



Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad de Concepción

Departamento
de Administración Pública
y Ciencias Políticas

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Proyecto ESCRIBE.DOC 2024, E24-053

TEXTO DE APOYO A LA DOCENCIA

Autores

Dra. Waleska Tatiana Muñoz Aravena
Dr. (c) Carlos Humberto Umaña Mardones
Dr. Jaime Andrés Contreras Álvarez

INTRODUCCION A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Texto de Apoyo a la Docencia

**DRA. WALESKA TATIANA MUÑOZ ARAVENA
DR. © CARLOS HUMBERTO UMAÑA MARDONES
DR. JAIME ANDRÉS CONTRERAS ÁLVAREZ**

**Registro de Propiedad Intelectual N° 2026-P-8165
ISBN: 978-956-9280-65-8**

**Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra
©UNIVERSIDAD DE CONCEPCION**



Sobre la autora y los autores:

Waleska Tatiana Muñoz Aravena. Dra. en Gobierno y Administración Pública. Magíster en Investigación, Gestión y Desarrollo Local.

Carlos Humberto Umaña Mardones. Dr.© en Economía y Gobierno. Magíster en Política y Gobierno.

Jaime Andrés Contreras Álvarez. Dr. en Administración y Políticas Públicas. Magíster en Política y Gobierno, Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales.

La autora y los autores se encuentran adscritos al Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción.

Sobre la colaboradora

Catalina Javiera Cabrera Quiroz. Estudiante de la carrera de Administración Pública y Ciencia Política en la Universidad de Concepción.

INDICE

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	5
1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	7
1.1. Evolución del Estudio de la Administración Pública.....	10
➤ Johann Heinrich von Justi.....	10
➤ Charles-Jean Bonnin	11
➤ Florentino González	18
➤ Lorenz von Stein	21
➤ Hermógenes Pérez de Arce Lopetegui	24
➤ Woodrow Wilson.....	27
➤ Frank J. Goodnow	33
1.2. Mujeres en la construcción de un mejor Estado	34
➤ Siglo XVIII (años 1701 al 1800)	35
➤ Siglo XIX (años 1801 al 1900)	37
2 BUROCRACIA.....	40
2.1. Burocracia weberiana	41
2.2. Las Reglas	52
2.2. Burocracia Representativa	62
2.3. Burocracia de Calle.....	70
3 INTERACCIÓN CIUDADANÍA – ESTADO	81
3.1. Encuentro burocrático.....	81
3.2. Cargas Administrativas.....	83
4 BIOGRAFÍAS	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112

P RESENTACIÓN

Este texto está dirigido a las y los estudiantes de la Universidad de Concepción, especialmente aquellos que están iniciando el estudio de la Administración Pública. Ha sido elaborado en conjunto por la profesora Waleska Muñoz-Schumacher y los profesores Jaime Contreras y Carlos Umaña, quienes, en décadas anteriores, también fueron estudiantes de la misma Universidad.

La iniciativa surge a partir del trabajo desarrollado a lo largo de los últimos años en la asignatura de Administración Pública del plan de estudios de la carrera de Administración Pública y Ciencia Política. En sus versiones iniciales, estos contenidos se presentaban principalmente como guías o apuntes de clase; sin embargo, con el tiempo se hizo necesario ordenarlos, revisarlos y reunirlos en un solo documento que sirviera como apoyo permanente para el estudio. De ese proceso nace el texto que hoy tienes en tus manos.

A lo largo de estas páginas, podrán introducirse en la disciplina como campo de estudio y práctica, haciendo breve recorrido sobre el pensamiento administrativo, abordando sus conceptos centrales, y algunos de los principales debates de la administración pública contemporánea, con especial énfasis en el estudio de las cargas administrativas. La intención no es solo entregar definiciones, sino también facilitar una comprensión inicial de la administración pública.

Este texto busca ser una herramienta de apoyo para las clases, las lecturas y las discusiones del curso. Esperamos que contribuya a fortalecer tu comprensión de la administración pública y a sentar bases sólidas para las asignaturas y los desafíos formativos que enfrentarás en los siguientes años de la carrera.

Nota: Las imágenes que se presentan en este texto y se encuentran sin título y sin fuente, fueron generadas por distintos programas de inteligencia artificial, como ChatGPT y Copilot

INTRODUCCIÓN

El Estado debe propender al bien común y, para ello, la Administración Pública es un pilar fundamental, ya que, a través de esta, puede materializar y concretar el accionar público.

Es por ello, la importancia del estudio de la Administración Pública, ya que, permite comprender cómo las instituciones gestionan los asuntos públicos, cómo se articulan las relaciones entre burocracia y ciudadanía, y de qué manera se construyen las reglas que sostienen la vida democrática.

Este texto ofrece una visión general sobre la Administración Pública, a través de cuatro capítulos, que les introduce en la evolución del pensamiento administrativo y en los actuales debates sobre la relación entre el Estado y la ciudadanía a través de la administración pública.

El primer capítulo aborda la evolución del estudio de la administración pública, desde los aportes pioneros de Johann Heinrich von Justi, Charles-Jean Bonnin y Lorenz von Stein, hasta las contribuciones latinoamericanas de Florentino González y Hermógenes Pérez de Arce Lopetegui, así como los clásicos estadounidenses Woodrow Wilson y Frank Goodnow. Se incluye además en este capítulo, un apartado dedicado a las mujeres del siglo XVIII y XI que, de una u otra forma, tuvieron un papel en la construcción de un mejor Estado durante y que, en la actualidad se ve reflejado en instituciones más justas y representativas.

El segundo capítulo, está dedicado a la burocracia. Desde el modelo racional weberiano, donde se presentan líneas de estudios centrado en las reglas que la sustentan, en el personal público que se debe considerar representativo de la ciudadanía a la que debe atender, con énfasis en el burócrata de calle, quien debiese ser más representativo al ser implementador de las políticas públicas

El tercer capítulo centra su atención en la interacción entre ciudadanía y Estado, destacando el momento del encuentro burocrático y los costos que ello puede implicar para la ciudadanía, abordados en el apartado de cargas administrativas.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas biografías de autores y autoras que dedicaron o siguen dedicándose al estudio de la Administración Pública, cuyas obras han sido relevantes para la construcción de los tres primeros capítulos de este texto.

1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio de la administración pública tiene sus primeras raíces en Europa del siglo XVIII, cuando Johann Heinrich von Justi, en el marco del absolutismo ilustrado y el cameralismo, sistematizó las llamadas ciencias de la policía. Su objetivo era racionalizar el trabajo administrativo para fortalecer al Estado y, al mismo tiempo, promover el bienestar ciudadano. Más tarde, Charles-Jean Bonnin, influido por la Revolución Francesa y la Ilustración, promovió la administración pública como una ciencia normativa y práctica, fundada en la sociabilidad humana y orientada a garantizar la utilidad común.

En el siglo XIX, Lorenz Von Stein presenta su concepción del Estado como una institución social con responsabilidad activa en la transformación y el progreso. Su propuesta de un derecho administrativo dinámico reforzó la idea de una administración pública con funciones sociales y éticas, más allá de las propuestas excesivamente positivistas y formalistas que dominaban la época.

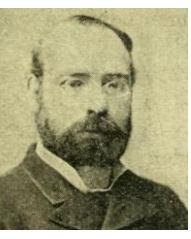
Este pensamiento influyó en Estados Unidos, donde Woodrow Wilson planteó en 1887 la famosa dicotomía entre política y administración, defendiendo la necesidad de profesionalizar el servicio civil y de estudiar la administración como una ciencia independiente, en un escenario que consideraba caótico debido a la extrema politización del acceso a la administración pública.

Poco después, Frank J. Goodnow consolidó este planteamiento al fundamentar jurídicamente la separación entre política y administración, Sin negar su relación, desarrolló teóricamente la necesaria coordinación entre ambas para el cumplimiento de los fines del Estado.

En América Latina, y particularmente en Chile, Hermógenes Pérez de Arce adaptó estas influencias a fines del siglo XIX, en un contexto de expansión estatal. Su obra refleja un esfuerzo temprano por distinguir las funciones de gobernar y de administrar, proponiendo estructuras y procedimientos que anticipan rasgos de la burocracia racional-legal que luego sistematizaría Weber.

En adelante nos encontraremos con una síntesis de la evolución del pensamiento administrativo, en la voz de influyentes autores, en la que se consolida la administración pública como disciplina académica y como práctica institucional clave para el fortalecimiento del Estado y el servicio a la sociedad. Esta síntesis seguirá la trayectoria que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N°1: Evolución del pensamiento administrativo clásico. Autores y sus principales obras

1755	1812	1840	1870	1884	1887	1900
						
Johann von Justi	Charles-Jean Bonnin	Florentino González	Lorenz von Stein	Hermógenes Pérez de Arce	Woodrow Wilson	Frank Goodnow
Staatswirtschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften [Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales]	Principes d'administration publique [Principios de administración pública]	Elementos de ciencia administrativa	System der Staatswissenschaft [Sistema de la ciencia del Estado]	El administrador público: Estudio sobre principios generales de la administración pública	The study of administration [Estudio de la Administración]	Politics and Administration [Política y Administración]

Fuente: Elaboración propia

1.1. Evolución del Estudio de la Administración Pública.

Primeras Raíces del Pensamiento Administrativo

➤ Johann Heinrich von Justi. Ciencia de la Policía

En el siglo XVIII, bajo el contexto del absolutismo ilustrado, surge en Alemania el cameralismo como una corriente de administración económica y gubernamental. Johann Heinrich von Justi es uno de sus principales exponentes con las *Policeywissenschaft* [Ciencia de la Policía] que juegan un rol crucial en el surgimiento de la administración pública moderna que proponía la racionalización del trabajo administrativo, contribuyendo tanto al bienestar de los ciudadanos como al fortalecimiento del Estado, a través de una nueva administración, cuyos funcionarios obtendrían mayor profesionalización (Guerrero-Orozco, 2015).

En este escenario, las ciencias de la policía surgen en el marco del cameralismo, corriente que se desarrolló como una práctica rutinaria en las oficinas fiscales, pero evolucionó hacia una teoría y una técnica de administración. Este enfoque estaba orientado tanto al perfeccionamiento del Estado como a la promoción de la felicidad de la ciudadanía. En palabras de Guerrero-Orozco (2015), a partir de la obra de von Justi, la policía presenta una dualidad funcional: por una parte, contribuye a la expansión y fortalecimiento de las capacidades del Estado; por otra, promueve la prosperidad y el bienestar de la sociedad.

Von Justi llevó sus propuestas y estas ciencias a su máximo desarrollo al dotarlas de un cuerpo conceptual propio, diferenciando claramente entre la política, como defensa del Estado, y la policía, como técnica de gobierno.

➤ **Charles-Jean Bonnin. Surgimiento de una ciencia administrativa**

A finales del siglo XVIII e inicios del XIX, tras la Revolución Francesa, surge la necesidad de reestructurar el Estado bajo principios racionales, legales y funcionales. Bonnin inscribe su obra en esta época de transformación política y social. La Revolución Francesa derrumbó el antiguo régimen y, con ello, surgió la necesidad de reorganizar el aparato estatal desde nuevas bases racionales, legales y funcionales. El modelo del Estado fue cambiado por un Estado Republicano, centralizado y normativo. Bonnin toma ideas de la Ilustración, especialmente aquellas basadas en la razón, el progreso, la importancia de las leyes y la educación cívica. Para el autor, la administración pública debe desarrollarse como una ciencia normativa, basada en principios y reglas claras, en vez de prácticas al azar, empíricas o improvisadas.

Concepto de Administración Pública según Bonnin

En su libro *Abrégé des principes d'administration* [Compendio de los principios de administración], Bonnin señala que la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la acción social, y como aplicación es el arte de poner aquella acción en práctica. La administración es por

consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes (Bonnin, [1829] 2004).

Bonnin plantea que la administración pública, además de ser una disciplina teórica, también tiene un componente práctico. Es una ciencia porque estudia las relaciones sociales que organizan la vida en comunidad. El autor habla de la administración pública como arte porque aplica ese conocimiento en la realidad para hacer cumplir las leyes. Concibe la administración pública como una fuerza que organiza, corrige, mejora y guía, proporcionando dirección a los seres organizados y a las cosas. Una especie de motor que pone orden corrige errores y ayuda a mejorar lo existente (Bonnin, [1829] 2004)

Bonnin nos indica que la administración pública es una ciencia normativa y práctica, orientada a la organización y al funcionamiento del poder público en beneficio de la sociedad, que debe estudiarse con método y basarse en la realidad concreta que administra.

El autor destaca que la administración pública está instituida para velar por las personas y bienes de los ciudadanos, haciéndolos concurrir a la utilidad común. Su misión es cuidar la ciudadanía y lo que esta valora. Es una forma de asegurarse que la vida colectiva esté resguardada y bien administrada.

A continuación, se presentarán los principios, naturaleza, carácter y objeto de la administración pública, planteadas por Charles-Jean Bonnin.

Naturaleza y carácter

La administración nace con la comunidad, como una necesidad inherente a la naturaleza sociable del ser humano. Desde que las personas vivimos en comunidad surge la necesidad de organización; ahí aparece la administración. Es la respuesta a la convivencia humana desde sus inicios.

El principio fundamental es la sociabilidad natural del hombre, de donde nacen las relaciones sociales y, por ende, las necesidades comunes. Las personas, por naturaleza, vivimos juntas y nos relacionamos; por lo tanto, la raíz de la administración está en la necesidad humana de vivir en comunidad.

Su fin último es la conservación de la comunidad, del orden social y de la vida en común. Está al servicio de la seguridad, la felicidad común y la organización funcional del colectivo. Haciendo posible la convivencia, la armonía, el equilibrio y el bienestar.

Su carácter es esencialmente social, orientado a la acción común. Lo colectivo por sobre lo individual, vinculado al instinto de conservación y al deseo de mantenernos en comunidad. Todo su sentido radica en mejorar la vida compartida entre personas. Aunque existe una administración central, su vitalidad proviene de las administraciones comunales o particulares que

transmiten y reciben el movimiento. La administración central puede tener el control, pero son las comunidades las que le dan vida al sistema.

Principios fundamentales

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad

Bonnin plantea que la administración emerge de forma natural con la vida en comunidad. Al convivir, necesitamos organizarnos, decidir cómo relacionarnos, cómo utilizar los recursos y resolver conflictos. Sugiere que donde hay una comunidad, hay administración, porque la convivencia implica reglas, organización y decisiones colectivas. No se puede pensar una sociedad sin administración, así como no se puede concebir una comunidad sin normas ni estructuras mínimas de coordinación.

2. Que la conservación de la comunidad es el principio de la administración

Este principio, propone que la finalidad de la administración es la preservación y mantener a la comunidad, asegurar su existencia, bienestar y continuidad en el tiempo.

La administración no debe actuar en función de intereses individuales o momentáneos, sino de aquello que confiere estabilidad a la vida comunitaria. Aspectos como el orden público, la salud, la educación, la seguridad y todo aquello que sostiene el tejido social.

3. Que la administración es el gobierno de la comunidad

Bonnin propone que la administración es la forma concreta del gobierno. El modo en que se aplican las decisiones políticas y se ejecutan las normas para la regulación de la vida comunitaria. La administración es la encargada de organizar los servicios públicos, ejecutar presupuestos, implementar políticas y llevar a cabo acciones en nombre del colectivo. Es la traducción práctica del poder político.

4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

La función de la administración es operar conforme a normas que buscan beneficiar a toda la comunidad, y por ello se le atribuye la responsabilidad de ejecutar dichas leyes. Su carácter es activo: la administración actúa, transforma, organiza y responde a las necesidades sociales.

Objeto

La administración pública tiene como objetivo lograr el bienestar social y garantizar la aplicación efectiva de las leyes. Es responsable de asegurar el orden, la seguridad y el progreso social, elementos fundamentales para una convivencia armoniosa. Además, regula las relaciones entre los individuos y la comunidad, abarcando aspectos relacionados con la seguridad, la felicidad y la distribución equitativa de bienes y deberes. Su labor también incluye mantener la vida social unida y funcional, y para ello, coordina y dirige la

acción común de los ciudadanos, de acuerdo con las necesidades compartidas.

A continuación, se presentarán las diferencias entre gobierno y administración, así como entre administración y justicia, basadas en el análisis de los Principios de administración pública de Charles-Jean Bonnin.

Gobierno y Administración

Gobierno



Se refiere a la autoridad soberana que establece las leyes y políticas generales. Toma las decisiones políticas, fija las leyes.

Administración



Es la encargada de la ejecución de las leyes y la gestión de los asuntos públicos conforme a las decisiones del gobierno.

Bonnin reflexiona sobre la relación entre gobierno y administración, y critica la idea de que el gobierno sea el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta. Plantea que tanto el gobierno como la administración deben estar subordinados a la voluntad pública, expresada en la ley y que, si esta se ausenta, lo que existe es despotismo.

El autor propone que la administración no depende exclusivamente del gobierno para actuar, ya que su autoridad proviene de la ley y está integrada

por magistraturas encargadas de hacerla cumplir. Esto sugiere que, aunque la sociedad prescindiera del gobierno, no podría prescindir de la administración, ya que esta última garantiza el funcionamiento de la expresión del cuerpo político.

El gobierno no es el origen de la acción ejecutiva, sino un instrumento para transmitir la voluntad legislativa. La administración, en cambio, posee un conjunto de funciones esenciales como el orden público, la salud, la instrucción, las obras públicas y la seguridad, que constituyen la base de la vida social.

La administración representa la acción concreta del Estado en la vida cotidiana de las personas, mientras que el gobierno actúa como una instancia de articulación y supervisión, siempre supeditado a la ley.

Administración y Justicia

Justicia



Resuelve conflictos mediante juicios, basada en normas y procedimientos judiciales. Se ocupa de la resolución de conflictos y de interpretar las leyes en casos específicos

Administración



Se ocupa de la gestión organizada de los asuntos públicos.

Bonnin establece una distinción fundamental entre la administración y la justicia, dos funciones del Estado con propósitos distintos pero complementarios.

La administración busca mantener la armonía social, organizando a las personas y las cosas conforme a las leyes, y se considera la regla general, ya que es indispensable para el funcionamiento cotidiano y el orden público. Representa la unidad y actúa de manera constante para sostener las relaciones sociales.

La justicia, por su parte, se encarga de hacer cumplir las leyes cuando éstas son vulneradas. Es la regla particular, ya que interviene en casos específicos donde hay conflictos, abusos o infracciones. Juzgar es su función esencial, actuando como un correctivo de los errores del cuerpo social.

El autor sostiene que la justicia es un medio coercitivo necesario cuando las normas administrativas no se respetan. Ambas deben funcionar de manera coordinada, sin superposiciones ni confusiones, pero las leyes a menudo no delimitan con claridad sus atribuciones, lo que genera tensiones de poder entre ambas.

➤ **Florentino González. Aportes fundacionales a la administración pública en América Latina**

Florentino González (1805–1874) ocupa un lugar central en la historia intelectual de la administración pública latinoamericana, siendo uno de los

primeros pensadores en formular un sistema administrativo propio para una república. Su obra constituye un pilar fundamental para comprender la formación del Estado en América Latina durante el siglo XIX, especialmente en contextos marcados por debilidades institucionales, fragmentación territorial y la necesidad de construir una administración racional y profesional.

González adapta principios provenientes del pensamiento europeo, en particular del derecho administrativo francés y de la tradición germana, al escenario post independentista americano, caracterizado por estructuras estatales incipientes y una ciudadanía en proceso de consolidación.

Uno de los aportes más significativos es la defensa de la descentralización administrativa y del fortalecimiento del gobierno local. Para González, la vida municipal constituye la base del sistema republicano, porque allí se ejerce la participación ciudadana, se gestionan los servicios públicos cotidianos y se construye el sentido de responsabilidad cívica. Desde esta perspectiva, la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales en sus diferentes dimensiones (González, [1840] 1994).

Asimismo, atribuye a la administración la función de dirigir y acompañar el movimiento social, entendiendo que el progreso material y moral de un pueblo no surge de manera espontánea. La administración debe adaptarse a los cambios culturales, económicos y políticos, corrigiendo sus desvíos y fomentando el desarrollo. Esta visión anticipa concepciones

modernas de un Estado activo, promotor del bienestar y de la cohesión social.

Otro aporte es la importancia que González asigna a la moralidad pública y a la responsabilidad de los funcionarios. La administración, afirma, debe personificar al Estado y aplicar la ley “suavemente, pero con firmeza” (González, [1840] 1994), exigiendo disciplina, vigilancia, cumplimiento del deber, emisión responsable de informes y un comportamiento ético permanente. En este sentido, González se adelanta a la noción contemporánea de ética pública.

Finalmente, Guerrero-Orozco (2015) recuerda que la obra administrativa de González, publicada inicialmente en 1840, permaneció relativamente desconocida durante buena parte del siglo XIX y XX, hasta su reedición en 1994. Desde entonces, su importancia ha sido ampliamente reconocida, situándolo junto a von Justi, Bonnin y von Stein como uno de los “grandes maestros” de la administración pública, con un aporte único: la formulación de un sistema administrativo adaptado a la realidad republicana de América Latina.

➤ **Lorenz von Stein. La Administración como Instrumento del Estado Social**

Contexto intelectual e histórico de Lorenz von Stein

Lorenz von Stein fue un destacado jurista, economista y sociólogo alemán del siglo XIX, cuya obra se inserta en un momento crucial de transición en Europa.

El siglo XIX estuvo marcado por el auge de los Estados nacionales, el fortalecimiento de las monarquías burocráticas y por la emergencia de movimientos sociales que cuestionaban el orden político tradicional.

Von Stein desarrolla su pensamiento en el seno de un Estado monárquico-burocrático: una estructura en la que el poder se concentraba en manos del monarca y se administraba a través de una burocracia organizada. Introdujo una visión social, proponiendo que el Estado no debía limitarse a mantener el orden, sino que debía promover activamente la transformación social.

Para Lorenz von Stein, el Estado es, ante todo, una institución social y moral: una entidad viva, en constante interacción con la sociedad, que posee una responsabilidad ética hacia ciudadanos (von Stein, [1870] 2016). En su función más profunda, debe ser un agente de transformación y de progreso social. Esta afirmación implicaba reconocer que la autoridad política tenía el deber de mejorar las condiciones de vida de la población, combatir la desigualdad, fomentar la cohesión social y de preservar el orden.

Von Stein se adelanta a las formulaciones posteriores del Estado Social de Derecho del siglo XX, proponiendo que el Estado tiene un rol activo en la construcción de la justicia social. Su concepción del Estado rompe con el mero formalismo jurídico-administrativo y apuesta por un Estado comprometido con el desarrollo material de su pueblo.

En el texto de Díaz (2017), uno de los aportes centrales atribuidos a Lorenz von Stein es su análisis sobre la conexión entre el Derecho Administrativo y la Administración Pública. El autor destaca cómo von Stein concibe esta relación como fundamental para comprender la estructura y funcionamiento del Estado moderno, integrando el marco jurídico con la acción administrativa.

Derecho Administrativo: constituye el marco jurídico que regula la acción de la Administración. Define los procedimientos, establece los límites de actuación y garantiza los derechos de los ciudadanos frente al poder público.

Administración Pública: es el instrumento ejecutor de la voluntad estatal, es decir, la maquinaria a través de la cual el Estado lleva a cabo sus políticas y cumple sus fines sociales.

Von Stein rechaza una visión puramente formalista o legalista del Derecho Administrativo. Desde su perspectiva, el Derecho Administrativo no debía ser reducido a un conjunto de reglas técnicas y procedimientos aislados de la realidad social. Muy por el contrario, su finalidad era ser un instrumento dinámico, adaptado a las necesidades del desarrollo social,

capaz de impulsar las funciones sociales del Estado. Esta postura implica una ruptura con la visión tradicional que concebía la Administración como una mera ejecutora neutral de normas jurídicas. La Administración debe ser activa, actuar en correspondencia con los objetivos sociales del Estado, y ser regulada de tal forma que no frustre, sino que potencie las transformaciones sociales (von Stein, [1870] 2016).

Para von Stein, la Administración Pública interviene activamente en la transformación y gestión de los asuntos públicos. Debe tener una autonomía técnica. Debe ser capaz de organizarse y actuar con criterios propios de eficiencia y especialización. No obstante, esta autonomía no puede ser absoluta: siempre debe estar subordinada al interés general y orientada por los principios de la ética pública (von Stein, [1870] 2016).

La función administrativa, entonces, no es simplemente "aplicar leyes", sino también interpretar las necesidades sociales, gestionar recursos, innovar políticas públicas y promover la equidad en el acceso a los bienes públicos.

Importancia de la ciencia administrativa

Otra de las aportaciones relevantes de von Stein es su impulso a la sistematización del conocimiento administrativo. Reconoce la necesidad de constituir una ciencia de la administración pública, que permita organizar racionalmente la acción administrativa y formar a los futuros funcionarios en criterios de eficiencia y servicio público.

Para él, el estudio de la administración no puede abordarse desde un único campo disciplinario: debe integrar saberes del derecho, la política, la economía y la sociología. De esta forma, von Stein funda un enfoque interdisciplinario que sigue siendo válido para el estudio de la gestión pública contemporánea (von Stein, [1870] 2016).

➤ **Hermógenes Pérez de Arce Lopetegui. La**

Administración Pública en Chile

Contexto Político e Institucional

Durante la década de 1880, Chile vivió transformaciones profundas a nivel territorial, político, económico e institucional. La Guerra del Pacífico (1879-1884), en la que Chile enfrentó a Perú y Bolivia, resultó en la anexión de territorios ricos en salitre, lo que generó una bonanza económica que fortaleció al Estado y a las clases dominantes, pero también provocó nuevas tensiones entre ellas (O'Brien, 1982; Zeitlin, 1984).

En lo político, se vivía una tensión creciente entre el poder presidencial y la oposición parlamentaria, especialmente durante el gobierno de José Manuel Balmaceda, cuyo conflicto con el Congreso en 1889 anticipó la guerra civil de 1891. A pesar del conflicto, el país atravesaba una mejor situación económica que la de la década de 1870 (Barría, 2015).

En este escenario se fue consolidando un proceso de burocratización de la administración pública. Hasta entonces, el Estado chileno conservaba muchas características coloniales. No obstante, desde la independencia ya

existían esfuerzos por racionalizar la administración pública, especialmente en áreas como Hacienda, donde funcionaban oficinas con normas legales claras, plantas definidas y funciones establecidas (Pinto et al., 1977). Aunque estas características burocráticas eran incipientes y no se extendían a todo el aparato de la administración pública, permitieron que algunos funcionarios desarrollaran carreras estables dentro del aparato estatal. En las provincias, sin embargo, el Estado seguía dependiendo de pactos con las élites locales y no lograba imponerse mediante estructuras centralizadas (Barría, 2015).

Su aporte en las reformas administrativas del siglo XIX

La obra de Hermógenes Pérez de Arce se inscribe en este proceso de modernización del Estado. Su papel fue clave en las reformas administrativas que buscaban dejar atrás la discrecionalidad presidencial propia de la primera etapa de la administración pública, en la que la voluntad del presidente influyó directamente en los nombramientos y la gestión. Con la llegada de Balmaceda, se produjo un quiebre con esa lógica, dando paso a una mayor intervención estatal y a una visión de administración más técnica y planificada (Barría, 2015)

La expansión del aparato estatal, la incorporación de nuevos territorios, el aumento del presupuesto público y las nuevas funciones del Estado gatillaron un proceso de reformas orientado a dotar a la administración pública de mayor racionalidad y eficiencia. En ese marco, las ideas de Pérez de Arce respondieron tanto a la necesidad de un Estado más moderno y tecnificado, como a las tensiones entre el modelo liberal

parlamentario dominante y una propuesta de administración más centralizada y profesional (Barría, 2015). Lo anterior se encuentra plasmado en su obra *El Administrador Público* (1884), donde se observa una clara articulación entre derecho y administración. Para él, el derecho no era solo un marco normativo, sino el soporte estructural de la acción administrativa, indispensable para delimitar funciones, establecer jerarquías y dotar al Estado de coherencia (Barría, 2015).

En el pensamiento de Pérez de Arce, se comienza a delinear una distinción clara entre las funciones de gobierno y de administración. En este sentido, propone que la administración pública debe mantenerse diferenciada del quehacer político, considerando que esta constituye el engranaje que activa los servicios públicos cuyo objetivo es el bien común. Desde esta perspectiva, gobernar y administrar son funciones distintas, aunque complementarias. Gobernar, según Pérez de Arce, se relaciona con la formación de la ley, la representación en el extranjero y la dirección de los intereses colectivos (Pérez de Arce, [1884] 2015).

Por su parte, administrar implica una labor más técnica y ejecutiva, orientada a cumplir los mandatos establecidos por el gobierno, sin involucrarse directamente en las decisiones políticas. Estas reflexiones evidencian una temprana preocupación por delimitar el ámbito de acción de la administración pública, en un esfuerzo por profesionalizar su ejercicio y evitar la politización de su funcionamiento. Esta diferenciación entre lo político y lo administrativo se transformará posteriormente en uno de los

pilares fundamentales del pensamiento administrativo moderno (Barría, 2015).

En sus propuestas y en su estilo de gestión también se hace evidente la influencia de modelos europeos, particularmente del derecho administrativo alemán y francés.

Pérez de Arce es, sin duda, una figura clave en la construcción del Estado moderno en Chile. Su obra busca dotar al aparato estatal de eficacia y profesionalismo y legitimarlo mediante el conocimiento y la regulación jurídica. Su legado perdura en los cimientos de la administración pública chilena del siglo XX, tanto en su dimensión normativa como en su dimensión institucional. Fue uno de los fundadores del pensamiento administrativo nacional y su influencia se refleja en el desarrollo de normativas, sistemas de control y mecanismos de gestión que siguen siendo parte del quehacer público hasta hoy (Barría, 2015).

➤ **Woodrow Wilson. La profesionalización de la administración pública en Estados Unidos.**

Contexto

Los aportes de Wilson centran su interés en la eficiencia del gobierno y en la creciente complejidad de la administración pública. En 1887, Woodrow Wilson presentó su ensayo clásico *The study of administration* [El Estudio de la Administración], considerado un texto fundacional en la disciplina, donde plantea la separación entre política y administración.

Wilson escribiría su obra cuando en Estados Unidos y a pesar de llevar un siglo de vida independiente, su maquinaria institucional aún era novel, cuya impericia le llevó a cometer muchos errores, como lo que nos presenta Barzelay (1998) al referirse a la administración estadounidense del siglo XIX, en donde, las decisiones operativas se sustentaban en las políticas partidista, las asignaciones anuales de muchas dependencias se gastaba durante el primer trimestre, sin siquiera haber elaborado un presupuesto, entre otras cosas.

A lo anterior, se sumó la presencia del sistema de botín, en donde el empleo público se había transformado en un premio a repartir por parte de las autoridades electas, a quienes les habían colaborado en su campaña y se consideraba como leales. En 1881, la institucionalización del sistema de botín generó un remezón, luego de que Charles Julius Guiteau, un frustrado aspirante a un cargo al que se le negó el empleo que buscaba, le disparó al presidente James Garfield, quien falleció unos meses después. En 1883, se produce la primera gran reforma al servicio civil de la administración federal, a través de una ley (National Civil Service Act)¹ que vino a regular su acceso, introduciendo el sistema de mérito para seleccionar a quienes se desempeñarían en la administración pública, ley conocida como Pendleton Act ([1883] 2017) en honor al parlamentario que le patrocinó (Muñoz, 2013),

¹ Pueden ahondar sobre el espíritu de dicha ley en <https://www.ebsco.com/research-starters/history/pendleton-act>

estableciendo como responsable de supervisar los procesos a la Comisión del Servicio Civil (The Civil Service Commission)

En este contexto, Wilson propone separar la administración del control político, lo que plantea una visión más racional y eficiente para la gestión pública. El autor distingue entre la esfera política, encargada de definir los fines del gobierno, y la administración, responsable de su ejecución técnica (Wilson, 1887). A través de esta separación, Wilson aspiraba a lograr una administración pública que no estuviera influida por las disputas políticas del momento. Consideraba que la administración debía ser manejada por profesionales capacitados, cuya responsabilidad era aplicar las políticas de manera eficaz y técnica, sin que las decisiones políticas afectaran la calidad o los métodos administrativos, veía la política como el espacio para la toma de decisiones democráticas, pero defendía que la ejecución de esas decisiones debía ser gestionada por personas con el conocimiento y las habilidades necesarias para asegurar su efectividad (Wilson, 1887).

La administración como ciencia

Wilson sostiene que la administración pública debe ser estudiada de manera sistemática y científica, al igual que cualquier otra disciplina técnica. Propone que no basta con aprender a administrar por experiencia; el estudio de la administración debe basarse en principios claros y universales que puedan aplicarse a diversos contextos (Wilson, 1887).

Wilson reconoce que Europa, especialmente países como Alemania, Francia e Inglaterra, estaba mucho más avanzada en el ámbito de la administración pública que Estados Unidos. Él consideraba que Europa ya había implementado modelos administrativos eficientes, especialmente a través de la burocracia alemana, que destacaba por su profesionalismo, orden y disciplina. En particular, Wilson veía en el modelo alemán una estructura centralizada de la administración pública que permitía una gestión más controlada y eficiente de los recursos. A pesar de que Estados Unidos no podía simplemente copiar esos modelos, dado su sistema descentralizado y federal, Wilson sugería que el país debería aprender de Europa y adaptar los principios de administración pública que habían demostrado ser exitosos. Sin embargo, subraya que cualquier adaptación de los modelos europeos debía mantener los valores democráticos.

Necesidad de profesionalización del servicio civil

Como ya se señaló, antes de que Wilson escribiera su gran obra, en Estados Unidos se había instalado el sistema de botín, que permitía a los presidentes y otros políticos otorgar puestos en el gobierno a sus partidarios como recompensa política. Wilson consideraba que este sistema era un obstáculo para la eficacia administrativa, ya que no garantizaba que las personas que ocuparan cargos públicos fueran competentes. Por lo tanto, Wilson abogó por una reforma profunda del servicio civil, proponiendo que los puestos en la administración pública fueran otorgados con base en el mérito y la competencia, no en las lealtades políticas. El objetivo era

garantizar que los empleados públicos tuvieran la capacitación adecuada y pudieran desempeñar su trabajo con el máximo nivel de eficiencia. Lo anterior, venía a reforzar lo iniciado en 1883 con la primera reforma al Servicio Civil estadounidense (Pendleton Act ([1883] 2017)).

Objetivos de la administración pública

Wilson veía la administración pública como un medio para lograr varios objetivos clave:

- Eficiencia: Mejorar la utilización de los recursos del gobierno.
- Efectividad: Lograr que las políticas públicas se implementen correctamente.
- Moralidad: Asegurar que la administración actúe con integridad y justicia.

En contraste, Simon (1947), en *Administrative Behavior* [Comportamiento administrativo], argumenta que la toma de decisiones en la administración pública no puede separarse por completo de la política. Propone que los administradores públicos no solo ejecutan políticas, sino que también participan activamente en la formulación de decisiones, lo que desafía la idea de una separación estricta entre política y administración. Simon introduce la distinción entre hechos y valores como una alternativa conceptual a la dicotomía política-administración, sugiriendo que los administradores deben considerar tanto los aspectos técnicos como los valores en sus decisiones.

En *The Administrative State* [El Estado administrativo], Waldo (1948) sostiene que la administración pública es inherentemente política y que la dicotomía entre política y administración es falsa. Afirma que los servidores públicos ocupan posiciones políticas que requieren más que la mera implementación de políticas establecidas por funcionarios electos. Waldo destaca la tensión entre la democracia y la burocracia y argumenta que los administradores deben equilibrar la eficiencia con los principios democráticos, como el debido proceso y el acceso público al gobierno.

Ambos autores, Simon (1947) y Waldo (1948), coinciden en que la dicotomía política-administración propuesta por Wilson simplifica en exceso la compleja interacción entre ambas. Argumentan que los administradores públicos no solo ejecutan políticas, sino que también influyen en su formulación y deben considerar tanto aspectos técnicos como valores democráticos en sus decisiones. Esta perspectiva reconoce que la administración pública tiene un componente político inherente y que la separación estricta entre política y administración no refleja la realidad del funcionamiento del Estado.

Por otra parte, White (1964) coincidía con Wilson y Goodnow en la necesidad de distinguir entre la política y la administración. La primera expresa la voluntad popular y fija los objetivos, mientras que la segunda se ocupa de la ejecución de las decisiones dentro de un marco legal y técnico. No obstante, advertía que la separación no era absoluta, pues en la práctica

ambas esferas se influyen mutuamente, siempre preservando la subordinación de la administración a la política democrática.

➤ **Frank J. Goodnow. La Administración como Ejecución Técnica de la Voluntad Política.**

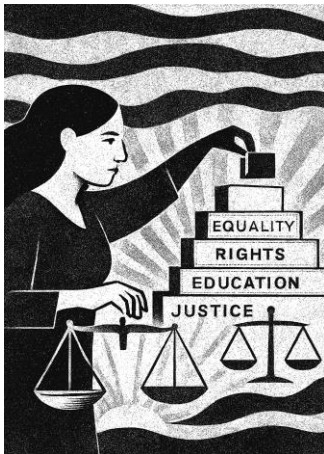
La distinción entre Política y Administración como elementos centrales su planteamiento

En su obra *Politics and Administration* [Política y Administración] (1900), Goodnow plantea que la política se encarga de expresar la voluntad del Estado (definir los fines), mientras que la administración ejecuta esa voluntad (los medios). Este planteamiento profundiza la dicotomía ya sugerida por Woodrow Wilson en 1887. A diferencia de Wilson, Goodnow otorga soporte jurídico a la distinción entre política y administración, pues concibe la administración no solo como un proceso técnico, sino también como una función regulada por el derecho, lo que asegura la legalidad y el control democrático.

Su propuesta contribuyó a legitimar el surgimiento de un aparato estatal más profesional y estable, con funcionarios de carrera y reglas formales que asegurarían la continuidad. Abrió el camino al fortalecimiento del servicio civil basado en méritos, como respuesta a los excesos del *spoils system*, promoviendo, además, una relación articulada entre política y administración

Aunque defendía su separación conceptual, subrayó la necesidad de coordinación para que el sistema democrático funcionara de manera armónica. Para Goodnow, la administración debía subordinarse a la política porque esta representa al pueblo, pero, al mismo tiempo, debía preservar su carácter técnico y estable.

1.2. Mujeres en la construcción de un mejor Estado. Siglos XVIII y XIX



Si bien, para la elaboración de este texto, no hemos encontrado autoras mujeres que, durante el siglo XVIII y XIX, hayan dedicado con su pluma a reflexionar en torno a la administración pública, sí hubo muchas mujeres que, desde distintos ámbitos, fueron protagonistas en la construcción de un Estado más justo y equitativo, e influyendo en la manera de gestionar lo público, en un periodo en que, además, los espacios de participación eran muy restrictivos por lo que, consideramos de toda justicia, visibilizar su aporte y destacar su valentía.

Son muchas las mujeres que, de una u otra forma, influyeron en la construcción de un mejor Estado y de su institucionalidad; sin embargo, debimos limitarnos solo a cuatro: dos de ellas, cuyo aporte se dio principalmente durante el siglo XVIII, y otras dos, durante el siglo XIX.

➤ Siglo XVIII (años 1701 al 1800)

□ Catharine Macaulay (1731-1791). Británica

Cuando el imperio británico buscaba imponer el yugo sobre Estados Unidos y Canadá, Macaulay, en 1775, y dirigiéndose a los habitantes de Inglaterra, Escocia e Irlanda dejaba de manifiesto las falencias del sistema representativo, en donde la Libertad, la Constitución y los Privilegios, no tenían un correlato decisonal para darle un marco de actuación y de limitación, lo que contribuía a tensionar la seguridad del país versus la felicidad de sus ciudadanos. Dicha reflexión era un llamado a ejercer sin presiones ni miedos, la representatividad y que, ésta, en la búsqueda del bien común, considerara la felicidad de la ciudadanía, lo cual, hasta ese momento, muchas veces resultaba estar en tensión. A la falta de precisión en las actuaciones y limitaciones, sumó como resultados, fenómenos como la corrupción, y falta de imparcialidad.

En el transcurso de dos décadas, 1763 - 1783 escribió los 8 volúmenes del libro *The History of England from the Accession of James I to that of the Brunswick Line* [La historia de Inglaterra desde la ascensión al trono de Jacobo I hasta la de la dinastía Brunswick], que para ese periodo fue considerada “la primera obra integral y antimonárquica” con una marcada mirada republicana (en Looser, 2010)

Si bien Macaulay es reconocida mayormente como historiadora, escribió sobre la política cuya postura, para la época, resultaba ser radical (Britannica Editors, 2025). Dejó un legado importante al plantear en sus

obras, la igualdad jurídica, los alcances de la ciudadanía, entre otros temas, lo que han resultado ser relevantes en la construcción de un mejor Estado

□ Olympe de Gouges (1748-1793). Francesa

Durante la Revolución Francesa, Marie Gouze, conocida como Olympe de Gouges, desempeñó un papel importante en la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres. Luego de que la Asamblea Nacional Francesa aprobara la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* [Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano] en 1789 (Asamblea Nacional Francesa), texto de gran relevancia en lo que sería la construcción del Estado de derecho que viene a dar certeza jurídica sobre el uso y goce de los derechos de la ciudadanía, de Gouges, pionera en el feminismo, alzó su voz, cuestionando la universalidad de la declaración al haber utilizado el término de “hombre” y “ciudadano”, ya que, dicho lenguaje resultaba ser restrictivo, dejando fuera del reconocimiento de los derechos a un grupo importante de la ciudadanía, como lo eran las mujeres, y es por ello que, parafraseando la Declaración de 1789 (Asamblea Nacional Francesa), presenta la *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne* [Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana], en 1791 (de Gouge). En este documento, no solo busca plasmar el reconocimiento de los derechos de las mujeres, al cambiar los términos de “hombre” y “ciudadano” por “mujer” y “ciudadana”, sino que además plantea en lo que sería su artículo 11, una misma igualdad entre hijos e hijas nacidos dentro o fuera del matrimonio, eliminando con ello, los prejuicios que podrían llevar a ocultar la realidad (de Gouges, 1791; Kuiper, 2025)



➤ **Siglo XIX (años 1801 al 1900)**

- ☐ Florence Nightingale (1820–1910). Británica

En el ejercicio de lo que sería su gran pasión, la enfermería, Florence Nightingale, impulsó varias reformas de relevancia, al establecer protocolos para la atención de pacientes como también en la formación en el cuidado de enfermos, introduciendo estándares para la profesionalización de las enfermeras. Además, tal como plantea Cohen (1984), Nightingale fue pionera en el uso de la estadística para explicar fenómenos sociales.

Una vez que se desata la Guerra de Crimea, e Inglaterra se suma en apoyo de Turquía, las noticias en Londres daban cuenta de la deficiente atención de los soldados británicos que se encontraban enfermos y heridos. En 1855, y por voluntad de la propia Nightingale, fue destinada a Scutari (hoy Üsküdar en Turquía), en donde, al verificar las condiciones de insalubridad, estableció estándares para la atención de los soldados pacientes enfermos, con la finalidad de asegurar condiciones mínimas de salubridad, ya que, la

falta de ésta dificultaba no solo el periodo de recuperación de los pacientes, sino que incluso, derivar en la muerte de ellos (Selanders, 2025).

Para justificar la necesidad de introducir las reformas, Nightingale las fundamentó en evidencia, por ejemplo, al establecer la relación entre la insalubridad y la muerte, para impulsar cambios en la atención a los pacientes. En esta línea, y a petición del Secretario de Guerra británico, en 1858, Nightingale elabora el informe *Notes on matters affecting the health, efficiency and hospital administration of the British army* [Notas sobre cuestiones que afectan a la salud, la eficiencia y la administración hospitalaria del ejército británico]², transformándose en pionera en el uso de la estadística para la toma de decisiones basada en evidencia.

□ Josephine Shaw Lowell (1843 – 1905). Estadunidense

Lowell fue una activista en la lucha contra las injusticias e impulsora de reformas sociales y administrativas (Hansan, 2013).

Como primera comisionada del New York State Board of Charities, nombrada en 1876 y hasta 1889, año en que cesó en el cargo, Lowell alzó la voz en defensa de las personas que no podían hacerlo, denunciando las precarias condiciones en instituciones como hospitales, orfanatos, asilos, casas de beneficencia y prisiones. En los informes elaborados, constatando dicha realidad, atribuía dicha realidad a hechos de corrupción al interior de las mismas instituciones. Las reformas promovidas por Lowell, cuya finalidad

² Lo pueden revisar en <https://iiif.wellcomecollection.org/pdf/b20387118>

era mejorar las condiciones de las personas atendidas por las instituciones de Beneficencia de Nueva York, eran de carácter administrativo, introduciendo cambios, entre ellos, la estandarización de procedimientos, la inspección, y se establecen los criterios de elegibilidad.

Publicó varias obras, entre ellas artículos con sustento teórico sobre la labor de la asistencia, informes sobre la beneficencia social. Destaca la publicación en 1884 del libro *Public Relief and Private Charity* [Ayuda pública y caridad privada], en donde plantea que la caridad no tiene por finalidad aliviar el sufrimiento de las personas, sino prepararlas para desenvolverse de manera productiva (EBSCO, 2023).

**FLORENCE
NIGHTINGALE**
1820–1910



British

**JOSEPHINE
SHAW LOWELL**
1843–1905



American

2 BUROCRACIA

Este capítulo está dedicado a la burocracia, pilar fundamental para toda organización, en especial, para las administraciones públicas.

Con el aporte fundamental de Max Weber, se aborda la burocracia como concepto y práctica. se exploran sus raíces teóricas, en donde sus principios son fundamentales para garantizar eficiencia, previsibilidad y legitimidad en la gestión de los asuntos públicos.

Del modelo racional- legal propuesto por Weber con el cual se inicia este capítulo, han surgido distintos enfoques de análisis. Este apartado continúa con las líneas de estudio centrado en las reglas, en la representatividad del personal en la conformación de la burocracia, como de aquel que está en la línea directa con la ciudadanía en la implementación de las políticas pública.

2.1. Burocracia weberiana

Para entender cómo funcionan las instituciones públicas y cómo se relacionan entre sí, la teoría burocrática ofrece ideas clave. Esta teoría nos ayuda a entender cómo se organiza el trabajo en el sector público, destacando la importancia de seguir reglas y de cumplir ciertos roles dentro de la administración.

Entenderemos la burocracia como un sistema organizativo clave en la administración pública, caracterizado por la jerarquía, las reglas formales y la división del trabajo. Su influencia es profunda y multifacética: la burocracia es esencial para la implementación de políticas, la prestación de servicios públicos y la garantía de la estabilidad y la legitimidad en la gestión gubernamental.

El modelo burocrático fue desarrollado por Max Weber, un sociólogo alemán perteneciente a la escuela estructuralista. Él explicó que las instituciones públicas funcionan bajo una lógica racional, es decir, toman decisiones de manera ordenada y coherente. Max Weber ([1922] 1964), articuló su teoría burocrática principalmente en su obra *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y Sociedad], complementada por *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* [La ética protestante y el espíritu del capitalismo] de 1905, y las conferencias reunidas en torno a lo que se conoce como la “Política y el Científico”, como lo son la *Politik als Beruf* [La política como vocación] y *Wissenschaft als Beruf* [La ciencia como vocación] en 1919. Al igual que la obra *Economía y Sociedad*, los *Gesammelte Aufsätze zur*

Religionssoziologie [Ensayos sobre sociología de la religión] de 1921 fueron publicados de manera póstuma, para lo cual su esposa Marianne Weber trabajó en su edición. En ellas describe la burocracia como un “tipo ideal” propio de la modernidad, basado en la autoridad racional-legal: una organización jerárquica, con división del trabajo, competencias definidas, selección meritocrática, carrera administrativa, reglas formales, archivo escrito y trato impersonal. Este diseño permite eficiencia, previsibilidad y calculabilidad, condiciones que favorecen tanto al capitalismo como al Estado moderno. Weber contrasta la burocracia con formas tradicionales y carismáticas de dominación, mostrando cómo la racionalización y la legalidad desplazan el patrimonialismo. Su aporte fue doble: ofrecer un marco analítico para comparar organizaciones y explicar la consolidación del poder administrativo moderno, y señalar los límites éticos y políticos de una dominación que, aunque eficaz, puede producir desencantamiento y pérdida de autonomía. Max Weber realizó aportes fundamentales al estudio de las organizaciones y al desarrollo de la teoría burocrática. En *Economía y Sociedad*, Weber ([1922] 1964) introduce su famoso modelo de dominación legítima, diferenciando tres tipos puros de autoridad: tradicional, carismática y racional-legal. Esta última, base de la burocracia moderna, se caracteriza por una organización jerárquica, la división del trabajo, normas impersonales y la selección de personal por competencia técnica. Para Weber, la burocracia representa la forma más eficiente y racional de organización, esencial para el funcionamiento del Estado moderno y el capitalismo. Su análisis no solo describe una estructura ideal, sino que también advierte

sobre su potencial para generar una "jaula de hierro" que limite la libertad individual. En esta obra, advierte estas ambivalencias, donde la posible "jaula de hierro" de la racionalidad instrumental, la rutina, el formalismo y el riesgo de subordinación de fines sustantivos a medios técnicos limita las libertades personales de los burócratas.

Por ello, su percepción de la burocracia es esencial para comprender la estructura y la administración de los servicios públicos, tanto a nivel nacional como local (Lipsky, 2010). Este enfoque se convierte en un componente fundamental de la cultura organizacional del Estado, ya que, como veremos en este documento, busca promover el bienestar general a través de diversos servicios públicos (Denhardt & Denhardt, 2015; Moore, 1995).

Según Loredó y otros autores (2008), la teoría burocrática surge como respuesta a otras teorías anteriores que abordaban temas como el puesto de trabajo, la estructura de la organización o el comportamiento humano, pero de forma independiente. Eso hacía difícil entender bien cómo funcionaban las organizaciones. La teoría burocrática intenta unir todos estos elementos en un único modelo, al que, desde ahora, llamaremos simplemente "burocracia". Como señala Olsen (2005, p. 2), esta teoría incluye un conjunto de ideas que relacionan cómo es una organización con la forma en que se administra, cómo se comportan sus integrantes, qué resultados obtiene y cómo puede cambiar.

La teoría de la burocracia comenzó a aplicarse en la administración entre los años 1930 y 1940, debido a dos razones principales:



Por un lado, las teorías anteriores —la clásica y la de las relaciones humanas— eran muy limitadas e incluso contradictorias entre sí. Cada una mostraba una visión muy extrema e incompleta de cómo funcionan las organizaciones, lo que generó la necesidad de una mirada más completa que incluyera tanto la estructura de la organización como a las personas que trabajan en ella.



Por otro lado, se necesitaba un modelo de organización racional, que permitiera entender todas las variables que influyen en el funcionamiento de una organización y cómo se comportan sus integrantes. Este modelo debía poder aplicarse tanto en fábricas como en cualquier otro tipo de organización humana (Loredo et al., 2008, p. 3)

Siguiendo las ideas de Max Weber, la burocracia se planteó como una forma de eliminar las prácticas clientelistas que existían en las organizaciones. Para Weber, esas prácticas podían corregirse mediante normas claras y sistemas administrativos bien estructurados. Él veía la burocracia como una herramienta de control, en la que la organización funciona como una máquina que sigue reglas, controles y jerarquías para ser más eficiente (Rivas, 2009). Según esta lógica, una institución burocrática debería funcionar con total precisión: ni hacer más ni menos de lo que se

espera (Petrella, 2007). De esta forma, podemos entender las funciones y definiciones de la burocracia como:

- **Estructura y Organización**

La burocracia se basa en una cadena jerárquica, reglas claras y procedimientos estandarizados, lo que permite la coordinación eficiente de grandes organizaciones públicas (Sharma, 2021; Xiong, 2024; Febrianti et al., 2022).

- **Implementación de Políticas**

Es el mecanismo que traduce las decisiones políticas en acciones concretas, asegurando la continuidad y la coherencia en la ejecución de políticas públicas (Sharma, 2021; Peters, 2015; Xiong, 2024).

- **Prestación de Servicios**

Los burócratas son responsables directos de la prestación de servicios públicos, diferenciándose del gobierno político en su función operativa (Febrianti et al., 2022; Chang & Brewer, 2022).

Principios Burocráticos.

Según la teoría burocrática una organización debe funcionar cumpliendo con principios de carácter racional, los que se resumen en el siguiente cuadro

Cuadro Nº 2: Principios de la Teoría Burocrática.

Principio	Descripción
La formalización	Existe el principio de las zonas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente ordenadas por reglas, es decir, por las leyes o los reglamentos administrativos.
Una estructura jerárquica formal	Los principios de jerarquía de cargos y de niveles de autoridad graduados significan un sistema firmemente ordenado de subordinación, en el que las oficinas inferiores están bajo la supervisión de los superiores.
La división del trabajo	Cada miembro del grupo tiene una función específica para evitar conflictos en el mandato.
La impersonalidad	Los trabajadores de la organización simplemente cumplen con sus tareas y siempre pueden sustituirse entre sí. El sistema, una vez formalizado, trabajará tanto con una persona como con otra.
Competencia técnica y meritocracia	La elección de los empleados y de las posiciones depende únicamente de sus méritos y capacidades.
La separación de la propiedad y la gestión	Los burócratas simplemente administran los medios de producción que carecen de ellos.
La profesionalización de los empleados	A los expertos son a quienes se les divide el trabajo y se les paga de acuerdo con sus funciones o del cargo. Sus puestos son su actividad principal dentro de la organización y son designados por el superior inmediato.

Fuente: Elaboración propia en base a Weber (1978)

Autores institucionalistas como North (1993), Scott (2014) y Olsen y March (2004) explican que, en la burocracia, las reglas y normas deben unir y

dar coherencia a toda la organización. Dentro de una organización, este principio ayuda a definir cómo deben comportarse las personas y evita confusiones, lo que hace que el trabajo sea más racional y eficiente (Mintzberg, 1979). Sobre la división del trabajo, el autor dice que consiste en organizar al personal según los objetivos que se quieren lograr. Para ello, se requieren cargos con funciones y responsabilidades bien definidas (Trelles, 2009).

Los enfoques institucionalistas señalados anteriormente también resaltan el principio de impersonalidad en las organizaciones: las personas solo "ocupan" un cargo, pero el poder no reside en ellas, sino en el cargo que desempeñan. En este sentido, North (1993) apoya la idea de que las personas van y vienen, pero las instituciones perduran, lo cual es característico de la burocracia.

Aunque la teoría burocrática se basa en reglas y busca una obediencia racional, sus críticos cuestionan su utilidad en el mundo actual. Por ejemplo, Crozier (1964) sostiene que este tipo de arreglo tiende a volverse excesivamente rígido y formal, lo que genera dinámicas internas que dificultan el aprendizaje y la adaptación institucional. Esto hace que sea un sistema lento, poco flexible y que no responda bien a los cambios del entorno político o económico, especialmente en contextos de alta incertidumbre (Burns & Stalker, 1961; Merton, 1964).

Martínez (2016) también reconoce que la burocracia puede ayudar a controlar las organizaciones, pero advierte que no toma en cuenta lo que

ocurre en la sociedad ni las demandas de la ciudadanía. Además, como es fácil de manejar desde el poder político, puede utilizarse para favorecer ciertos intereses. Dentro de las organizaciones, también puede llevar al uso indebido del "secreto oficial", ocultando información útil para la ciudadanía con el fin de aumentar el poder personal. Esto genera desconfianza en los mecanismos de transparencia y de comunicación que deberían existir.

En general, muchas críticas al modelo de Weber se deben al comportamiento real de las personas que trabajan en el sector público. Aunque la teoría propone un sistema racional basado en el seguimiento de reglas, en la práctica esto no siempre se cumple debido a factores culturales y sociales. Meza (2017) sostiene que el modelo ideal de Weber fue malinterpretado porque exigía que las personas siguieran procesos muy rígidos, lo cual no se ajusta a la realidad, especialmente en el sector público.

Aun así, Trelles (2009) sostiene que la teoría burocrática es útil porque sus características pueden adaptarse a distintos tipos de organizaciones. En este sentido, la burocracia sería un modelo ideal. Sin embargo, la literatura muestra que esta teoría es solo un esquema conceptual que ha evolucionado con el tiempo y se ha adaptado a distintas instituciones. Por ejemplo, en el sector público, la burocracia se ha convertido en una característica típica de la gestión estatal. Por eso, se entiende que la burocracia puede verse de distintas formas, desde casos en los que está muy presente hasta otros en los que casi no existe. Es decir, se trata de un enfoque que depende del contexto (Petrella, 2007).

En resumen, más allá de las opiniones a favor o en contra del modelo de Weber, su teoría sigue siendo clave para entender cómo funcionan las organizaciones. En el caso del sector público, se puede decir que la burocracia es un conjunto de reglas y procedimientos que busca asegurar la continuidad, coherencia y efectividad de las políticas públicas, así como evitar que el poder público se use de manera arbitraria (Zuñanic & Iacoviello, 2010). Además, siguiendo a Otálora y Vivas (2011), la burocracia también se puede ver como el conjunto de funcionarios públicos que trabajan dentro de una estructura con reglas y prácticas básicas y cuyo comportamiento refleja una identidad burocrática que se relaciona constantemente con distintos actores, recursos y sistemas de información.

Políticas Públicas y Burocracia

Las políticas públicas surgen de la agenda pública, que, según Oszlak (2006), nace en el siglo XIX como una reacción frente a las desigualdades creadas por el sistema capitalista. Desde entonces, el Estado y el mundo político enfrentan desafíos constantes para mejorar la vida de las personas. En este contexto, Oszlak plantea que la burocracia es una herramienta que permite desarrollar e implementar estas políticas, ya que ofrece los mecanismos institucionales necesarios para enfrentar los problemas sociales. Por eso, se puede decir que las burocracias estatales son el resultado de las decisiones que toma el Estado ante distintos conflictos, considerando también las posturas de otros actores involucrados. Como dice Bozeman (2015, p. 8): “todos los países del mundo, desde los más socialistas hasta los

más capitalistas, dependen en gran medida de su aparato burocrático para implementar políticas públicas y entregar servicios”.

De manera similar, Vargas (1999, en Otálora & Vivas 2010) señala que la burocracia es el resultado de la forma en que el Estado ha respondido a los problemas planteados por distintos actores en la agenda pública. En ese proceso, cuestiones como el presupuesto, la legitimidad y la visibilidad de las políticas pueden verse influidas por la lógica burocrática.

Por otro lado, Martínez (2014) señala que la burocracia también actúa como actor clave en el proceso de creación de políticas públicas. Es decir, el poder ejecutivo necesita considerar el conocimiento técnico de los funcionarios públicos para tomar decisiones acertadas. Esta idea proviene de Woodrow Wilson (1887), quien propuso separar la administración de la política, argumentando que la ciudadanía se beneficia más cuando la administración está en manos de expertos estables, en vez de depender solo de los gobiernos que cambian cada cierto tiempo. Araya (2016) refuerza esta idea al hablar de los “Burócratas de las Políticas Públicas” (BPP), quienes desempeñan un papel muy importante en la formulación de las políticas porque, desde su experiencia, pueden identificar y analizar los problemas incluso antes que los políticos.

Siguiendo esta línea, Echebarría (2006) sostiene que la burocracia es una parte esencial del Estado de Derecho y que puede desempeñar distintos roles en las políticas públicas. Por un lado, puede ser un actor neutral y profesional que asegura la estabilidad, la adaptación y la preocupación por el

interés público. Por otro lado, también puede convertirse en un recurso más personal o más político, en el que algunos funcionarios defienden sus propios intereses y se resisten al cambio. Para Echebarría, una forma de saber qué rol ha desempeñado la burocracia en una política pública es observar la calidad de dicha política. Además, plantea que, desde los gobiernos nacionales o locales, especialmente a través de cargos directivos, se puede lograr una mejor relación entre la burocracia y las necesidades reales de los territorios, adaptando las políticas a cada situación concreta.

Peters (1993) también reflexiona al respecto y sostiene que existe una relación directa entre la teoría de Weber y la forma en que se aplican las políticas públicas. Para explicarlo, cita el estudio de Pressman y Wildavsky sobre la “ejecución” de políticas, en el que se afirma que la burocracia desempeña un papel fundamental en la implementación de los programas públicos. Peters (1993) cree que, para entender este proceso, hay que estudiar cómo funcionan las tareas administrativas cotidianas, especialmente en los niveles más bajos de las instituciones. Las corrientes europeas también apoyan esta visión: sostienen que, para lograr políticas públicas efectivas, es clave observar los valores y comportamientos de los funcionarios que están en contacto directo con la ciudadanía.

De esta forma, es muy importante observar a los burócratas que implementan las políticas públicas, ya que son ellos quienes realmente las ponen en práctica y enfrentan los problemas reales del día a día.

2.2. Las Reglas

Weber ([1922] 1964) nos proporciona un modelo que busca ser eficiente y eficaz, sin embargo, la aplicación de dicho modelo, los hacen las personas, en este caso, el personal de las administraciones públicas, quienes participan en la definición de los procesos, y también de su aplicación. Robert Merton (1964) nos daba cuenta de algunos problemas que se generaban en la aplicación de las reglas por parte de los funcionarios que hacían ineficiente a la misma burocracia. Entre los aspectos negativos que señalaba Merton (1964), estaba que en el trabajo diario de los funcionarios se limitaban solo a cumplir las normas, sin importar en absoluto el resultado obtenido, desplazando los objetivos originarios de la organización. Este desplazamiento traía como consecuencia el “virtuoso burocrático que no olvida nunca ni una sola regla de las que rigen su actuación y, en consecuencia, es incapaz de atender a muchos de sus clientes” (Merton, 1964: pág. 206). Lo anterior, provocaba también rigidez e incapacidad para adaptarse al cambio.

Como ya se señalaba, la aplicación del modelo no siempre arroja los resultados esperados. A lo señalado por Merton (1964), otros autores también han centrado su atención en el modelo, especialmente, en una de sus propuestas, como lo son las normas, los procedimientos, entre otros, y que acotaremos en las reglas, las cuales deben guiar los procesos institucionales, cuyas consecuencias negativas o positivas, se dan no solo al interior de las administraciones públicas sino también tiene consecuencias en la ciudadanía que debe interactuar con el Estado.

En este sentido, es importante distinguir la tipología en la que pueden encontrarse las reglas según su complejidad y también según la contribución que tienen para lograr los objetivos planteados.

Weber ([1922] 1964), en su modelo burocrático, la referencia a las reglas, se entienden que son funcionales al objetivo, aun cuando sean complejas o no de ser cumplidas, es decir, con poca carga de cumplimiento y con orientación al objetivo o eficaz, en donde, importe el logro del objetivo, aun cuando, la carga de cumplimiento sea alta. En este sentido, cobra vital importancia de definir el objetivo que se busca lograr a través de las reglas que se establezcan, aun cuando, para Simon (1947) “está muy lejos de ser una tarea fácil la definición o delimitación de objetivos para los servicios públicos” (en Waldo, [1953] 1967: pág. 474)

Dado lo anterior, aquellas reglas que cumplen con lo que buscaba Weber ([1922] 1964) las categorizaremos como reglas buenas y aquellas que no, como reglas malas. Para cada una de estas, podemos encontrar 2 tipos de reglas: los que se presentan en la siguiente imagen.

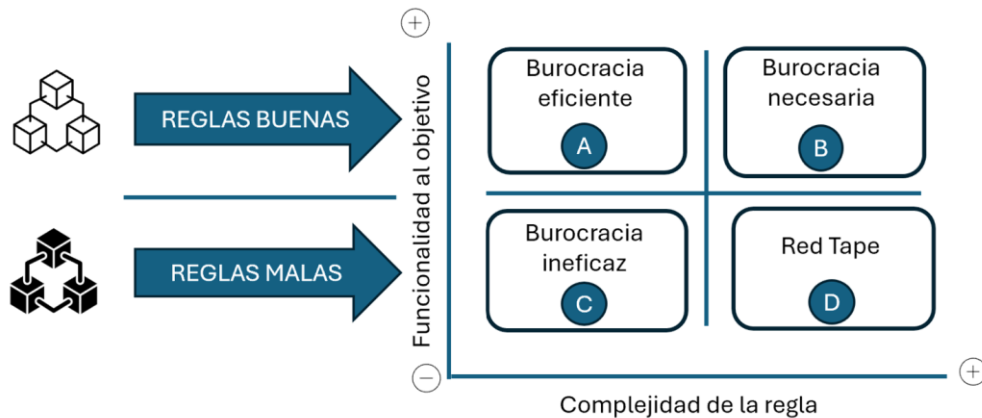


Imagen Nº 1: Tipología de reglas según complejidad y su funcionalidad al objetivo

Fuente: Elaboración propia, en base a Bozeman (1993), van Loon et al (2016), DeHart-Davis (2009)

A continuación, hablaremos de los tipos de reglas, distinguiéndolas por las categorías de buenas y malas:



Corresponde a aquellas reglas funcionales que contribuyen a un objetivo legítimo. Independientemente de la carga de cumplimiento que significan estas reglas, aquí se encuentran las reglas que son parte de la esencia del modelo burocrático, en el cual lo importante es que sean funcionales a un objetivo y que este sea legítimo. En esta categoría encontramos Burocracia Eficiente y Burocracia Necesaria, a lo que DeHart-

Davis (2009), denomina Green Tape. Para que sean consideradas en esta categoría de reglas, es decir, reglas buenas o *green tape*, DeHart-Davis (2009) establece que se deben cumplir determinadas características

- a) Requisitos escritos, es decir, deben estar establecidos en algún documento formal, lo que la hace más aceptable para quienes deben cumplirlas.
- b) Relaciones válidas entre medios y fines, que dan coherencia a los medios establecidos para la consecución del objetivo previamente establecido. En este sentido, las reglas deben identificarse como lógicamente conectadas con los fines que se persiguen.
- c) Control óptimo, en el cual, no resulte ser agobiante para las partes interesadas
- d) Aplicación sistemática dejando fuera el uso de la discrecionalidad eliminando la existencia de diferencias en su aplicación
- e) Objetivos comprendidos por todas las partes interesadas, en los cuales, principalmente se encuentran burócratas y ciudadanos.

Respecto a la letra a), para los burócratas de calle, cobra especial relevancia, por cuanto les permite indicar a las personas que tales requisitos no han sido establecidos por ello, y menos de manera arbitraria, ya que, al no estar escritas, se exponen a los cuestionamientos de parte de quienes se les pide cumplirlas (DeHart-Davis, 2009).



BUROCRACIA EFICIENTE

Estas reglas tienen baja complejidad y alta funcionalidad respecto al objetivo; es decir, son reglas sencillas y funcionales al objetivo. Para van Loon et al. (2016), a este tipo de reglas se les denomina de alta calidad.

Parafraseando a Simon (1947), en este tipo de reglas eficientes se daría una buena relación entre valores como el bajo costo y un buen rendimiento, y, por el contrario, al tensionarse dichos valores, las reglas dejarían de ser eficientes (en Waldo, [1953] 1967).



BUROCRACIA NECESARIA

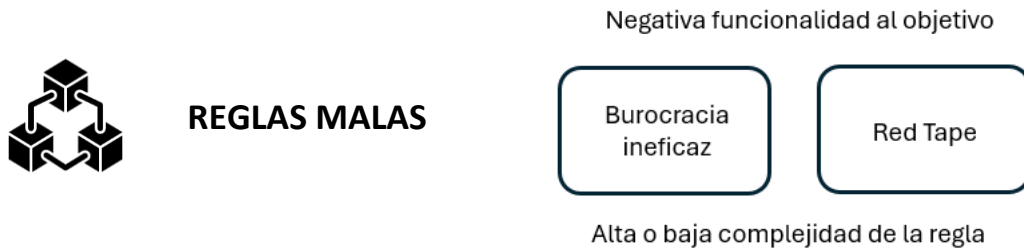
Las reglas asociadas a una burocracia necesaria son aquellas de alta complejidad, pero necesarias para lograr un objetivo legítimo. Van Loon et al (2016), en su artículo *“Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure”* identifica como burocracia necesaria a aquellas “reglas que tienen una carga de cumplimiento elevada pero que alcanzan su objetivo funcional” (van Loon et al., 2016: pág. 664), es decir, se trataría de aquellas reglas que, siendo onerosas (carga de cumplimiento) para la propia administración, son las necesarias para el logro de objetivos. Dicha carga, aunque sea o no onerosa para la administración, siempre lo será para las personas que deben interactuar; sin embargo, lo importante es que la carga que les signifique sea realmente la necesaria para el objetivo que se busca lograr.

Ejemplo burocracia necesaria

Pandemia COVID-19 y establecimientos educacionales

En muchos establecimientos educacionales, se diseñó un procedimiento para prevenir el contagio del virus *SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19*. El procedimiento establecía que, antes de ingresar a la sala de clases, se debía pasar por un instrumento que tomaba la temperatura; si era normal, él o la estudiante debía sacar alcohol gel con el cual lavarse las manos. Posteriormente, se podía ingresar a la sala.

Si bien, había una carga de cumplimiento tanto para el Estado, en este caso, para las instituciones educacionales al tener que disponer de un medidor de temperatura y dispensador de alcohol gel, y para los y las estudiantes, cumplir con los pasos establecidos, era los necesarios para el objetivo que era prevenir.



Corresponden a aquellas reglas que no son funcionales a un objetivo legítimo y que traicionan el espíritu del modelo burocrático. En esta categoría encontramos la burocracia ineficaz y el red tape.



BUROCRACIA INEFICAZ o INNECESARIA

Este tipo de reglas implica una complejidad baja y, a la vez, una baja funcionalidad con un objetivo legítimo; es decir, son reglas que, siendo muy sencillas y sin una mayor carga de cumplimiento, no contribuyen a un objetivo legítimo; es decir, hay una incoherencia entre las reglas y el fin que se busca lograr.

En esta misma categoría, es decir, “reglas que no implican una carga de cumplimiento elevada pero que carecen de funcionalidad”, van Loon et al., le denominan reglas innecesarias (2016: pág. 664)

Ejemplo burocracia ineficaz

Pandemia COVID-19 y establecimientos educacionales

Un ejemplo que podríamos señalar, pero en este caso, imaginario, sería lo siguiente:

En muchos establecimientos educacionales, se diseñó un procedimiento para prevenir el contagio del virus *SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19*. El procedimiento establecía que, al ingresar a la sala de clases, el o la estudiante debía llenar un papel escrito a mano y firmado por este/a, en el cual señala no haber contraído el virus SARS-CoV-2. Dicho papel debía depositarse en una caja al interior de la sala de clases.

En este ejemplo, tenemos un procedimiento con una carga de cumplimiento muy baja; sin embargo, no serviría para prevenir el contagio.



RED TAPE

Este tipo de reglas es complejo e implica una alta carga de cumplimiento y, además, no son funcionales a un objetivo que es legítimo.

Bozeman (1993) se dedica a desarrollar una teoría centrada en las reglas, las normas y los procedimientos, cuyas características se distinguen de las que busca la burocracia weberiana.

Antes del trabajo de Bozeman (1993), otros autores se refirieron a «red tape». En 1975, Bruce Buchanan en su artículo “*Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences between Public and Private Manager*”,

sin embargo, en su análisis, incorpora a la jerarquía (en Pandey & Scott, 2002) y dos años después, en 1977, Herbert Simon en su libro *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*, pero en el cual, no define el concepto (en Bozeman, 1993).

La importancia de la obra de Bozeman radica en que, en su artículo, busca definir el concepto, su origen y desarrollar y limitar su alcance, es decir, en Reglas, Regulaciones y Procedimientos.

Bozeman (1993) define a Red Tape como aquellas “reglas, regulaciones y procedimientos que permanecen en vigor y suponen una carga de cumplimiento para la organización, pero no tienen eficacia para el objeto funcional de las reglas” (Bozeman, 1993: pág. 283), pudiendo ocurrir desde un inicio o a través del tiempo, es decir, se transforma en Red Tape, cuando estas reglas, regulaciones y procedimientos, afectan al objetivo que se busca lograr. En el 2000, Bozeman vuelve a definir Red Tape, señalando que se refiere a las “reglas y procedimientos administrativos engorrosos que tienen efectos negativos en el rendimiento de la organización” (en Feney, 2012: pág. 429). Si bien no es muy distinta de la anterior, es explícito al señalar las consecuencias negativas que producen dichas reglas y procedimientos administrativos.

Kaufman señala que “cuando la gente critica la burocracia, quiere decir que están sujetos a demasiadas restricciones, que muchas de las restricciones parecen inútiles y que las agencias parecen tardar una eternidad en actuar” (en Bozeman, 1993: págs. 274-275). Ahora bien, en esa crítica, Kaufman no distingue, si la causa de ello se debe a una burocracia

necesaria (van Loon et al, 2016), es decir, se centra en lo que a la ciudadanía le genera y no presta atención, en si aquellas reglas y procedimientos administrativos, que resultan ser agobiantes para la ciudadanía, son eficaces o no, para el logro de un objetivo y si éste, es legítimo o no.

Ejemplo red tape

Pospandemia COVID-19 y establecimientos educacionales

Una vez que la población fue mayormente vacunada y la OMS dio por superada la pandemia, un ejemplo que podríamos señalar, pero en este caso, imaginario, sería lo siguiente:

En pleno 2025, algunos establecimientos educacionales, se mantiene el procedimiento para prevenir el contagio del virus *Sars Cov2*, causante de la enfermedad Covid19, es decir, antes de ingresar a la sala de clases se debe pasar por un instrumento que toma la temperatura, si ésta es normal, él o la estudiante, debe sacar alcohol gel con el cual, debe enjuagarse las manos. Posteriormente, se puede ingresar a la sala de clase.

En este ejemplo, podemos ver cómo un mismo procedimiento, pero aplicado en momentos distintos, ya no tiene ningún sentido; es decir, su objetivo legítimo inicial, que era la prevención, se volvió ilegítimo al ya no ser necesaria la prevención.

2.2. Burocracia Representativa



Si nos remontamos a Francia de finales del siglo XVIII, y el texto fundamental en que se reconocen los derechos de los ciudadanos, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 (Asamblea Nacional Francesa), la cual señalaba en su artículo 6

(...) Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes (1789).

Este artículo plantea que, para acceder a la función pública, el mérito sería el único criterio que debiera utilizarse; sin embargo, también plantea un supuesto, el cual es objeto de controversias hasta el día de hoy y tiene relación con la igualdad de oportunidades para desarrollar y demostrar los méritos.

Un par de años después, Bonnin ([1829] 2004) reafirma la importancia del mérito al señalar que

Los empleos públicos son ejercidos entonces por quienes tienen los talentos necesarios y son los más adecuados para ellos; más confianza, estima y respeto rodean a quienes están destinados a los primeros cargos del Estado, porque cada uno está convencido de que su nombramiento se debe a su conducta pasada, a su moralidad y a su conocimiento de los asuntos. (pág. 269).

Siguiendo con lo anterior, y como se señaló en la primera parte de este apartado, Weber ([1922] 1964) en sus propuestas burocráticas, y con el objetivo de profesionalizar a las administraciones, planteó para el acceso a la función pública, la competencia técnica, es decir, de acuerdo con la naturaleza de los cargos, quienes tuvieran el interés de ejercerlos, debían contar con los talentos requeridos y participar de un proceso y demostrar ser de los/as mejores, entendiendo por tanto que, una burocracia weberiana estaría conformada por funcionarios/as que cuentan y han demostrado los méritos para el cargo.

Ahora bien, por muy positivo que resulte utilizar como criterio para el acceso al cargo, el mérito, el mismo Weber ([1922] 1964) reconocía que quienes lo tenían provenían de “estratos económica y socialmente privilegiados en virtud del reparto social del poder” (pág. 13). En este sentido, cobra importancia lo que Peters (1999) señala respecto a este tipo

de burócratas, ya que, su situación dista de la mayoría de los destinatarios de la acción pública, “llevan a sus empleos un conjunto de valores, predisposiciones y rutinas de operación que afectan grandemente la calidad de su[s] actuación[ones]” (Peters, 1999, pág. 181).

La realidad planteada por Weber ([1922] 1964), sería el inicio a aquellas controversias dadas en torno al mérito y su uso exclusivo como criterio para acceder a la función pública, dado que la burocracia weberiana al estar conformada por personal que cuenta con los méritos, y que el mismo Weber ([1922] 1964) reconocía que quienes podrían demostrarlos pertenecerían a determinados grupos de la sociedad, surge como cuestionamiento que, el uso exclusivo del mérito limita la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública, cuando no existe igualdad de oportunidades para el desarrollo de dichos talentos. En esta línea, destaca la obra de Rawls, en la que, plantea que, la democracia, debe cautelar el “principio de la justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia” (Rawls, 1979, pág. 80), por lo que, previamente se debe asegurar igualdad de oportunidad para desarrollar los talentos, ya que, de no existir dicha igualdad, verán limitado su acceso a una burocracia centrada en talentos que no han podido desarrollar, produciéndose con ello, otra injusta desigualdad, en este caso, para acceder a la función pública.

Donald Kingsley, autor estadounidense quien realizó una estancia posdoctoral en Gran Bretaña, a finales de la década de los treinta, e investigó sobre el Servicio Civil británico, al escribir su libro *Representative*

Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service, el cual se publicaría unos años después, en 1944, sería el primero en poner en tensión el uso exclusivo del mérito, cuyo resultado generaba una burocracia poco diversa y por tanto, no representativa de la ciudadanía a la que debía atender, afectando con ello a la misma democracia. En alusión a la falta de igualdad de oportunidades en la formación que tenían las mujeres para el desarrollo de sus capacidades, dicha desigualdad se mantenía a la hora de incorporarse a las labores administrativas y por tanto, al servicio civil, lo que el privilegio del mérito afecta a la misma democracia al limitar el acceso a la burocracia a una parte de la sociedad por no garantizar igualdad de oportunidades para el desarrollo de los méritos que luego se le exige, y plantea

El Estado democrático no puede permitirse excluir a un número considerable de sus ciudadanos de la plena participación en sus asuntos. Requiere en todo momento esa perspicacia y sabiduría superiores, fruto peculiar de la combinación de diversas corrientes de experiencia. En esto reside la fuerza del gobierno representativo. De ello depende la superioridad de la función pública democrática frente a sus rivales totalitarios. En una democracia, la competencia por sí sola no basta. La función pública también debe ser representativa para que el Estado libere en lugar de esclavizar (Kingsley, 1944: pág. 185)

Y es por ello, que Kingsley (1944) plantea que se debe conformar una burocracia “menos elitista” (Krislov, 1999, pág. 720), transformandose en una

burocracia, en la que, sin eliminar el mérito como criterio para el acceso a la función pública, se combinara con la igualdad de oportunidades y la representatividad de la sociedad a la que dirige su acción pública (en Peters, 1999), ya que para Kingsley (1944) “En una democracia, la competencia por sí sola no basta. La función pública también debe ser representativa para que el Estado libere en lugar de esclavizar” (en Bishu & Kennedy, 2020: pág. 562). La idea central es que, el Estado, a través de su institucionalidad, debe atender a una ciudadanía que es diversa, con múltiples y variadas necesidades, por lo que, se requiere a su vez, contar con una burocracia que le represente, es decir, contar con una burocracia representativa, logrando así, superar la tensión entre democracia y burocracia, en la cual, las decisiones que se adopten e implementen, sean más receptivas por parte de la ciudadanía (Kennedy, 2013).

El planteamiento de Kingsley (1944) para contar con una burocracia representativa consistía en establecer, dentro de la burocracia, cuotas para determinados grupos de la sociedad, pero manteniendo como criterio el mérito. Es decir, las personas pertenecientes a tales grupos y que querían ser parte de la burocracia debían competir entre ellos, demostrando quién poseía más méritos para ser parte de la función pública. Por tanto, la principal propuesta es otorgar espacios dentro de la burocracia a determinados grupos de la sociedad, estableciendo cuotas reservadas, por ejemplo, para mujeres, personas con discapacidad y personas de un determinado origen étnico, en la conformación de la burocracia. Con el

tiempo, este tipo de burocracia representativa, asociada a las características demográficas, se le denominaría **Burocracia Representativa Pasiva**.

Dos años después, en 1946, David Levitan se encargaría de introducir la representatividad de la burocracia en USA, con su artículo “*The responsibility of administrative officials in a democratic society*”, señalando que las instituciones, para que fueran representativas, debían aplicar estándares democráticos en su selección del personal (en Bishu & Kennedy, 2020).

Posteriormente, en 1958, van Riper señaló que, entre los requisitos de una burocracia representativa, reafirma que el conjunto del personal debía coincidir con las características demográficas de la ciudadanía electora, agregando además que los valores que poseía el personal también debían ser coincidente (en Bishu & Kennedy, 2020).

La autora norteamericana, Hanna Pitkin, en 1967, plantea que, la coincidencia demográfica no sería suficiente, sino que, lo importante fuera que, en el ejercicio de las funciones, lo hicieran en representación de la sociedad (en Bishu & Kennedy, 2020).

En la misma línea que Pitkin, en 1968, Frederick Mosher, vuelve a reflexionar sobre la relación entre la burocracia y la democracia, y se pregunta si los burocratas podían actuar con legitimidad por parte de la ciudadanía, más cuando ésta, no era quien les seleccionaba (en Plant, 2008) y plantearía una distinción de la burocracia representativa, en donde, el personal compartiera características demográficas con la sociedad,

correspondería a un **Burocracia Representativa Pasiva** y aquella, en que, el personal, en el ejercicio de sus funciones, ya sea, en las decisiones que se adopten y/o en la implementación de éstas, se identifique con los aquellos grupos a los que representan, lo que correspondería a una **Burocracia Representativa Activa** (Kennedy, 2013).

En este sentido, asegurar espacios a grupos de personas que, de otra manera no podrían acceder a la burocracia, se podría entender que éstos tendrían actitudes más favorables hacia la ciudadanía que cuenta con similares características, sin embargo, a la hora de representar bien los intereses de una ciudadanía diversa, ello no es suficiente, si la representatividad se presentan solo en el grupo de burocratas que implementan decisiones y no en el grupo de quienes adoptan decisiones.

Desde la obra de Kingsley y diversos estudios que se han ido realizando, se puede señalar que la burocracia representativa da mayor legitimidad a las decisiones públicas y, con ello, a la gobernabilidad democrática (Ricucci et al., 2016).

Burocracia Representativa Pasiva

En Chile, el único caso de Burocracia Representativa Pasiva, en el cual se ha establecido una cuota para asegurar su participación en la administración pública, es respecto a las personas con discapacidad, lo que fue establecido solo el año 2017, cuando se publica la ley 21.015, la cual modifica el artículo 45 de la ley 20.422, estableció para todas las instituciones señaladas en el artículo primero de la ley 18.575 (Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) con una dotación de 100 o más trabajadores, deben contar, con al menos, un 1%³ de su dotación anual, con personal que hayan sido calificadas y cuenten con certificado de discapacidad o cuenten con una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional. (artículo 45, Ley 20.422).

³ La ley 21.690, modificó dicho porcentaje a un 2%, lo cual “harán efectivas a partir del primer día del mes de enero del año siguiente al envío de un informe de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social y Familia, y de Hacienda, que acredite el cumplimiento de la cuota del uno por ciento de contratación de personas con discapacidad y/o asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional en el ochenta por ciento de las empresas e instituciones obligadas” (Inciso segundo, artículo primero transitorio, ley 21.690)

2.3. Burocracia de Calle



Según el enfoque del neoinstitucionalismo, una de las razones por las que las políticas públicas se mantienen estables en el tiempo es la existencia de ciertas características en las burocracias estatales (Cingolani, 2010). Esta visión plantea que las reglas, rutinas y procedimientos –tanto formales como informales– hacen que las burocracias sigan funcionando de manera constante (Hall & Taylor, 1996, en Cingolani, 2010).

Lipsky puso atención en los funcionarios que están en contacto directo con las personas y tienen cierto grado de autonomía para aplicar las normas (1969, en Casas et al., 2021).

Lipsky señala que estos funcionarios (burócratas de calle) influyen mucho en la vida de las personas porque son ellos quienes finalmente otorgan beneficios o aplican sanciones. Además, tienen el poder para interpretar o ajustar las políticas según las situaciones que enfrentan. Así, no

solo cumplen un rol técnico, sino también político, ya que sus decisiones pueden cambiar el sentido de una política pública (Moro, 2012).

Según Navarrete y Figueroa (2019), estos burócratas no son simples ejecutores de órdenes. Tienen poder de decisión y enfrentan conflictos porque deben tomar decisiones con cierto margen de libertad. Se reconocen cuatro características principales en ellos (Lipsky, 2010; Maynard-Moody y Portillo, 2018):

1. Están en la base de la jerarquía, pero en contacto directo con la ciudadanía.
2. Su trabajo implica interactuar todos los días con las personas para dar acceso a los servicios públicos.
3. Tienen capacidad de decisión (discrecionalidad), lo que los convierte en verdaderos “formuladores” de políticas en la práctica.
4. Gozan de cierta autonomía frente a sus superiores jerárquicos.

Por eso, Lipsky (1980) afirma que estos burócratas ya no son solo quienes “aplican” una política, sino que pueden ser clave para su éxito o fracaso. Sin embargo, también enfrentan desafíos importantes: muchas veces las reglas que deben seguir no calzan con la realidad que enfrentan, lo que los obliga a adaptarlas o incluso a improvisar.

Tummers y Bekkers (2014) definen esta discrecionalidad como la percepción que tienen los funcionarios sobre la libertad que tienen para

decidir cómo, cuándo y a quién entregar beneficios o aplicar sanciones. Esto es muy relevante porque muchas veces no tienen toda la información disponible y deben actuar rápidamente (Oliveira, 2012).

Lipsky (1980) identificó tres problemas que estos burócratas deben enfrentar:

Responsabilidad:	Equidad:	Capacidad de respuesta:
•Que sus decisiones estén alineadas con objetivos nacionales.	•Que traten de forma justa a todos los ciudadanos en situaciones similares.	•Que puedan atender casos especiales con flexibilidad y empatía.

El problema es que muchas veces estos principios se contraponen: ser justo puede ir en contra de ser flexible, o responder rápido puede hacer que no se sigan todas las reglas. La decisión sobre qué hacer depende de los burócratas de la calle (Oliveira, 2012).

Aunque tienen libertad, no actúan sin reglas. El estudio de Maynard-Moody y Musheno (2018) mostró que, en general, los funcionarios se guían por los marcos normativos. Aun así, su poder informal y su conocimiento del terreno les confieren más influencia de la que a veces sus superiores les reconocen (Vigna, 2016).

Esto también significa que las reglas no son las únicas guías para sus decisiones. Según Dussauge et al. (2018), aunque el trabajo del funcionario está regulado para asegurar una implementación justa y equitativa, la

realidad es que las personas son diferentes y los contextos también, por lo que muchas veces hay que adaptar la política.

A eso se suman las condiciones en que trabajan: poca capacitación, sobrecarga de trabajo, falta de recursos. Esto los obliga a priorizar, resolver con lo que tienen y, muchas veces, a ir más allá de su deber para ayudar a quienes más lo necesitan.

Además, el papel del burócrata de calle es clave porque puede modificar, en la práctica, la implementación de un programa. Esto significa que un mismo programa puede funcionar de manera diferente en distintas comunas o regiones, dependiendo de las condiciones y de las decisiones de estos funcionarios.

La gestión intersectorial también varía según estas condiciones, ya que los territorios tienen realidades muy distintas, lo que afecta directamente los resultados de las políticas sociales.

Michael Lipsky, en su obra *Street-Level Bureaucracy* (1980), puso el foco en estos funcionarios como actores clave. Son como el “puente” entre el Estado y el ciudadano, y su influencia puede ser positiva o negativa. En contextos de pobreza, su rol es aún más delicado, ya que pueden convertirse tanto en apoyo como en obstáculo.

Aunque sus decisiones no son arbitrarias, sí requieren el ejercicio de juicio personal. Y como los burócratas no pueden predecir todas las situaciones que enfrentan, deben tomar decisiones según el caso. Esto hace

que el diseño original de un programa muchas veces se transforme en la práctica.

Moro (2012) retoma el enfoque neoinstitucional para explicar esto: la acción de los burócratas de calle está condicionada tanto por reglas como por hábitos, culturas y relaciones con otros actores, dentro y fuera de su organización. Por eso, su discrecionalidad depende de cómo interactúen con superiores y colegas.

En resumen, los burócratas de calle desempeñan un papel clave en la implementación de políticas públicas. No son simples ejecutores, sino que toman decisiones todos los días que pueden cambiar la forma en que una política llega a las personas. Estudiarlos es fundamental para entender qué ocurre realmente cuando una política pública se pone en práctica.

El burócrata de Calle

El concepto de burócrata de calle, desarrollado principalmente por Michael Lipsky, se refiere a los funcionarios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos y desempeñan un papel clave en la implementación de políticas públicas (Lipsky, 1980; Andreotti et al., 2023; Gershgoren & Cohen, 2023). Las principales características de estos actores incluyen el uso de la discrecionalidad, la gestión de recursos limitados, la adaptación a contextos cambiantes y la influencia directa en los resultados de las políticas (Lipsky, 1980; Andreotti et al., 2023; Spire, 2020; Zacka, 2018; Ota, 2022). Además, su trabajo está marcado por la necesidad de equilibrar las demandas institucionales con las necesidades individuales de los

ciudadanos, lo que implica una negociación constante entre reglas, valores y contextos sociales (Keulemans & Groeneveld, 2020; Raaphorst, 2021; Alpes & Spire, 2014; Maynard-Moody & Portillo, 2010). Factores como la motivación, la orientación al servicio público, la capacidad de improvisación y la importancia de las redes profesionales también son recurrentes en la literatura (Lavee & Cohen, 2025; Lotta & Marques, 2020; Johansson, 2024; Alecu et al., 2024; Rosyid, 2004). Finalmente, la literatura reciente destaca la relevancia de aspectos como el género, la emocionalidad y la colaboración informal en la configuración de su comportamiento y desempeño (Keulemans, 2021; Lavee & Strier, 2019; Hassan et al., 2023; Naqvi et al., 2024). Estas características hacen del burócrata de calle un actor fundamental y complejo en la administración pública contemporánea.

Las principales características del burócrata de calle como agente del Estado se pueden observar en la siguiente imagen:



Imagen Nº 2 Características del burócrata de la calle
Fuente: elaboración propia en base a Lipsky, 2010

a) Discrecionalidad y toma de decisiones

La discrecionalidad es la característica central del burócrata de calle, lo que le permite adaptar la implementación de políticas a situaciones concretas y necesidades individuales (Lipsky, 1980; Andreotti et al., 2023; Spire, 2020; Zacka, 2018; Maynard-Moody & Portillo, 2010; Guimarães et al., 2022). Esta autonomía se traduce en la capacidad de interpretar y aplicar reglas, gestionar recursos escasos y tomar decisiones que pueden influir significativamente en la vida de los ciudadanos (Lipsky, 1980; Spire, 2020; Hassan et al., 2021; Glyniadaki, 2021; Zacka, 2018). Sin embargo, la discrecionalidad también puede generar desigualdades y desafíos en la rendición de cuentas (Gershgoren & Cohen, 2023; Jensen & Pedersen, 2023; Beetz, 2018).

b) Interacción directa y relaciones con los ciudadanos

Los burócratas de calle se caracterizan por su contacto cotidiano con los usuarios de los servicios públicos, lo que exige habilidades de comunicación, empatía y gestión de conflictos (de Boer, 2020; Lavee & Cohen, 2025; Lotta & Marques, 2020; Prottas, 1978; Riccucci, 2005; Ota, 2022). La calidad de estas interacciones puede verse influida por factores como el género, la orientación al servicio y la actitud hacia los clientes (de Boer, 2020; Keulemans, 2021; Lavee & Strier, 2019; Kelly, 1994; Rosyid, 2004). Además, la percepción ciudadana sobre la calidez y la competencia de estos funcionarios varía según su rol y sus características personales (de Boer, 2020; Keulemans, 2021).

c) Adaptación, improvisación y creatividad

La literatura destaca la capacidad de los burócratas de calle para improvisar y encontrar soluciones creativas ante la escasez de recursos, la ambigüedad normativa y los problemas emergentes (Lavee & Cohen, 2025; Raaphorst, 2021; Jessen & Tufte, 2014; Bovens & Zouridis, 2002; Ota, 2022). Esta flexibilidad es fundamental para mantener la prestación de servicios en contextos complejos o institucionalmente débiles (Raaphorst, 2021; Jessen & Tufte, 2014; Bovens & Zouridis, 2002). La creatividad y la innovación también se manifiestan en la colaboración informal y en la construcción de redes profesionales (Hassan et al., 2023; Alecu et al., 2024; Pääkkönen et al., 2020).

d) Factores motivacionales, valores y contexto organizacional

El comportamiento del burócrata de calle está influido por motivaciones personales (como el interés público, la satisfacción laboral y la identificación sectorial), por valores profesionales y por el entorno organizacional (Chang, 2022; Johansson, 2024; Yuan & Chen, 2022; Lee & Park, 2021; Rosyid, 2004). La orientación prosocial, la percepción de justicia y la disposición a implementar políticas son factores clave en su desempeño (Johansson, 2024; Zacka, 2018; Yuan & Chen, 2022; Hall & Haampden-Thompson, 2022). Además, el liderazgo, la cultura organizacional y las redes sociales internas pueden potenciar o limitar su autonomía y su efectividad (Kelly, 1994; Hassan et al., 2023; Alecu et al., 2024; Lee & Park, 2021).

Ejemplo de características del burócrata de calle

En una oficina de ChileAtiende de una comuna del Alto Biobío, a inicios de 2025, Paula —trabajadora social a contrata— atiende a don Ricardo, 62 años, recién despedido, con diabetes, que busca rebajar su tramo de FONASA y acceder a un beneficio. Al revisar su caso, el sistema indica que el Registro Social de Hogares está desactualizado, y la regla estándar consiste en agendar una verificación que puede demorar semanas. Paula ejerce discrecionalidad: prioriza el caso, utiliza los antecedentes disponibles, acepta una declaración para avanzar y deja todo respaldado, porque sabe que la espera afectará el acceso a los medicamentos.

En la atención directa, debe traducir procedimientos, contener la frustración del usuario y manejar tensiones en la sala sin deteriorar la relación con la ciudadanía. Además, la escasez de horas y recursos la obliga a adaptarse: coordina con el CESFAM para obtener un informe digital, arma una “ruta” de trámites para evitar traslados y activa redes informales con el municipio. Al cierre, la Dirección del CESFAM presiona por metas e indicadores que deben informarse al Servicio de Salud; Paula enfrenta el dilema entre rapidez y justicia, sosteniéndose en su motivación prosocial y en una cultura interna de apoyo para rendir cuentas y mantener criterios consistentes.

¿Qué sabemos de los burócratas de la calle?

La investigación sobre los burócratas de calle ha evolucionado desde la visión clásica de Lipsky, que enfatizaba la discrecionalidad y los dilemas éticos, hacia enfoques más complejos que consideran factores contextuales, organizacionales y personales (Lipsky, 1980; Andreotti et al., 2023; Spire, 2020; Zacka, 2018; Ota, 2022). La evidencia muestra que la discrecionalidad es tanto una fortaleza como un riesgo: permite adaptar las políticas a realidades diversas, pero también puede generar desigualdades y desafíos de rendición de cuentas (Gershgoren & Cohen, 2023; Jensen & Pedersen, 2023; Beetz, 2018). La interacción directa con los ciudadanos exige habilidades interpersonales y una orientación ética sólida, mientras que la capacidad de improvisación y la creatividad son esenciales para enfrentar la escasez de recursos y la ambigüedad normativa (Lavee & Cohen, 2025; Raaphorst, 2021; Jessen & Tufte, 2014; Bovens & Zouridis, 2002; Ota, 2022). Factores como el género, la motivación y las redes profesionales influyen significativamente en el comportamiento y desempeño de estos funcionarios (de Boer, 2020; Keulemans, 2021; Lavee & Strier, 2019; Hassan et al., 2023; Alecu et al., 2024; Rosyid, 2004). Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la sobrecarga laboral, la presión institucional y la falta de reconocimiento de competencias como el trabajo emocional (Keulemans, 2021; Maynard-Moody & Portillo, 2010). En conjunto, la literatura destaca la importancia de fortalecer la formación, el apoyo organizacional y la rendición de cuentas para potenciar el impacto positivo de los burócratas de calle en la administración pública.

En resumen, la literatura revisada muestra que el burócrata de calle es un actor clave en la administración pública, caracterizado por su discrecionalidad, su interacción directa con los ciudadanos, su capacidad de adaptación y creatividad, así como por la influencia de factores personales y contextuales en su desempeño. Si bien estas características permiten una implementación flexible y sensible de las políticas, también plantean desafíos en términos de equidad, rendición de cuentas y reconocimiento profesional



Imagen Nº 3 Características del burócrata de la calle

Fuente: elaboración propia en base a Lipsky, 1980; Andreotti et al., 2023; Spire, 2020; Zacka, 2018; Ota, 2022

3

INTERACCIÓN ESTADO - CIUDADANÍA

Este apartado nos centraremos en el momento en que se produce la interacción entre el Estado y la ciudadanía, lo que se conoce como el encuentro burocrático (Kahn et al., 1976) y los costos que la ciudadanía debe asumir en ese momento el proceso de interacción, lo que, Moynihan y Herd (2010), distinguen como cargas administrativas.

3.1. Encuentro burocrático



Si bien el Estado está al servicio de la ciudadanía, no es menos cierto que es la misma ciudadanía la que le permite existir, por lo que hay una relación bidireccional entre el Estado y la ciudadanía. Ahora bien, quien establece las reglas de esa interacción es el Estado y quien debe aceptar y acatar esas reglas es la ciudadanía.

En la línea de la interacción entre el Estado y la ciudadanía, y dependiendo de quién inicia la interacción y quién la responde, Kahn et al. (1976), en su trabajo sobre *Bureaucratic Encounters— An Evaluation of Government Services*, distinguen cuatro tipos. Considerando al Estado que está al servicio de la ciudadanía, las personas que son parte de la burocracia, es decir, desde el interior de la organización, ejercen un rol como burócratas y, por otra parte, la ciudadanía en general, actores que son parte externa a la organización, actúan en un rol que no es burócrata

Recordando a Kahn et al (1976), en las interacciones entre la ciudadanía con el Estado, se producen los encuentros burocráticos, ya sea, cuando la persona que es parte de la ciudadanía o el burócrata en representación del Estado inicia la interacción y hay una respuesta.

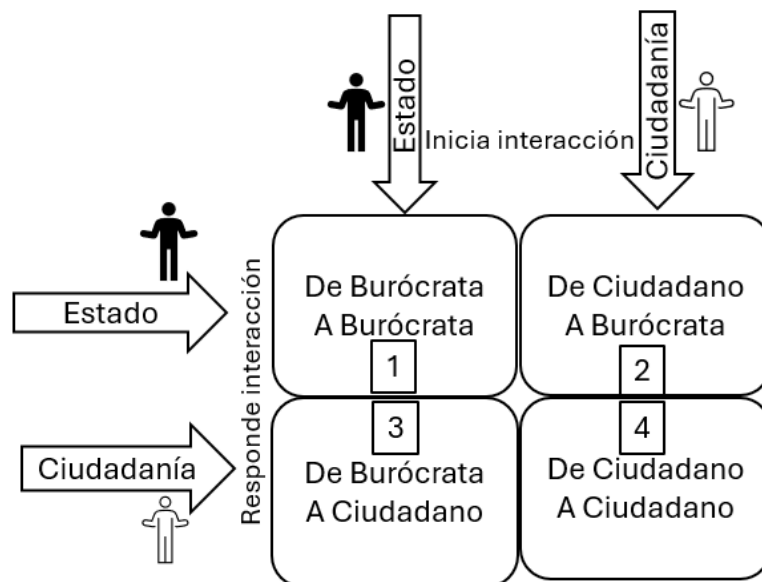


Imagen N°4: Tipos de Interacción en o con el Estado
Fuente: Adaptación Kahn et. al, 1976

De acuerdo con la imagen N° 3, dichos encuentros se dan en las interacciones 2 y 3.

En el recuadro 2, es decir, cuando es la ciudadanía quien inicia la interacción se da principalmente cuando ésta, acude a la institucionalidad pública para solicitar, presencial y/o virtual, algún tipo de prestación, como, por ejemplo, solicitar una cita médica, solicitar un certificado de nacimiento, solicitar la Pensión Garantizada Universal (PGU).

En el recuadro 3, es decir, cuando es el Estado, a través de su burócrata, quien inicia la interacción, se da principalmente cuando se requiere para hacer exigible una obligación por parte de la ciudadanía, como, por ejemplo, hacer la declaración de renta, pagar impuestos, inscribir el nacimiento de un hijo o hija, entre otros (Muñoz & Simon, 2024).

3.2. Cargas Administrativas



Siguiendo en la línea de Kahn et al. (1976), para el encuentro burocrático, se debe elaborar un procedimiento administrativo, lo que, para Stenderup (2024), siempre implicará costos para las partes; es decir, habrá cargas administrativas, tanto para el Estado como para la ciudadanía (Burden et al., 2012). Retomando la imagen N° 3, estos costos se dan en las celdas 1, 2 y 3.

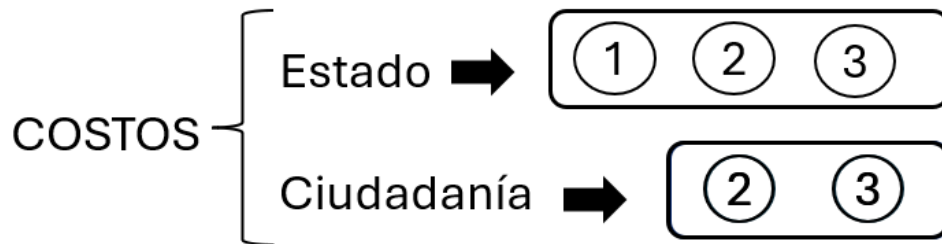


Imagen N° 5. Costos para el Estado y Ciudadanía, según tipo de interacción
Fuente: Elaboración propia

En el caso del Estado, asume costos en los tres tipos de interacción, es decir, en las celdas 1, 2 y 3. En cambio, la ciudadanía, asume costos en dos tipos de interacciones, es decir, celdas 2 y 3.

Entre los costos del Estado, se debe distinguir entre aquellos que debe asumir la institucionalidad en sí, por ejemplo, pagar los sueldos del personal, utilizar recursos para financiar prestaciones y adquirir materiales, entre muchos otros. Por otra parte, se presentan los costos que deben asumir los y las funcionarios/as públicos/as. En esta línea, la realización de tareas burocráticas les puede provocar una tensión cognitiva-afectiva, generándoles costos que deberán asumir. Entendiendo las tareas burocráticas como

aquella “operación concreta realizada por el burócrata como parte de un proceso organizativo-administrativo” (Stenderup, 2024: pág. 894)⁴, estas se componen a su vez, en cuatro, las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3. Tipos de tareas burocráticas

TAREAS BUROCRÁTICAS	DEFINICIÓN DE TRABAJO
Buscar información	Tareas que incluyen la búsqueda, obtención y comprensión de información.
Evaluar e interpretar	Tareas que incluyen interpretar una situación, evaluar costos y beneficios y elegir un curso de acción.
Implementar	Tareas que incluyen documentar, registrar, completar y archivar documentos, llamar por teléfono y enviar correo.
Trabajo emocional	Tareas que incluyen la regulación del propio estado emocional interno y la manifestación externa de la emoción de acuerdo con las normas organizacionales, así como la gestión de otros (por ejemplo, tranquilizarlos, calmarlos).

Fuente: Stenderup (2024: pág. 894)

Si nos centramos en los burócratas de la calle, otro tipo de costos que deben asumir, se relacionan con la limitación de recursos con los que deben

⁴ Más adelante la distinguiremos de aquellas tareas que las personas, en su relación con el Estado, deben realizar, y que denominaremos como tareas administrativas

trabajar, la sobrecarga laboral, como también de aquella que se presentan en la interacción misma (van Parys & Struyven, 2013; Chang, 2022), en donde, influirán factores atribuibles al ciudadano, como el nivel de alfabetización administrativa (Döring, 2021) que tengan o la confianza o desconfianza que tenga de la institucionalidad (Cook & Gronke, 2005).

Ahora bien, reconociendo que existen cargas administrativas que asume el Estado junto sus burócratas, en este apartado, nos detendremos en las cargas administrativas que asumen las personas en su interacción con el Estado

Cargas administrativas para la ciudadanía o experiencia de carga administrativa

De acuerdo con Heinrich (2016), para la ciudadanía, la carga administrativa se produce en la interacción que se presenta en las celdas 2 y 3 de la imagen N° 4, es decir, en el encuentro burocrático.

El tránsito que deberán realizar las personas en el marco del encuentro burocrático, y que podríamos llamar recorrido burocrático, lo podríamos resumir en los siguientes pasos.

1. Inicio. Esta etapa, inicia cuando las personas saben que deberán recorrer un camino para el encuentro, ya sea, para cumplir con una obligación o para solicitar alguna prestación.

2. Preparación. En esta etapa, las personas deben reunir lo necesario para cumplir con las exigencias que, según el tipo de encuentro, el Estado ha establecido
3. Interacción. En esta etapa, las personas interactúan directamente con la institución, ya sea de forma presencial o a través de una plataforma.
4. Resultado. En esta etapa, se genera el resultado según el tipo de encuentro. En caso de que el encuentro sea para cumplir una obligación, la respuesta sería su extinción. En el caso de que el encuentro fuera para acceder a alguna prestación o servicio, la respuesta sería la entrega de estos. Si se tratara de beneficios no universales, podría haber una respuesta negativa por no haber cumplido con los criterios establecidos.
5. Reflexión. Concluidos los pasos anteriores, las personas reflexionarán sobre lo positivo o negativo del proceso y de su resultado, lo que influirá en los siguientes encuentros burocráticos:

A lo largo del recorrido, habrá costos que las personas deberán ir asumiendo, costos que, para Moynihan y Herd (2010) y Burden et al. (2012), se denominan carga administrativa y que, para las personas, pueden ser disímiles. Es por ello la importancia de conocer la experiencia de carga administrativa (Baekgaard et al.,2024).

Ahora bien, sobre la carga administrativa y los costos que las personas deben asumir en su interacción con el Estado, Moynihan et al. (2015) distinguen tres tipos, los cuales se presentan en la siguiente imagen:

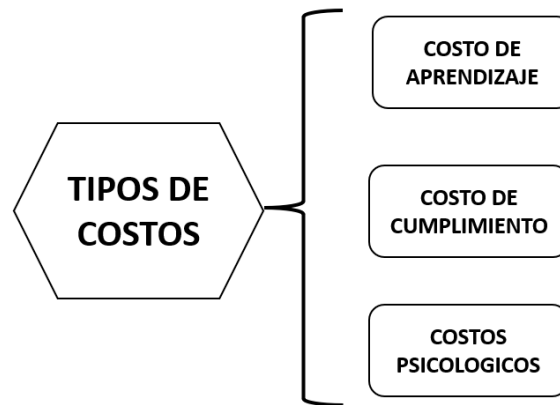


Imagen N° 6 Tipos de costos

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Moynihan et al. (2015)

A continuación, veremos en qué consisten cada uno de ellos

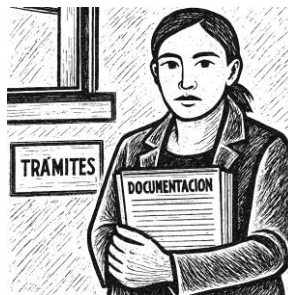
➤ **Costos de Aprendizaje**

Son aquellos costos que le implica a las personas, saber lo que tiene que hacer para poder interactuar. Es lo que deben hacer para dar respuesta a una serie de interrogantes que es necesario saber para poder interactuar, por ejemplo: ¿cuál es la institución con la que debo interactuar?, ¿cuál es el procedimiento que debo realizar?, ¿cuáles son los requisitos que exigen?, ¿cumpliré dichos requisitos?



➤ **Costos de Cumplimiento**

Son aquellos costos que la persona debe asumir para iniciar y continuar el proceso de interacción. Es decir, cumplir con todos los pasos que la institucionalidad ha determinado, por ejemplo, acreditar los criterios de elegibilidad exigidos, llenar formularios muy técnicos, la utilización de una plataforma



➤ **Costos Psicológicos**

En este tipo de costos se pueden distinguir dos tipos. Por la interacción misma y/o por la pertenencia a un determinado grupo



a) Por la interacción, resultan del proceso mismo y de los costos de aprendizaje y de cumplimiento que han debido asumir, cuya intensidad puede generarle a su vez, angustia y estrés



b) Por la pertenencia. Estos costos deben ser asumidos, cuando hay ciertas prestaciones que van dirigidas a determinados grupos que, para uno/a o para todos/as sus integrantes, la pertenencia y por tanto, identificarse como parte de ese grupo, les resulta provoca angustia y estrés, dado que, el estigma que existe sobre ellos/as

INTENSIDAD DE LOS COSTOS

Para Muñoz y Simon (2024), la intensidad de los costos variará según las características de las personas que deben interactuar. Ello implica que no existe uniformidad en los costos asumidos y, en algunos casos, la intensidad de dichos costos puede ser tan alta que resultan difíciles e incluso imposibles de asumir.

Retomando a Kahn et al (1976), las personas pueden interactuar con el Estado ya sea para acceder a una prestaciones sociales o beneficio, o porque deben cumplir con una obligación. En el primer caso, si la intensidad es tan alta que lleva a las personas a desistir, se produce lo que van Oorschot (1991)

identifica como non take-up, es decir, no acceso a la prestación o lo que Brodtkin y Majmundar (2010) señalan como exclusión administrativa, si dicha intensidad es atribuible al mismo Estado. En el segundo caso, independiente de la intensidad, las personas deben asumir los costos, dada la obligatoriedad que le significa. En caso de no hacerlo, corresponderán a actuaciones contrarias a la ley, como, por ejemplo, aquellas acciones que busquen no declarar sus rentas, al no emitir boletas o facturas cuando corresponda.

Factores individuales que influyen en la intensidad de los costos

Entre los factores que pueden influir en la intensidad, nos detendremos en aquellos de orden individual, es decir, atribuibles a las mismas personas que deben interactuar con el Estado.

❖ Grado de alfabetización administrativa

La alfabetización administrativa, definida como “la capacidad de obtener, procesar y comprender información y servicios básicos de organizaciones públicas necesarios para tomar decisiones apropiadas” (Döring, 2021: p. 1155) por parte de los y las ciudadanos/as, y el grado o nivel en que se encuentren, influirán en la intensidad de los costos a asumir.

Para el/la ciudadano/a, contar o no con dicha capacidad le facilitará o le obstaculizará el acceso a la interacción con el Estado. La alfabetización administrativa se distingue en seis tipos, lo que Döring (2021) señala como subdimensiones, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 4: Tipos o subdimensiones de la alfabetización administrativa

TIPOS o SUBDIMENSIONES	DEFINICIÓN
Alfabetización funcional	Capacidad y conocimientos necesarios para comprender la información burocrática proporcionada en formas y jergas específicas.
Alfabetización comunicativa	Capacidad y conocimiento para participar activamente en encuentros públicos, extraer e intercambiar información burocrática y dar significado a diferentes formas de comunicación.
Alfabetización estructural	Capacidad para navegar por el sistema administrativo, conociendo a los actores relevantes, sus responsabilidades y los recursos disponibles.
Alfabetización procesual	Capacidad para interactuar adecuadamente en encuentros públicos, basada en el conocimiento de la naturaleza de los procesos y rutinas burocráticos y del papel de cada uno en ellos.
Alfabetización mediática	Capacidad y conocimiento para recopilar, evaluar críticamente y comunicar información burocrática relevante para encuentros públicos utilizando diversas fuentes, incluidas plataformas digitales.
Alfabetización cívica	Capacidad y conocimiento para situar las interacciones burocráticas individuales en su contexto social.

Fuente: Döring, 2021: p. 1161

El/la ciudadano/a puede tener mayor o menor capacidad en algunas o en todas las dimensiones, y en ello, pueden influir el nivel educacional para comprender ciertas complejidades burocráticas, la edad para navegar en las plataformas institucionales, el número de interacciones previas, entre otras.

❖ Experiencias de interacción previa

Relacionado con el punto anterior, mientras más interactúen con el Estado, más posibilidades habrá de que, las personas, tengan mayor capacidad para desenvolverse en la complejidad burocrática, a diferencia de quienes poco han interactuado. En esta línea, quienes tengan mayor capacidad hace más probable que la intensidad de los costos sea menor, sobre todo, en las de aprendizaje. En este caso, podemos presentar como ejemplo, el estudio de van Parys y Struyven (2013) centrado en los programas piloto para la inserción laboral para jóvenes desempleados que ofrecía el Servicio Regional de Empleo / VDAB de Bélgica, identificaron como barreras para que los jóvenes accedieran a estos programas, entre otros, el desconocimiento que tenían sobre VDAB y sus programas. Por una parte, los más jóvenes son quienes menos han interactuado con el Estado, por lo que influye en las subdimensiones de alfabetización procesual y estructural, y por otra, esta menor capacidad influye en los costos de aprendizaje de lo que puede significar acceder a programas dirigidos a ellos.

Por otra parte, una mayor interacción, puede facilitar los costos de cumplimiento, tal y como lo presenta el estudio de Farah et al. (2024) en Chile, sobre la Pensión Universal Garantizada (PGU), la cual, para las personas que previamente habían interactuado con el Estado para acceder a distintas prestaciones sociales, contaban con el Registro Social de Hogares (RSH), lo que les facilitó cumplir con las formalidades del proceso para la PGU, sin embargo, para quienes no habían interactuado previamente, dado que, en

muchos casos, correspondían a grupos de personas de clase media cuya situación no les hacía merecedores de beneficios estatales, no contaban con dicho RSH, por lo que, al querer postular a la PGU, debieron previamente realizar el proceso para tenerlo.

❖ Funciones ejecutivas

Christensen et al. (2020), realizan un estudio centrado en situaciones que pueden afectar las funciones ejecutivas de las personas, entendiendo a esta como aquellas que les permite "participar en un comportamiento intencional, dirigido a objetivos y orientado al futuro" (Suchy, 2009, en Christensen et al. 2020, pág. 129) y con ello, poder desenvolverse en distintos escenarios, como puede ser, el de los encuentros burocráticos. la intensidad de los costos al momento de interactuar con el Estado, distinguiendo entre experiencias de escasez, problemas de salud y deterioro cognitivo.

- a) Experiencias de escasez. Las experiencias de vida en las que la escasez económica ha estado presente inclinan a las personas a tomar decisiones para resolver situaciones inmediatas, impidiendo o dificultando el desarrollo de la función ejecutiva.
- b) Problemas de salud. Las personas con problemas de salud mental pueden encontrarse en un círculo vicioso, en el cual, al interactuar con el Estado, la intensidad de los costos psicológicos puede ser más altos y ello, puede influir negativamente en la relación entre la experiencia de la carga y la función ejecutiva, “erosionando aún más la capacidad de

las personas para hacer frente a las acciones estatales onerosas” (Christensen et al., 2020: pág. 131). En el caso de las personas con problemas de salud física y cuando ésta implica dolor físico, lleva a las personas a destinar su tiempo en búsqueda de acciones inmediatas, en las que, el tiempo que dedican y/o los recursos a los que acceden para aliviar el dolor, influye negativamente en el funcionamiento ejecutivo.

- c) Deterioro cognitivo. Las personas con deterioro cognitivo pueden tener dificultades para realizar sus tareas diarias. En el caso de las personas adultas mayores, que van presentando deterioro cognitivo, pueden pasar de tener un funcionamiento ejecutivo adecuado a uno deficiente y, con ello, dificultar la interacción con el Estado.

4

BIOGRAFÍAS

Este texto hace un recorrido desde el siglo XVIII hasta nuestros días, el cual, ha podido construirse gracias a quienes se dedicaron o se siguen dedicando al estudio de la Administración Pública. Sus obras nos han permitido construir este texto introductorio. Alguno/a de estos autores/as se presentan en este apartado con una breve biografía con sus principales obras.

JOHANN HEINRICH VON JUSTI

Formulación temprana de la ciencia administrativa y de la policía

Estudio en la carrera de Rechtswissenschaften [derecho] en la Universität Wittenberg. En 1744 se graduó de Doktor der Rechte [Doctor en Derecho] en la Universität Leipzig.

A lo largo de su vida, realizó docencia, ocupó puestos en la administración del Estado, y escribió obras de gran relevancia sobre el Estado y la Ciencia de Policía, que influyeron en el pensamiento administrativo en el siglo 18, como Max Weber y Lorenz von Stein.

Entre 1750 y 1753, fue profesor en la Theresianische Ritterakademie Wien. En 1755 asumió como Director de Policía en Göttingen.

Justi también ganó el premio académico en la Academia de Ciencias de Baviera, en las disciplinas históricas y filosóficas. En 1765 fue nombrado inspector de minas, vidrio y trabajos de acero en Prusia.

Obras destacadas

- Von Justi, J. H. (1755). *Staatswirtschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften* [Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales] (2 vols.). Leipzig : Breitkopf
- Von Justi, J. H. (1759). *Grundsätze der Policy-Wissenschaft* [Principios de la ciencia policial]. Göttingen : Vandenhoeck
- Von Justi, J. H. (1782). *Grundsätze der Policywissenschaft: in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policy gegründeten, Zusammenhange und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst* [Ciencia policial: redactada en un contexto razonable, basado en el objetivo final de la policía, y para su uso en conferencias académicas]. Dritte Ausgabe / Gotinga: Im Verlag der Wittve Vandenhoeck

CHARLES-JEAN BAPTISTE BONNIN

Administración pública como ciencia

Fue pionero de la ciencia de la administración pública, jurista, filósofo político y administrador francés. Se caracterizó por ser uno de los primeros en definir la administración pública como una ciencia independiente, marcando un hito para su posterior desarrollo. También separó el concepto de administración del de política.

Recibió una educación humanista que se enfocaba en la filosofía, el derecho natural, la economía política, la historia y la moral pública. Siguió una línea de los pensadores ilustrados como Montesquieu, Rousseau y Concorcet.

Debido al contexto social de la Revolución Francesa, la administración, según Bonnin, se dedica a poner en armonía a las personas, mientras la policía evita que esta armonía se perturbe. Ingresó al servicio público local en organización administrativa y gestión municipal, lo que le entregó una mirada profesional. También trabajó en el Ministerio del Interior de Francia, donde se encargó de los asuntos administrativos y territoriales.

Obras destacadas

- Bonnin, C.-J. B. (1808). *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*. [La importancia y la necesidad de un código administrativo]. Chez garnery, libraire, rus de seine
- Bonnin, C.-J. B. (1812). *Principes d'administration publique* [Principios de administración pública] (3ª ed., 3 vols.). Renaudière Imprimeur-Libraire
- Bonnin, C.-J. B. (1829). *Abrégé des principes d'administration* [Compendio de los principios de administración] (D'après la troisième édition). Amable-Costes

LORENZ VON STEIN

Ciencia del Estado y Bases del Estado Social

Fue un economista, sociólogo y político alemán, que se consideró como figura pionera de la sociología moderna y también de la ciencia de la administración pública.

Inició sus estudios de derecho y ciencias políticas en la Universität zu Kiel, Alemania, enfatizando en materias de Estado y estructuras sociales. Obtuvo su doctorado en derecho en 1842. Luego, continuó su formación jurídica y filosófica en la Universität Jena. Finalmente, realizó estudios complementarios de investigación en la Université de Paris – Sorbonne, Francia.

En el año 1850 publica su obra más famosa, la historia del movimiento social en Francia desde 1789 hasta nuestros días, que tiene gran influencia. Para el año 1855 fue nombrado profesor de economía política y ciencia del Estado en la Universidad de Viena en Austria, donde enseñó por más de 30 años. Las obras de Von Stein influyeron en pensadores tales como Max Weber y Otto von Bismarck, y a su vez, sentaron las bases del Estado social moderno.

Obras destacadas

- Von Stein, L. (1852). *System der Staatswissenschaft* [Sistema de la ciencia del Estado]. *Stuttgart unda Tübingen : J. G. Cotta, 1852-56.*
- Von Stein, L. (1860). *Lehrbuch der finanzwissenschaft. Als grundlage für vorlesungen und zum selbstudium* [Libro de texto de ciencias financieras. Como base para clases magistrales y para el autoaprendizaje]. . Leipzig : F. A. Brockhaus
- Von Stein, L. (1870). *Lehrbuch der Verwaltungskunde.* [Manual de ciencia de la administración]. Stuttgart: Cotta.
- Von Stein, L. (1887). *Handbuch der Verwaltungslehr* [Manual de teoría administrativa]. *Stuttgart: Cotta*

HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE LOPETEGUI

Institucionalización de la Función Pública en Chile

Ejerció como diputado en el año 1888 hasta 1891 y en el período de 1891, fue político y también periodista chileno. En el año 1873 fue gobernador del departamento de Lebu y, para el año 1875, fue nombrado intendente de Arauco. Fue también delegado de esta última en el ejército chileno en el Perú durante la Guerra del Pacífico.

Tuvo varios cargos a lo largo del territorio chileno, como inspector general de aduanas, director de explotación de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y director general de esta última.

Pérez de Arce fue integrante de la Junta de Vigilancia de la Caja de Ahorros de Empleados Públicos y también Ministro de Hacienda entre 1885 y 1886 y finalmente, ministro subrogante de Guerra y Marina para el año 1886. Dictó la asignatura de administración pública en la carrera de ingeniería de la Universidad de Chile.

Pérez de Arce, en su rol de pionero del pensamiento administrativo en nuestro país, institucionaliza la función pública, fundamenta el derecho administrativo chileno y decide formar intelectualmente a los primeros servidores públicos modernos de Chile.

Obras destacadas

- Pérez de Arce, H. (1884). El Administrador Público: o sea, Estudios sobre Principios Generales de Administración. Santiago, Chile.
- Pérez de Arce, H. (1896). Tratado de Administración Pública: Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

THOMAS WOODROW WILSON

Separación entre la política y la administración

Entre 1873 y 1874 asistió a Davidson College en Carolina del Norte, donde cursó materias de humanidades clásicas y de filosofía. En los años posteriores a 1879 completó su título de pregrado en la ahora llamada Universidad de Princeton, en un bachillerato en artes.

Procede a estudiar Derecho en la Universidad de Virginia, donde no termina sus estudios, pero continúa en la Universidad John Hopkins en Maryland donde obtiene su doctorado en Ciencia Política y Derecho Público.

Tuvo una gran carrera política, siendo en 1911 gobernador de Nueva Jersey, en 1913 fue el 28º Presidente de los Estados Unidos, representando al Partido Demócrata y en 1919 impulsó los "Catorce Puntos de Wilson", un plan para llegar a la paz mundial y a pesar de que el Congreso de Estados Unidos no aprobó la adhesión del país a la Sociedad de Naciones, fue de gran influencia en Europa.

Obras destacadas:

- Wilson, W. (1885). *Congressional government: A study in American politics* [Gobierno parlamentario: un estudio sobre la política estadounidense]. Houghton, Mifflin and Company
- Wilson, W. (1887). The study of administration [El estudio de la administración]. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wilson, W. (1889). *The state: Elements of historical and practical politics* [El Estado: Elementos de política histórica y práctica]. D. C. Heath & Co

FRANK JOHNSON GOODNOW

Profesionalización de la administración pública

Frank Johnson Goodnow nació en 1859 en Nueva York, Estados Unidos y fue el primer presidente de la Asociación Estadounidense de la Ciencia Política,

Obtuvo su Bachelor of Arts en Amherst College, Massachusetts. Luego, ingresó a Columbia Law School graduándose de abogado en 1882. Siguió con su camino académico en varias universidades dentro de Francia y Alemania, donde conoce la teoría de Lorenz von Stein, quien influye en su visión más científica y racional del Estado en la administración pública.

Colaboró con Woodrow Wilson y otros reformistas en el movimiento que transformó la administración pública en una función profesional y más neutra. Entre sus grandes hitos, viajó a China para asesorar en la redacción de su nueva. Entre 1914 y 1929, fue presidente de la Johns Hopkins University.

Obras destacadas

- Goodnow, F. J. (1893). *Comparative administrative law: An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France, and Germany* [Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos, nacionales y locales, de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania]. New York: G. P. Putnam's Sons.
- Goodnow, F. J. (1895). *Municipal home rule: A study in administration* [Autonomía municipal: un estudio sobre administración]. New York: Macmillan.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government* [Política y administración: un estudio sobre el gobierno]. New York: Macmillan.

MAXIMILIAN KARL EMIL WEBER

Pionero de la sociología, economía y Estado moderno

Cursó estudios de derecho en la Universität Heidelberg; sin embargo, nunca se tituló como abogado. En 1881, obtuvo su Habilitation in Rechts und Staatswissenschaften, y en 1889, el grado de Doctor der Rechte por la Universität Berlin. También parte del ejército alemán en Estrasburgo.

En el año 1888 se une al Verein für Socialpolitik, o Asociación Profesional de Economistas Alemanes, y utiliza estudios estadísticos a gran escala en el análisis económico. En 1894 se convierte en profesor de economía en la Universidad de Friburgo y luego continúa en su cargo en la Universidad de Heidelberg. Ejerce como editor asociado del Archivo de Ciencias Sociales y Bienestar Social, lo que lo lleva a visitar Estados Unidos, siendo partícipe del Congreso de las Artes y las Ciencias, donde, tras conocer la Exposición Universal de San Luis, publica su primer trabajo en 1905.

En el año 1918 fue miembro del Consejo de Obreros y Soldados de Heidelberg y consecuentemente se convierte en consultor de la Comisión del Armisticio Alemán para el Tratado de Versalles, asignándosele así, el borrador de la Constitución de Weimar. Finalmente, decide retomar la docencia en la Universität Wien en el año 1918 y en el año siguiente en la Universität München.

Obras destacadas

- Weber, M. (1905). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* [La ética protestante y el espíritu del capitalismo]. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y sociedad]. Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (1919). *Politik als Beruf* [La política como vocación]. Múnich: Duncker & Humblot.
- Weber, M. (1919). *Wissenschaft als Beruf* [La ciencia como vocación]. Múnich: Duncker & Humblot.

JOHN DONALD KINGSLEY

Burocracia representativa y servicio civil

Realizó sus estudios de licenciatura (1929), magíster (1930) y doctorado (1933) en Syracuse University. Posteriormente, en 1936, siendo profesor asistente de Gobierno en Antioch College, obtendría una beca por parte de la Social Science Research Council para realizar estudios posdoctorales en la London School of Economics y la University of London e investigar sobre el Servicio Civil británico (The New York Times, 1936; 1953; 1972).

Además de docente, ocupó cargos de relevancia tanto en la administración pública estadounidense como en organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para los Refugiados (OIR).

A fines de la década de los treinta escribiría el libro *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, sin embargo, debido a los acontecimientos que estaban ocurriendo en Europa y que el propio Kingsley lo marca cuando Hitler invade a Polonia, la obra se publicaría en 1944.

Obras destacadas

- Mosher, W., Kingsley, D. (1936). *Public Personnel Administration* [Administración del personal público]. Harper and Brothers. 588 pp
- Kingsley, J.D. (1938), Some Aspects of the American Public Service [Algunos aspectos del servicio público estadounidense]. *Public Administration*, 16: 185-198. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1938.tb02078.x>
- Kingsley, D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service* [Burocracia representativa: una interpretación de la función pública británica]. Antioch Press. 321 pp.

FREDERICK CAMP MOSHER

Democracia, servicio público y función administrativa

Se graduó en economía en Dartmouth College (1934), obtuvo su maestría en Syracuse University, doctorándose en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Entre 1953 y 1956, fue editor jefe de *Public Administration Review* (The New York Times; 1990).

Fue profesor en distintas universidades como Syracuse University, University of California en Berkeley, Bologna University y University of Virginia. Formó parte de la Fuerza Área del ejército, sirviendo durante la segunda guerra mundial y también se desempeñó en las administraciones de United Nations Relief and Rehabilitation Administration, en Public Administration Clearinghouse, y en City of the Angeles (Stephenson & Plant, 1991).

Ya estando en la University of Virginia, escribió su gran obra *Democracy and the Public Service*, sin embargo, el impulso para su concreción provino de Maxwell School de Syracuse University, en el cual su padre, William Mosher (con quien había trabajado Donald Kingsley), había sido su decano.

Obras destacadas

- Frederick C. Mosher (1956). Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions [Investigación en administración pública: algunas notas y sugerencias]. *Public Administration Review*, Vol. 16 (Summer, 1956), pp.
- Frederick C. Mosher (1968), *Democracy and the Public Service* [La democracia y el servicio público]. New York: Oxford University Press
- Frederick C. Mosher (1971). The Public Service in the Temporary Society [El servicio público en la sociedad temporal]. *Public Administration Review*, Vol. 21 (January/February 1971), pp. 47-62.

MICHAEL LIPSKY

Burocracia de calle e implementación de políticas públicas

Realizó sus estudios de Bachelor of Arts, en Oberlin College. Sus estudios de posgrado los realizó en Princeton University, obteniendo el grado de Master of Arts en Public Affairs y en Politics, ambos en 1964, y el grado de Doctor of Philosophy (Ph.D.) en Politics en 1967.

En su interés por los funcionarios públicos en la implementación de políticas, sus trabajos los han llevado a ser reconocido mundialmente sobre la burocracia de Calle.

Durante su carrera académica, se desempeñó en la University of Wisconsin. Mientras se desempeñaba en el Massachusetts Institute of Technology, escribió su célebre obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*.

En 1998 se incorporó como miembro de la National Academy of Public Administration. Entre 2010 y 2017, en calidad de Distinguished Senior Fellow, formó parte de DEMOS, una organización dedicada a promover mejores políticas públicas.

Obras destacadas:

- Lipsky, M. (1970). *Protest in City Politics: Rent Strikes, Housing and the Urban Poor* [Protesta en la política municipal: huelgas de alquileres, vivienda y los excrementos urbanos]. Chicago. Rand McNally
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* [Burocracia de calle: dilemas del individuo en el servicio público]. New York: Russell Sage Foundation
- Lipsky, M. (1996). "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas". En J. Subirats i Humet & J. Brugué (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 279-298). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN 84-340-0907-2

OSCAR OSZLAK

Estudio de la administración pública en América Latina

Nacido en Argentina. Su obra consiste en 14 libros y más de 300 artículos publicados dedicados a la investigación del Estado, la administración y las políticas públicas a nivel latinoamericano.

En 1958, se graduó de Contador Público Nacional en la Universidad de Buenos Aires, misma institución de la que egresó de la Licenciatura en Economía. Se especializó en el programa de tributación internacional de la Harvard Law School. En la University of California, Berkeley, obtuvo su maestría en Public Administration a finales de la década de los sesenta y un PhD in Political Science en 1974.

A lo largo de su vida laboral y profesional se ha desempeñado en cargos como subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa, asesor presidencial, director de TOP (Tecnología para la Organización Pública), presidente de INPAE (Inter-American Network for Public Administration Education) e investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). De igual forma ha desarrollado una amplia carrera docente en la Universidad de Buenos Aires, llegando a ser profesor titular de la misma.

Obras destacadas:

- Oszlak, O (1997). *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997
- Oszlak, O; Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Red GEALC, OEA, IDRC.
- Oszlak, O (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2020

NURIA CUNILL GRAU

Estado, sociedad y gestión pública en clave de derechos

Es chilena, doctora en ciencias sociales de la Universidad Central de Venezuela y licenciada en ciencias políticas y administrativas por la Universidad de Chile.

Su carrera profesional ha consistido en una serie de cargos de asesoría, más de 30 publicaciones y cargos destacables, como la Dirección del Programa de Estudios e Investigaciones y del Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, mismo organismo donde se desempeña como Asesora Especial. De igual forma es notable en su trayectoria su énfasis por la investigación respecto a temas vinculados a las relaciones entre el Estado y la sociedad con un enfoque en los derechos humanos y la intersectorialidad, con enfoque especial en el área de la salud pública.

- Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, CLAD
- Cunill, N. y Bresser-Pereira L. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós Ibérica. 486 pág.
- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y Perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 5-44

DONALD MOYNIHAN

Cargas Administrativas, red tape

Nació en Irlanda, en donde realizó sus estudios de pregrado. En 1993, se graduó de Bachelor of Arts (BA) in Public Administration en la University of Limerick en Irlanda, luego realizó sus estudios de Master of Arts graduándose en 1998 en Syracuse University. En 2002, obtuvo su Ph.D. in Public Administration en la misma institución.

Ha sido académico en Georgetown University y en la University of Wisconsin-Madison. A mediados de 2024 se incorpora a Ford School of Public Policy de la University of Michigan y codirige el Better Government Lab

El año 2018, junto a Pamela Herd publican el libro *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, el cual fue reconocido como mejor libro por National Academy of Public Administration, American Society of Public Administration y la Academy of Management.

Obras destacadas:

- Moynihan, D. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform* [La dinámica de la gestión del rendimiento: construcción de información y reforma]. Georgetown University Press.
- Moynihan, D., Herd, P. (2010). Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights [Burocracia y democracia: cómo las normas afectan a los derechos de ciudadanía]. *American Review of Public Administration* 40(6): 654-670.
- Moynihan, D., Herd, P., Harvey, H. (2015). Administrative Burdens: Learning, Psychological and Compliance Costs in Citizen-State Interactions [Cargas administrativas: costes de aprendizaje, psicológicos y de cumplimiento en las interacciones entre los ciudadanos y el Estado]. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 43-69.

PAMELA HERD

Cargas administrativas, desigualdad y experiencia ciudadana

Es estadounidense; actualmente se desempeña en la University of Michigan como profesora en la Gerald R. Ford School of Public Policy. Trabaja tema de políticas públicas y desigualdades sociales. Junto a Donald Moynihan, han sido pioneros en el abordaje de la literatura sobre cargas administrativas. Son coautores del libro *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, obra reconocida y premiada en Estados Unidos

En 1997 se gradúa en Bachelor of Arts (BA) in Sociology en Colby College.
En 2002, obtiene Ph.D. in Sociology en Syracuse University.

Obras destacadas:

- Herd, P. (2005). *Credit Where It's Due: Gender, Race, Class and Social Security Reform* [Merecido reconocimiento: género, raza, clase social y reforma de la seguridad social]. Syracuse University dissertation.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means* [Carga administrativa: la formulación de políticas por otros medios]. Russell Sage Foundation.
- Herd, P., Moynihan, D. (2021). Health care administrative burdens: Centering patient experiences [Cargas administrativas en la atención sanitaria: centrarse en las experiencias de los pacientes]. *Health Serv Res.* 2021 Oct;56(5):751-754. doi: 10.1111/1475-6773.13858. Epub 2021 Sep 13. PMID: 34515996; PMCID: PMC8522557

LEISHA DEHART-DAVIS

Reglas organizacionales efectivas

DeHart-Davis es una académica estadounidense especializada en gestión pública y comportamiento organizacional en el sector público. Desde 2012 es profesora de administración pública y gobierno en la School of Government de la University of North Carolina at Chapel Hill y directora de la Local Government Workplaces Initiative.

Hizo su pregrado en Interdisciplinary Studies en la University of South Carolina. Cuenta con una maestría en Public Policy de Georgia Tech obtenida en 1993 y se doctoró en Public Policy en la Georgia Institute of Technology en el año 2000

Sus líneas de investigación son sobre clima organizacional, destacándose sobre las reglas organizacionales efectivas (green tape)

Obras destacadas

- DeHart-Davis, L. (2009). Green Tape. A Theory of Effective Organizational Rules, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 19, Issue 2, April 2009, Pages 361-384, <https://doi.org/10.1093/jopart/mun004>
- DeHart-Davis L, Hatmaker D, Nelson KL, Pandey SK, Pandey S, Smith AE. (2020). *Gender Imbalance in Public Sector Leadership* [Desequilibrio de género en el liderazgo del sector público]. Cambridge University Press; 2020.
- DeHart-Davis, L. (2017). *Creating Effective Rules in Public Sector Organizations* [Creación de normas eficaces en las organizaciones del sector público]. Georgetown University Press.

R

EFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alecu, A., Sadeghi, T.; Terum, L. (2024). Street-level bureaucrats' attitudes towards clients in discretionary decision-making: Evidence from the Norwegian labour and welfare administration. *Public Policy and Administration*. 40(4), 589-610
<https://doi.org/10.1177/09520767241299078>
- Alpes, M.; Spire, A. (2014). Dealing with law in migration control. *Social & Legal Studies*, 23, 261–274. <https://doi.org/10.1177/0964663913510927>
- Andreotti, A.; Coletto, D.; Rio, A. (2023). Street-level bureaucrats' discretion between individual and institutional factors: The analysis of the minimum income policy implementation in two Italian regions. *Social Policy & Administration*.
<https://doi.org/10.1111/spol.12964>
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en la formulación de política pública: El caso del sistema de alta dirección pública en Chile. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 277–298. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44920>
- Asamblea Nacional Francesa (1789). *Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano*.
- Baekgaard, M.; Halling, A.; Moynihan, D. (2024). Burden Tolerance: Developing a Validated Measurement Instrument across Seven Countries. *Public Administration Review* 1–28. <https://doi.org/10.1111/puar.13835>
- Barría, D. (2015). “Contexto histórico de la obra de Hermógenes Pérez de Arce. Chile el país de El Administrador Público”. En Pérez de Arce, H. [1884]. *El Administrador Público: o sea, estudios sobre principios generales de administración*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C de México, Colegio de Administradores Públicos de Chile.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Beetz, J. (2018). When the state meets the street: Public service and moral agency [Reseña del libro] *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, de B. Zacka]. *Constellations*. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12382>

- Bishu, S. G.; Kennedy, A. R. (2020). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559-588.
<https://doi.org/10.1177/0734371X19830154>
- Bonnin, C. J. ([1829] 2004). *Principios de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1829).
- Bovens, M.; Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303. <http://www.jstor.org/stable/1181785>
- Bozeman, B. (2015). Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: Desarrollar reformas sensibles a culturas políticas singulares. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 5-32.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721001>
- Britannica Editors (2025, June 18). *Catharine Macaulay*. *Encyclopedia Britannica*.
<https://www.britannica.com/biography/Catharine-Macaulay>
- Brodkin, E. Z.; Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Burden, B.; Canon, D.; Mayer, K.; Moynihan, D. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Admin Rev*, 72: 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>
- Burns, T., Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock Publications.
- Casas, G.; Aguirre, C.; Mancilla, L. (2021). Burócratas y ciudadanos: La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios Políticos*, 61, 125-152.
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a06>
- Chang, A. (2022). A formal model of street-level bureaucracy. *Rationality and Society*, 34, 6-27. <https://doi.org/10.1177/10434631211043205>
- Chang, A.; Brewer, G. A. (2022). Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, 1-21.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>

- Christensen, J.; Aarøe, L.; Baekgaard, M.; Herd, P.; Moynihan, D. (2020), Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Admin Rev*, 80: 127-136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Cingolani, L. (2010). El Estado líquido: Discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995–2006). *América Latina Hoy*, 54, 43–68.
- Cohen, I. B. (1984). Florence Nightingale. *Investigación y Ciencia*, 92–100.
- Cook, T. E.; Gronke, P. (2005). The skeptical American: Revisiting the meanings of trust in government and confidence in institutions. *The Journal of Politics*, 67(3), 784–803. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00339.x>
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.
- De Gouges, O. (1791). *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*. Bibliothèque nationale de France (Gallica). <https://gallica.bnf.fr/essentiels/anthologie/declaration-droits-femme-citoyenne-0>
- De Boer, N. C. (2020). How do citizens assess street-level bureaucrats' warmth and competence? A typology and test. *Public Administration Review*, 80(4), 532–542. <https://doi.org/10.1111/puar.13217>
- Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.
- DeHart-Davis, L. (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361–384. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun004>
- Díaz, F. (2017). La administración pública y el derecho administrativo en Lorenz von Stein. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 25. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.25.58573>
- Döring, M. (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society*, 53(8), 1155–1177. <https://doi.org/10.1177/0095399721995460>
- Dussauge, M.; Cejudo, G.; Pardo, M. (2018). “Estudio introductorio”. En Dussauge, Cejudo, Pardo (Eds.), *Las burocracias a nivel de calle: Una antología*. CIDE.
- EBSCO. (2023). *Josephine Shaw Lowell*. EBSCO Research Starters. <https://www.ebsco.com/research-starters/biography/josephine-shaw-lowell>

- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1–11.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666004>
- Farah, J.; Inostroza, A.; Muñoz, W.; Pliscoff, C. (2024). “Barreras de acceso a la PGU: Propuestas de mejora desde el análisis de brechas ciudadanas e institucionales con perspectiva de Gobierno Abierto”. En Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2023* (pp. 195-230). Pontificia Universidad Católica de Chile
- Febrianti, Y.; Putri, Z.; Maheswara, A. (2022). Bureaucracy and government. *Constitutionale*, 3(1), 1–10. <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v3i1.2534>
- Feeney, M. K. (2012). Organizational red tape: A measurement experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), 427–444.
<http://www.jstor.org/stable/23251259>
- Gershgoren, S.; Cohen, N. (2023). Does appealability foster more citizen-friendly decisions at the street level? *Regulation & Governance*. 17: 4 (1058-1075)
<https://doi.org/10.1111/rego.12503>
- Glyniadaki, K. (2021). Street-level actors, migrants, and gender: Dealing with divergent perspectives. *Administration & Society*, 54, 451–478.
<https://doi.org/10.1177/00953997211031464>
- González, F. ([1840] 1994). *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración para un Estado Republicano*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. Macmillan.
- Guerrero-Orozco, O. (2015). Los grandes maestros de la administración pública: Justi, Stein, Bonnin y González. *Revista de Gestión Pública*, 4(1), 5–24.
<https://doi.org/10.22370/rgp.2015.4.1.2235>
- Guimarães, T.; da Silva Bernardo, E.; Borde, A. (2022). Street-level bureaucracy in teacher discretionary power. *Educação & Realidade*, 47(e110669).
<https://doi.org/10.1590/2175-6236110669vs02>
- Hall, M.; Hampden-Thompson, G. (2022). The teacher as street-level bureaucrat: Science teacher’s discretionary decision-making in a time of reform. *International Journal of Science Education*, 44(6), 980–999. <https://doi.org/10.1080/09500693.2022.2059588>

- Hansan, J. E. (2013). *Lowell, Josephine Shaw*. The Social Welfare History Project.
<https://socialwelfare.library.vcu.edu/organizations/state-institutions/lowell-josephine-shaw-3/>
- Hassan, M.; Ariffin, R.; Mansor, N.; Halbusi, H. (2021). The moderating role of willingness to implement policy on street-level bureaucrats' multidimensional enforcement style and discretion. *International Journal of Public Administration*, 46, 430–444.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2001008>
- Hassan, M.; Halbusi, H.; Ahmad, A.; Abdelfattah, F.; Thamir, Z.; Ariffin, R. (2023). Discretion and its effects: Analyzing the role of street-level bureaucrats' enforcement styles. *International Review of Public Administration*, 28, 480–502.
<https://doi.org/10.1080/12294659.2023.2286671>
- Heinrich, C. (2016). The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 3, July 2016, Pages 403–420, <https://doi.org/10.1093/jopart/muv034>
- Jensen, D.; Pedersen, M. (2023). A cross-sectional study on the relationship between street-level bureaucrats' role identity and their discretionary decision-making practice toward citizen-clients. *Administration & Society*, 55, 868–891.
<https://doi.org/10.1177/00953997231157752>
- Jessen, J.; Tufte, P. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43, 269–288.
<https://doi.org/10.1017/S0047279413000998>
- Johansson, J. (2024). Research on digital discretion—The subjectification of street-level work in public administration. *Review of Policy Research*.
<https://doi.org/10.1111/ropr.12637>
- Kahn, R.; Katz, D.; Gutek, B. (1976). Bureaucratic encounters—An evaluation of government services. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 12(2), 178–198.
<http://hdl.handle.net/2027.42/68214>
- Kelly, M. (1994). Theories of justice and street-level discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 119–140.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ipart.a037201>
- Kennedy, B. (2013). Sorting through: The role of representation in bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 791–816.
- Keulemans, S. (2021). Exploring rule-following identity at the frontline: The roles of general self-efficacy, gender, and attitude toward clients. *Public Administration*, 99(4), 694–710. <https://doi.org/10.1111/padm.12721>

- Keulemans, S.; Groeneveld, S. (2020). Supervisory leadership at the frontlines: Street-level discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 601–618. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz019>
- Kingsley, D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Antioch Press.
- Krislov, S. (1999). "La burocracia representativa". En Shafritz, Hyde (Comps.), *Clásicos de la administración pública* (pp. 711–720). Fondo de Cultura Económica.
- Lavee, E.; Cohen, G. (2025). Street-level bureaucrats' perceptions of "the job": Deviation from professional particularities and micro-creation of public value. *Public Administration*, 103(1), 335–353. <https://doi.org/10.1111/padm.13025>
- Lavee, E.; Strier, R. (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910–925. <https://doi.org/10.1111/padm.12598>
- Lee, D.; Park, S. (2021). What motivates street-level bureaucrats to implement the reforms of elected politicians? *Policy & Politics*, 49(1), 141–160. <https://doi.org/10.1332/030557320X15955052478653>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Looser, D. (2010). «Catharine Macaulay: The "Female Historian" in context». *Études Épistémè*, 17. <https://doi.org/10.4000/episteme.666>
- Loredo, N.; Cánovas, G.; Puentes, L. (2008). ¿Burocracia como teoría de dirección en el siglo XXI? Enfoque desde la perspectiva cubana. *Retos de la Dirección*, 2(1), 21–33.
- Lotta, G.; Marques, E. (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345–360. <https://doi.org/10.1111/spol.12550>
- Macaulay, C. (1775). *An address to the people of England, Ireland, and Scotland, on the present important crisis of affairs*. Evans Early American Imprint Collection. University of Michigan Library Digital Collections. <https://name.umd.umich.edu/N11196.0001.001>

- Martínez, A. (2014). La relación entre la burocracia y las políticas públicas. *Cuadernos de Derecho Actual*, 2, 85–98. <https://core.ac.uk/download/pdf/268412154.pdf>
- Martínez, S. (2016). La burocracia: Elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista Misión Jurídica*, 9(10), 141–154. <https://www.revistamisionjuridica.com/la-burocracia-elemento-de-dominacion-en-la-obra-de-max-weber/>
- Maynard-Moody, S.; Portillo, S. (2010). “Street-level bureaucracy theory”. En R. F. Durant (Ed.), *The Oxford handbook of American bureaucracy* (pp. 252–277). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0011>
- Maynard-Moody, S.; Musheno, M. (2018). “Agente del Estado o agente de los ciudadanos: Dos narrativas sobre la discrecionalidad”. En Dussauge, Cejudo, Pardo (Eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 85–126). CIDE.
- Maynard-Moody, S.; Portillo, S. (2018). “Teoría de la burocracia de nivel de calle”. En Dussauge, Cejudo, Pardo (Eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 41–84). CIDE.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560–568. <https://doi.org/10.2307/2570634>
- Merton, R. (1964). *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Meza, E. (2017). El papel del hombre en las organizaciones: Un enfoque desde las teorías organizacionales. *Oikos Polis*, 2(2), 3–28.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moro, J. (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local. En A. Chiara (Ed.), *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Moynihan, D.; Herd, P. (2010). Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 654–670. <https://doi.org/10.1177/0275074010366732>
- Moynihan, D.; Herd, P.; Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, Issue 1, January 2015, Pages 43–69, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>

- Muñoz, W. T. (2013). *Personal a contrata en las municipalidades de la región del Bío-Bío, Chile: Criterios de selección y permanencia* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/37845>
- Muñoz, W.; Simon, J. (2024). "Cargas Administrativas". En Cienfuegos, Penaglia y Retamal (ed) *Manual de administración pública II: Cambios y continuidades en la gestión pública* (pp. 67-90). Santiago, Chile: RiL Editores
- Naqvi, S.; Salman, Y.; Hassan, S.; Gull, M.; Capraz, K. (2024). The role of administrative discretion in the coping behaviour of street-level bureaucrats in higher education institutions of Pakistan. *Journal of Humanities, Social and Management Sciences (JHSMS)*, 5(1). <https://doi.org/10.47264/idea.jhsms/5.1.8>
- Navarrete, B.; Figueroa, P. (2019). Los problemas de implementación top-down a nivel local: Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 13(20), 81–109. <https://doi.org/10.14409/da.v1i20.1293>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- O'Brien, T. (1982). *The nitrate industry and Chile's crucial transition, 1870–1891*. New York University Press.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551–1573.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1–24. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533663002.pdf>
- Olsen, J.; March, J. (2004). *The logic of appropriateness* (ARENA Working Paper No. 04/09). ARENA Centre for European Studies, University of Oslo.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11–56.
- Ota, M. (2022). Discretionary operations of frontline forest bureaucrats in tropical developing countries: A case study from Java, Indonesia. *Forests*, 13(7), 1000. <https://doi.org/10.3390/f13071000>
- Otálora, A.; Vivas, Ó. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: Burocracia, descentralización y ciudadanía. *Equidad y Desarrollo*, (15), 69–99. <https://doi.org/10.19052/ed.194>

- Pääkkönen, J.; Nelimarkka, M.; Haapoja, J.; Lampinen, A. (2020). Bureaucracy as a lens for analyzing and designing algorithmic systems. En *CHI '20: Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1–14). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3313831.3376780>
- Pendleton Civil Service Reform Act, ch. 27, 22 Stat. 403 (1883).
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-22/pdf/STATUTE-22-Pg403.pdf>
- Peters, B. G. (1993). Política pública y burocracia. *Foro Internacional*, 33(131), 54–87.
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3–4), 219–228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática: Aportes para la comprensión del modelo burocrático. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay*.
<https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23849w/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Pérez de Arce, H. ([1884] 2015). *El administrador público: Estudio sobre principios generales de la administración pública*. INAP México, Colegio de Administradores Públicos de Chile.
- Pinto, S.; Salazar, G.; Jara, A. (1977). *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*. Ediciones SUR.
- Plant, J. (2008). Classic work revisited: *Democracy and the Public Service* by Frederick C. Mosher. *Public Administration Review*, 68(1), 181–184.
- Prottas, J. M. (1978). The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. *Urban Affairs Review*, 13, 285–312.
<https://doi.org/10.1177/107808747801300302>
- Raaphorst, N. (2022). Administrative justice in street-level decision-making: Equal treatment and responsiveness. En J. Tomlinson, R. Thomas, M. Hertogh, R. Kirkham (Eds.), *The Oxford handbook of administrative justice* (pp. 397–414). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190903084.013.19>
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Riccucci, N. (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of Temporary Assistance for Needy Families policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 89–111.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui005>

- Riccucci, N.; Van Ryzin, G.; Li, H. (2016). Representative bureaucracy and the willingness to coproduce: An experimental study. *Public Administration Review*, 76(1), 121–130.
<https://doi.org/10.1111/puar.12401>
- Rivas, L. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Universidad & Empresa*, 17, 11–32. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/view/1083/981>
- Rosyid, A. (2004). Prosedur kerja reception di Patra Semarang Convention Hotel. *Jurnal Ilmiah Dinamika Kepariwisata*, 2(2).
<https://www.unisbank.ac.id/ojs/index.php/pdk1/article/view/569>
- Pandey, S.; Scott, P. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553–580.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003547>
- Scott, W. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE.
- Selanders, L. (2025, 30 de diciembre). Florence Nightingale. *Encyclopaedia Britannica*.
<https://www.britannica.com/biography/Florence-Nightingale>
- Sharma, J. (2021). Bureaucracy and its role in governance: A comprehensive analysis. *International Journal of Advanced Academic Studies*, 3(2), 163–169.
<https://doi.org/10.33545/27068919.2021.v3.i2c.1037>
- Simon, H. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan.
- Spire, A. (2020). Discretionary power as a political weapon against foreigners. *Etikk i Praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*, 14(2), 89–106.
<https://doi.org/10.5324/eip.v14i2.3479>
- Stenderup, R. (2024). Bureaucratic sludge: Bureaucratic tasks and procedures leading to experiences of strain. *International Journal of Social Welfare*, 33(4), 890–896.
<https://doi.org/10.1111/ijsw.12662>
- Trelles, C. (2009). *Razones burocráticas: ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?* Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tummers, L.; Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Van Loon, N.; Leisink, P.; Knies, E.; Brewer, G. (2016). Red tape: Developing and validating a new job-centered measure. *Public Administration Review*, 76(4), 662–673.
<https://doi.org/10.1111/puar.12569>

- Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15–30.
- Van Parys, L.; Struyven, L (2013) Withdrawal from the public employment service by young unemployed: A matter of non-take-up or of non-compliance? *How non-Profit Social Work Initiatives may Inspire Public Services. European Journal of Social Work* 16: 451–469.
- Vigna, A. (2016). Burocracia tras las rejas: La aplicación de la norma en el sistema penitenciario. *Revista Euroamericana de Antropología*, (2), 7–14.
- Von Stein, L. ([1870] 2016). *Tratado de teoría de la administración pública y del derecho administrativo*. Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-607-16-3506-8.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Ronald Press.
- Waldo, D. ([1953] 1967). *Administración pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Editorial Trillas.
- Weber, M. ([1922] 1964). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- White, L. D. (1964). *Introducción al estudio de la administración pública*. Compañía General de Ediciones.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
<https://doi.org/10.2307/2139277>
- Xiong, Y. (2024). The bureaucratic organizational structure reform in the New Public Management movement. *Journal of Management and Social Development*.
<https://doi.org/10.62517/jmsd.202412507>
- Yuan, S.; Chen, Z. (2022). Discretion: Whether and how does it promote street-level bureaucrats' taking charge behavior? *Frontiers in Psychology*, 13, 805872.
<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.805872>
- Zacka, B. (2018). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Belknap Press.
- Zeitlin, M. (1984). *The civil wars in Chile (or the bourgeois revolutions that never were)*. Princeton University Press.

Zuñanic, L.; Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP – Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58–59, 9–41.

<https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/252>