el 06/28/2022).

