

## El burócrata *elusor* del deber: ¿una teoría sin sustento empírico?\*

Por B. Guy Peters\*\* y Jon Pierre\*\*\*

### Resumen

El artículo aborda la cuestión de la motivación hacia el trabajo dentro del sector público y, en particular, la noción del *incumplimiento del deber* por parte de los burócratas (*bureaucratic shirking*)\*\*\*\*. Si bien numerosos partidarios de la teoría de la elección pública en la administración del Estado respaldan el modelo teórico del incumplimiento o *elusión* del deber, este no cuenta aún con sustento empírico. El artículo compara dos modelos organizacionales para garantizar el cumplimiento del trabajo de los empleados públicos: por un lado, un régimen contractual comúnmente usado en los países angloamericanos con base en el interés público; y, por el otro, un régimen con base en la confianza, empleado en los sistemas administrativos de la Europa continental, Escandinavia y Asia.

---

\* Traducción de Oscar Oszlak.

\*\* B. Guy Peters es *Maurice Falk Professor of American Government* en la Universidad de Pittsburgh (Estado Unidos), *Research Fellow* del Institute of Public Management en la Universidad Católica de Leuven (Bélgica) y *Senior Fellow* del Canadian Centre for Management Development (Canadá). Es Presidente Fundador de la International Public Policy Association y Editor Fundador de las revistas *Governance* y *European Political Science Review*. Ha compilado más de cincuenta libros sobre política comparada, administración y políticas públicas.

\*\*\* Jon Pierre es Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Gotemburgo (Suecia), de Gobierno Público en de la Universidad de Melbourne (Australia) y Profesor Adjunto en la Universidad de Pittsburgh (Estado Unidos). Ha editado numerosos libros y ha publicado artículos en las revistas académicas más prestigiosas.

\*\*\*\* N. del T.: La noción de *bureaucratic shirking* se aplica a aquellos casos en que los burócratas o funcionarios públicos evaden el cumplimiento de sus deberes o responsabilidades, o incluso desvían los objetivos de su actuación incurriendo en situaciones de fraude o promoción de intereses incompatibles con su papel. En lo sucesivo, traduciremos *shirking* como *elusión*.

## Palabras clave

*Elusión* – regímenes de empleo estatal – motivación burocrática.

## Abstract

The paper addresses the issue of public sector work motivation, particularly the notion of bureaucratic ‘shirking’. Although a popular theoretical model among public choice scholars of public administration, the ‘shirking’ argument has not been empirically supported. The paper compares two organizational models of ensuring public servants’ compliance; a contract regime which is common in public-interest-based, Anglo American countries, and a trust-based regime found in Continental European, Scandinavian and Asian administrative systems.

## Key words

Shirking – public employment regimes – bureaucratic motivation.

## Introducción

El presente artículo se ocupa de dos conjuntos de cuestiones relacionadas. En primer lugar, debatimos en torno a la noción del *incumplimiento* o *elusión del deber* por parte del burócrata, es decir, la práctica de realizar actividades ajenas al puesto de trabajo o que atenten contra las políticas y los programas presupuestos para el cargo (Brehm y Gates, 1997). El artículo refutará el argumento del incumplimiento del deber —derivado del modelo principal-agente— por su debilidad conceptual y su escaso sustento empírico. De hecho, los estudios empíricos indican que, en su mayoría, los empleados públicos cuentan con una *motivación internalizada* (Bellé, 2015; Buelens y Van den Broeck, 2007), como normas y valores relacionados con el profesionalismo y la lealtad, adquiridos mediante la socialización dentro de la cultura organizacional del sector público. Por lo tanto, existen más probabilidades de que los empleados públicos hagan más de lo esperado según lo descrito en sus puestos de trabajo, en lugar de evadir sus responsabilidades. Estamos ante una curiosa discrepancia

entre las postulaciones de las teorías predominantes en ciencia política y administración pública respecto del comportamiento burocrático, por un lado, y los hallazgos de la investigación empírica, por otro.

En segundo lugar, derivado del punto anterior, ponemos en tela de juicio el presunto patrón según el cual el argumento de la *elusión* del deber adquirió preeminencia paralelamente al desarrollo de modelos cada vez más sofisticados para monitorear y medir el desempeño administrativo. No exageramos al afirmar que, actualmente, los empleados públicos son sometidos a mayores controles que en cualquier época pasada. La gestión y la medición del desempeño —con énfasis en resultados más que en procesos— son hoy un componente universal en la elaboración de presupuestos, la rendición de cuentas y la gestión del sector público. A la vez que estas tendencias desencadenan un interesante debate académico, también plantean importantes implicaciones políticas. Comprender qué incentiva y motiva a los empleados del sector público es un prerrequisito para lograr una efectiva reforma administrativa y de auditoría gubernamental.

Desde una perspectiva comparada, los sistemas administrativos exhiben dos modelos diferentes para controlar el desempeño y garantizar que los empleados públicos cumplan con las instrucciones. El primero de estos modelos es el régimen contractual, mayormente utilizado en las democracias de los países angloamericanos. El segundo es el régimen basado en la confianza, común en la Europa continental y en los países de Asia y de Escandinavia. El diseño y la organización específicos de dichos regímenes están enraizados en diferentes tradiciones administrativas (Painter y Peters, 2010) y en distintos *modus operandi* e intercambios administrativos con el nivel político del Gobierno y sus respectivos contextos organizacionales. Estos dos modelos no pretenden abarcar todos los regímenes político-administrativos; por ejemplo, podemos pensar en un régimen clientelista, que representa más fielmente este tipo de relaciones en algunos países de América Latina.

El presente artículo compara ambos regímenes y postula que muchos de los basados en la confianza están adoptando arreglos contractuales, debido a reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública. Asimismo, estas ideas sobre la burocracia estatal tienen implicancias significativas para la toma de decisiones políticas. Particularmente, porque si la imagen negativa del *shirking* —‘elusión del deber de servicio público’— no se sostiene empíricamente, puede asignárseles a los servidores públicos un papel más central en materia de asesoramiento sobre políticas y en la prestación de servicios; a la vez que algunos de los modelos convencionales para prevenir los presuntos males del Gobierno, tales como asesoramiento sesgado en materia de hechura de políticas, se vuelven menos relevantes. Por otro lado, si el argumento del incumplimiento del deber tiene mérito, los servidores públicos son menos confiables en los procesos de elaboración de políticas.

Esta distinción es también importante en el contexto de la reforma administrativa. Si interpretamos que los burócratas tienen una inclinación a *eludir* su deber, la administración debe contar con sistemas para monitorear su desempeño a fin de detectar o prevenir la *elusión*. Si, por el contrario, creemos que los servidores públicos se guían por factores de confianza, valores profesionales, ética pública y lealtad al gobierno de turno, la administración no debe destinar la misma cantidad de recursos para controlar que lo que hagan realmente coincida con lo que se les instruyó que hicieran. En lugar de ello, puede concederles mayor discrecionalidad a los servidores públicos para que el servicio se ajuste a las necesidades de sus clientes (Lipsky, 1980; Hupe *et al.*, 2015; Meyers y Vorsanger, 2003).

Por lo tanto, este artículo evalúa críticamente el argumento de la *elusión*, describe dos modelos diferentes para asegurar el cumplimiento del deber en la administración y, a partir de allí, discute qué significa esto en términos de reforma administrativa y políticas públicas. ¿Acaso el Gobierno crea sistemas de control esencialmente redundantes o debería continuar elaborando mediciones de desempeño individual? ¿Debería otorgárseles a los servidores públicos mayor responsabilidad en las

decisiones de política y prestación de servicios, o debería considerárselos potenciales *elusores* no confiables para ofrecer asesoramiento sobre políticas?

## 1. Teoría de la agencia y *elusión*

Todas las agencias ejecutoras de gobierno les ofrecen a sus servidores públicos algún grado de latitud en su labor cotidiana. Trabajadores sociales, gerentes medios, oficinistas, policías y personal aduanero conducen su labor dentro de parámetros definidos por la ley, marcos regulatorios y directivas específicas de sus supervisores. Algunos puestos administrativos ofrecen —o requieren— mayor discrecionalidad que otros, pero todos le otorgan al personal algún margen de acción respecto de cómo implementar normas formales y proveer servicios a sus destinatarios. Cualquier otro arreglo sería impensable. Una supervisión estricta sería tan extremadamente costosa como contraproducente, en tanto privaría a la organización de utilizar el conocimiento profesional y el buen juicio de su personal (Brehm y Gates, 1997).

Los académicos de la ciencia política y la administración pública están profundamente divididos respecto a cómo interpretar las consecuencias organizacionales e individuales de tal discrecionalidad. Inspirados en la teoría de la agencia, algunos observadores argumentan que los burócratas trabajarán o *eludirán*, dependiendo de qué genere la máxima utilidad personal (cf. Downs, 1967; Huber y Shipan, 2002; Rose-Ackerman, 1986). Por su parte, los estudiosos de la motivación en el sector público insisten en que los servidores públicos «tienen preferencias... entre las cuales se encuentra el deseo de realizar la tarea» (Wilson, 1989: 159). Apoyados en abundantes datos empíricos, argumentan que los empleados del sector público adhieren a normas y valores en materia de lealtad a la organización, el empleo público y los intereses y necesidades de su clientela (para una visión general de este argumento, cf. Vandenabeele, Brewer y Ritz, 2014; Meijer y O´Toole, 2006).

El argumento de la *elusión* tiene una larga historia, originada en la teoría de elección racional aplicada a la administración pública a la sombra de las teorías de elección pública y de la agencia. La contribución de William Niskanen en su libro *Bureaucracy and Representative Government*, publicado en 1971 —un profundo e innovador análisis de la administración pública inspirado en la teoría de la elección—, fue, esencialmente, una declaración de guerra contra «los irritantes métodos y el insatisfactorio desempeño» de la burocracia (Niskanen, 1971: 39). Como en el argumento de la *elusión*, el de Niskanen se vincula con la teoría de la agencia, pero también con teorías de la firma. Inspirado en la hipótesis de la maximización de beneficios, que es central en estas teorías, Niskanen lanzó la bien conocida hipótesis del burócrata maximizador del presupuesto. Se trata de una patología institucional; «un burócrata que puede no estar personalmente motivado a maximizar el presupuesto de su institución es usualmente llevado, por condiciones internas o externas a esa institución, a hacer precisamente eso» (Niskanen, 1971: 39). La maximización presupuestaria de los burócratas es sistémicamente disfuncional: generan gasto público, incrementan la negligencia organizacional y producen bienes públicos que son más un reflejo de presupuestos excesivos que de decisiones políticas o demandas sociales<sup>1</sup>. Ambos, el modelo de Niskanen y el argumento de la *elusión*, ilustran cómo diferentes versiones de la teoría de la agencia pueden aplicarse a la administración pública y proponen una agenda de investigación sobre el modo en que las instituciones y los procedimientos en el sector público engendran comportamientos disfuncionales.

La teoría de la agencia y el modelo principal-agente sostienen que los servidores públicos no se guían por una ética pública o una pasión por el servicio público, sino que, en tanto agentes, observarán su trabajo como una opción entre tantas otras. La noción del *burócrata elusor del deber*

---

<sup>1</sup> La teoría de Niskanen ha sido criticada desde diferentes perspectivas (Blais y Dion, 1990). Por ejemplo, Dunleavy (1985, 1991) argumenta que los presupuestos crecientes tienden a generarles más trabajo y responsabilidades a los directivos, y sugiere que el *bureau shaping*, que les da a los gerentes mayor autonomía y control sobre su propio tiempo, es, para ellos, un objetivo preferible.

evolució de ser una hipótesis a transformarse, en apariencia, en un hecho, describiendo una opción estratégica en paralelo con el trabajo (cf. Gailmard y Patty, 2007; Huber y Shipan, 2002; Peacock, 1983; Rose-Ackerman, 1986; Ting, 2003). La idea de que los burócratas tenderán a *eludir* su deber si disponen de la necesaria discrecionalidad y si resulta en su propio interés hacerlo se ha convertido en la corriente dominante en administración pública; a tal punto que el testeó empírico del modelo resulta innecesario, y los estudios empíricos existentes que substancian el patrón opuesto deberían ignorarse. De hecho, es irónico que aquellos que adhieren al argumento de la *elusión* y citan el estudio de Brehm y Gates (1997) para respaldarlo no hayan advertido que este estudio, en los hechos, rechaza la hipótesis de la *elusión*.

Para peor, la interpretación más extrema de la teoría de la agencia sugiere que los servidores públicos no solo no ignorarán las preferencias y objetivos de sus supervisores, sino que, de contar con la oportunidad, accionarían activamente contra las intenciones de los políticos. Los servidores públicos son así caracterizados como albergando objetivos que los colocan en abierto desacuerdo con los funcionarios elegidos y los ciudadanos: «La propia experticia que disponen los burócratas y otros actores, junto con su rol estructural en el proceso de decisiones políticas, les brinda oportunidades para operar contra los intereses de los políticos y sus partidarios» (Huber y Shipan 2002: 2). Confianza, normas profesionales, ética, lealtad y pasión por el servicio público —aspectos de la relación político-administrativa que le han dado contenido a la teoría de la motivación hacia el servicio público y otros enfoques en torno a estas cuestiones— no tienen cabida en este análisis.

## **2. Crítica al argumento de la *elusión***

Muchos observadores de la administración pública del mundo real no se sienten cómodos con la explicación que les ofrece la teoría en materia de comportamiento burocrático. Veamos brevemente las principales críticas que se le han planteado a la teoría en este sentido.

Primero, en términos de selección y promoción, el reclutamiento para el desarrollo de carreras de servicio público se halla sesgado de diversos modos (Crewson, 1997; Gailmard y Patty, 2007; Prendergast, 2007). Existe cierto grado de autoselección, donde solo aquellos con una especial predisposición a trabajar en el gobierno buscarán ingresar a una carrera. Asimismo, se promueve al personal civil a las categorías superiores de la organización sobre la base de su desempeño pasado y avances en la carrera. Aquellos burócratas con antecedentes de no haber respondido a las directivas de las autoridades superiores difícilmente sean promocionados. Este argumento se aplica también al personal con antecedentes de *elusión*. Por lo tanto, el cuerpo disponible de servidores públicos de nivel superior está conformado por burócratas de carrera que perciben claramente que trabajan en una organización que debe reportar a funcionarios electos. Más aún, dada la remuneración relativamente modesta que obtienen en el empleo público, bien podría argumentarse que los individuos motivados solo por intereses instrumentales o financieros no serían los más inclinados a buscar un empleo público (Wilson, 1989)<sup>2</sup>.

Segundo, los servidores públicos de alto nivel suelen tener muy claro qué papel se espera que desempeñen, tanto dentro de la organización como con sus superiores políticos (Hartley *et al.*, 2015; Meier y O'Toole, 2006). Además, ciertos grupos profesionales, tales como maestros, trabajadores sociales, médicos y otros, han sido socializados en las normas propias de lo que constituye una conducta profesional, tanto en relación con los clientes como con el nivel de conducción política gubernamental. Así, a través de la formación y la socialización, los servidores públicos séniores adquieren una *motivación intrínseca* (Bellé, 2015; Buelens y Van den Broeck, 2007) y aprenden qué se espera de ellos. Estas normas profesionales aluden de variados modos a la cuestión de la *elusión*, en no menor grado, proporcionando claves y guías para que los servidores públicos conozcan su grado de discrecionalidad respecto a su supervisor para actuar por sí mismos. Dworkin describe apropiadamente la

---

<sup>2</sup> Esta es, obviamente, una perspectiva muy noroccidental; en muchos países de América Latina, Asia o África, a menudo, la promoción se debe más al patronazgo que a méritos formales.



discrecionalidad como el «agujero en la rosquilla —*donut* en el original—: un área abierta rodeada por un cinturón de restricciones» (1977: 31). Por tanto, la discrecionalidad es el espacio de ejercicio del juicio profesional.

Tercero, el control de los pares en el sector público es muy fuerte. En la mayor parte de los países, los altos funcionarios públicos tienen sus propias organizaciones para facilitar el intercambio de ideas y el desarrollo profesional. En algunos, los niveles más altos de la burocracia también se organizan en *grands corps* u organizaciones similares. Estas organizaciones constituyen arenas para la reproducción de normas profesionales e ideas de pares (Raine, 1997). Estos altos funcionarios públicos están muy atentos a los nombramientos en los tramos más elevados del escalafón y al *ranking* informal existente entre agencias públicas, así como a las carreras de sus pares. Cuando Brehm y Gates (1997) modifican el modelo principal-agente para incluir la comunicación entre agentes, son muy conscientes acerca de la importancia, como guía respecto a la discrecionalidad administrativa, de la dimensión horizontal implícita en el juicio de sus pares: «Las burocracias tienen culturas en las que los empleados aprenden unos de otros acerca del comportamiento apropiado» (1997: 48).

Cuarto, la teoría de la agencia describe la relación entre el principal y el agente como un evento único, ignorando los intercambios secuenciales entre el principal y el agente. Sin embargo, en el mundo real, las relaciones entre políticos y altos funcionarios públicos no son eventos singulares, sino una secuencia continua de interacciones. En términos de teoría de los juegos, la interacción es «ojo por ojo»<sup>3</sup> y no un intercambio único. Si un alto funcionario *elude*, solo lo hará una vez, ya que habrá sanciones y una erosión de la confianza. Tanto los políticos como los funcionarios de alto nivel comprenden esto y actúan en consonancia. Aún si un alto servidor público *elusor* no fuera removido de su cargo y reasignado a otro luego de que su nombramiento expire, es muy probable que el nuevo puesto tenga menor prestigio que el anterior.

---

<sup>3</sup> N. del T.: *Tit for tat*, en el original, que también podría traducirse como *toma y daca*.

Quinto, la teoría de la agencia ofrece una visión atomística y desagregada de la organización pública, vaciada de comportamiento colaborativo. Este escenario es tan probable como el de una burocracia sin reuniones internas. En todos los niveles burocráticos, los servidores públicos se reúnen con frecuencia para decidir sobre una gran variedad de cuestiones, tales como organización del trabajo y coordinación, o para ayudar a que se asegure un tratamiento igualitario de los clientes (Hupe, 2013). Por lo tanto, un tipo de reunión tiene lugar entre agentes (Hupe, 2013). Otra forma de comportamiento colaborativo se produce entre principales y agentes (cf. Waterman y Meijer, 2004). Tal conducta cooperativa se manifestó durante largo tiempo en *triángulos de hierro* y otras coaliciones de apoyo mutuo (*advocacy coalitions*), y constituyó una marca registrada de la política regulatoria de los Estados Unidos a lo largo de toda la segunda posguerra. Un tercer tipo de colaboración se da entre principales (Waterman y Meijer, 2004), mientras que un cuarto, cada vez más común, es el tipo de conducta colaborativa que tiene lugar entre servidores públicos y actores sociales en redes y otras formas de gobernanza colaborativa y prestación de servicios públicos (Ansell y Gash, 2007; Donahue y Zeckhauser, 2011). En resumen, la versión simple del modelo principal-agente, que subyace a la hipótesis de la *elusión*, ignora las conductas colaborativas que se generan en y entre diferentes niveles institucionales de la administración pública, que proporcionan canales de comunicación esenciales dentro de la administración (Golden, 2000).

Sexto, los estudios sobre motivación en el servicio público se enfocan en la comprensión de los objetivos y motivos que guían a los servidores públicos, variando desde objetivos públicos a objetivos de servicio público, solidaridad e interés público (Perry y Wise, 1990; Vandenabeele, Brewer y Ritz, 2014). A diferencia de la teoría de la agencia, esta es un área de investigación donde los estudios empíricos, en alguna medida, precedieron al desarrollo teórico. Perry (1996) define cuatro dimensiones básicas de motivación en el sector público: atracción por la política y el diseño de políticas, interés público, compasión —o solidaridad— y autosacrificio. La motivación hacia el servicio público «parece variar en el tiempo, a través de cambios en la imagen pública de los servicios gubernamentales, así

como adquirir diferentes formas en distintas agencias y áreas de servicio» (Rainey, 1997: 217). Numerosos estudios demuestran las diferencias significativas existentes entre los sectores público y privado en términos de motivación, ética y fuentes principales de gratificación en el trabajo. Existe amplia evidencia de que los individuos que buscan desarrollar una carrera en el Estado están interesados en el servicio público y en áreas específicas de política (Buelens y Van der Broeck, 2007; Crewson, 1997; Houston, 2000; Perry, 2000). La obtención de incentivos salariales constituye una pequeña proporción de su motivación (Wilson, 1989). Por tales razones, los servidores públicos tienen pocos motivos para *eludir*; de hecho, la *elusión* socavaría sus propios valores. Como regla, los empleados públicos no suscriben a la filosofía autocentrada y utilitarista de la teoría de la agencia.

Finalmente, séptimo, los críticos también cuestionan el supuesto de perfecta racionalidad de la teoría de la agencia, y enfatizan la complejidad y ambigüedad organizacionales. Tal vez, aún más importante, algunos observadores sugieren que la estricta racionalidad típica de la teoría de la agencia no se encuentra en organizaciones públicas del mundo real, y, por lo tanto, la teoría es inadecuada para capturar el comportamiento político y administrativo real (Simon, 1997). En ciencia política, argumentan Héritier y Lehmkuhl, «la teoría principal-agente se basa en el supuesto de “racionalidad acotada” de los actores y, en consecuencia, en contratos incompletos entre principal y agente» (2008: 4).

Para resumir, la teoría de la agencia presenta diversos problemas como marco para un análisis de la administración pública y el comportamiento burocrático. Propone una forma genérica de interacción entre principal y agente, pero pasa por alto los numerosos atributos clave de la administración pública, que, en los hechos, conforman el contexto del trabajo administrativo y el comportamiento organizacional. Empíricamente, como se mencionara, muchos estudios sobre motivación en el sector público corroboran el carácter significativo de los valores, tales como servicio e interés públicos. Quizás, el trabajo más importante es el estudio de Brehm y Gates (1997), basado en datos recogidos de

una encuesta realizada en todos los niveles de gobierno de los Estados Unidos, en el que hallaron escasa evidencia de *elusión*: «El supuesto de que los subordinados prefieren eludir en lugar de trabajar es simplista... Los trabajadores preferirán *producir* algunos productos más que otros; y no necesariamente eludirán cada vez que se les presente una oportunidad» (Brehm y Gates, 1997: 43, se mantiene la itálica del original).

La relación principal-agente en administración pública se presenta en un marco institucional con reglas, normas y valores que dan forma al comportamiento y a las expectativas mutuas de ambas partes (Painter y Peters, 2010). Seguidamente, describiremos y compararemos dos modelos o *regímenes* diferentes para controlar a los servidores públicos.

### 3. El régimen basado en la confianza

En primer término, discutiremos el régimen basado en la confianza. Este régimen es típico de los sistemas *Rechtsstaat* europeos y escandinavos, que también pueden hallarse, en alguna medida, en países asiáticos. Por ejemplo, luego de las reformas de la restauración Meiji a fines del siglo XIX, el sistema administrativo japonés se vio influenciado por el modelo alemán de administración pública (Pierre, 2013). La administración coreana, de igual manera, se construyó sobre la base de la confianza, pero es confucionista en sus valores, mientras que la burocracia japonesa se inspira principalmente en el modelo weberiano. Estos sistemas administrativos hacen recordar el clásico tipo ideal de burocracia de Max Weber, con su énfasis en la jerarquía, el cargo público, la autonomía y un sistema administrativo de carrera. El diseño de políticas y la gestión pública deben estar separados por fronteras institucionales y de procedimientos, pero integrados por la lealtad y el desempeño eficaz. Estos sistemas de ley pública se orientan a asegurarle lealtad administrativa al gobierno de turno, pero también tratamiento igualitario, legalidad e integridad de procedimientos. En este tipo de sistemas, los servidores públicos están socializados en un *esprit de corps* en el que las normas profesionales, la neutralidad política, la lealtad y un *ethos* público resultan sistemas de creencias y valores cruciales.

El principio gerencial fundacional en estos sistemas es que los servidores públicos y las instituciones administrativas gozan de un alto grado de confianza para gastar recursos públicos y actuar en consonancia con las decisiones políticas y normas profesionales. Esas normas y valores, junto con un sistema de jerarquías y rendición de cuentas que fluye hacia arriba de la estructura burocrática y, desde allí, hacia el liderazgo administrativo del nivel político, aseguran dos cosas. Primero, que la *elusión* sea muy poco frecuente, en parte, debido a que sería difícil que pase inadvertida y, en parte, porque significaría, esencialmente, una violación de normas internalizadas acerca de qué es lo que define una conducta apropiada. Segundo, si ocurrieran episodios de transgresión administrativa o gasto impropio de fondos públicos, existe una cadena de responsabilización, establecida e institucionalizada para exigirles rendición de cuentas a los funcionarios.

En este modelo estilizado, *confianza* se refiere a la ausencia relativa de control o medición del desempeño. Simplemente, se espera que las partidas presupuestarias se utilicen en concordancia con las intenciones parlamentarias, esperándose que las políticas se implementen sin alteración o demora. Tal como lo plantea Geert Bouckaert, «las relaciones burocráticas en un sistema weberiano están basadas, en esencia, en la confianza en burócratas profesionales, en competencias legalmente definidas con procedimientos y debido proceso, y en valores compartidos de interés público» (2012: 98). La combinación de jerarquía, legalidad y normas y valores compartidos crea un sistema administrativo robusto, con roles y responsabilidades claramente definidos a través de todo el sistema.

Resulta importante señalar que, en este contexto, *confianza* no significa 'ausencia de control', sino que el control es ejercido primariamente *ex ante*, es decir, en la asignación presupuestaria y el diseño de políticas. De esta manera, se garantiza que las preferencias políticas estén lo suficientemente especificadas como para asegurar que las acciones de la burocracia sean consistentes con las preferencias políticas. Asimismo, y más importante aún, la exhaustiva evaluación de desempeño no se lleva a cabo como práctica rutinaria, sino solo cuando existe razón suficiente para suponer que el desempeño cayó por debajo de los niveles

satisfactorios o cuando los dineros públicos se gastaron violando las reglas. Diferentes sistemas administrativos nacionales difieren en alguna medida en tal sentido. En Francia, por ejemplo, existe un número de controles *ex ante* a través del Consejo de Estado, así como un número significativo de controles *ex post* a través de los *inspectados*.

En resumen, el régimen basado en la confianza reposa en la jerarquía, los valores profesionales compartidos y la legalidad. Esto significa que los servidores públicos reciben señales sobre las conductas apropiadas de los niveles organizacionales más elevados, del marco jurídico de la burocracia y de los colegas. La organización opera según el supuesto de que los subordinados obedecen las instrucciones, y que las acciones discrecionales son consistentes con los deseos de los niveles burocráticos más elevados. Además, a menudo, los regímenes basados en la confianza se asocian con la integración de los actores políticos y administrativos, como, por ejemplo, en España y Alemania.

#### **4. El régimen contractual**

El régimen contractual se basa en un supuesto acerca de la separación entre política y administración, tipificada por las ideas de Woodrow Wilson, y, consecuentemente, una menor confianza en la burocracia pública. En estos sistemas, la idea fundamental de gobernar es que a la burocracia pública le cabe la *mera ejecución* de decisiones adoptadas por sus superiores políticos y debería tener autonomía limitada para actuar por su cuenta. Si bien tal control estricto sobre la burocracia pública es virtualmente imposible — como por ejemplo, la discrecionalidad asignada al burócrata en el terreno—, sobrevive como una importante ficción constitucional.

Dada esta mitología constitucional acerca del control político sobre la burocracia, hay mayor énfasis en la utilización de instrumentos de rendición de cuentas que en los sistemas basados en la confianza. Históricamente, ha existido un fuerte énfasis en el control de la burocracia a través de la legislatura y, en el caso de los Estados Unidos, de las cortes.

Más recientemente, la evaluación del desempeño se ha institucionalizado como medio para proporcionar controles más estrictos y mensurables sobre las acciones de los servidores públicos en todos los niveles del sistema.

Varias razones explican por qué hemos caracterizado estos sistemas como contractuales. Una es la naturaleza contractual del Estado en estos regímenes (cf. Dyson, 1980). La otra y más próxima a las preocupaciones de este artículo es que existe una —a menudo, tácita— negociación o contrato entre los servidores públicos y la clase política (Hood y Loge, 2006), según el cual el servidor público ofrece su lealtad y, en alguna medida, sus propuestas de política, a cambio de empleo permanente y anonimato en el puesto. Si bien la ausencia de involucramiento de los servidores públicos en la política suele exagerarse (Page, 2012), la posición constitucional es que los burócratas solo sirven a las autoridades políticas y a las decisiones tomadas en nombre de esos superiores.

Esta naturaleza contractual del servicio civil también se observa en la naturaleza de su régimen de empleo, que contrasta con la posición de los empleados públicos en el régimen basado en la confianza —tal vez, especialmente, en Alemania—. Aunque los empleados puedan tener estabilidad en el empleo, las nociones de carrera y *status* son significativamente más débiles que en el caso de un servidor público de Europa continental. En los sistemas contractuales, los empleados estatales tienen un estatus legal menos destacado que en los regímenes basados en la confianza, especialmente en los Estados Unidos, donde los altos funcionarios públicos son aves de paso<sup>4</sup>. La Tabla 1 resume estos dos modelos.

---

<sup>4</sup> La creciente politización de las buroracias en otros sistemas contractuales está estrechando la diferencia en forma significativa (ver Eichbaum y Shaw, 2010).

**Tabla 1. Regímenes basados en la confianza y contractuales**

	Régimen basado en la confianza	Régimen contractual
Objetivos	Legalidad	Eficiencia
Tipo de sistema jurídico	Derecho público	Derecho consuetudinario
Rendición de cuentas	Ascendente	Ascendente y descendente
Objetivos individuales	Lealtad, ejecución, carrera	Servicio, compensación monetaria
Tipos de dirección	Información, pilotaje	Órdenes
Revisión, monitoreo	Procedimental	Desempeño
Sanciones	Legales	Contractuales, despido
Interacción con pares	Cooperativa	Competitiva

Fuente: Elaboración propia

Cuando comparamos los dos regímenes, se observa un patrón un tanto paradójico: el sistema contractual, basado en la desconfianza, y que, por lo tanto, regula las interacciones con minucioso detalle, parece incrementar la sobrecarga de intercambios y auditoría (Bouckaert y Halligan, 2008;



Bouckaert, 2012), mientras que el régimen basado en la confianza, que, en apariencia, les ofrece a los servidores públicos mayor latitud, experimenta esos problemas en menor medida. Las normas sociales son instrumentos de supervisión, al menos, tan efectivos como la auditoría o la medición del desempeño. En el régimen basado en la confianza, el comportamiento apropiado es, hasta cierto punto, el comportamiento esperado, mientras que, en el régimen contractual, existe la creencia de que los servidores públicos deben ser cuidadosamente monitoreados y vigilados a fin de prevenir acciones impropias o, de hecho, *elusión*.

## **5. *Elusión*, confianza y reforma administrativa**

En la discusión precedente, hemos delineado dos modelos estilizados de administración pública con respecto al modo en que se monitorea el desempeño de los servidores públicos. Dicho análisis puede servir como punto de partida para determinar de qué manera, a lo largo de las últimas dos décadas, la reforma administrativa se ha relacionado con los diferentes rasgos de los dos modelos. Este no es el lugar o la ocasión para ofrecer una nueva y genérica interpretación de las reformas en contextos nacionales diferentes. En su lugar, nos referiremos a algunos de los fundamentos teóricos de tales reformas y su manifestación en sus componentes específicos. Es bien sabido que la introducción y la implementación de reformas en la gestión pública en algunas jurisdicciones ha sido un proceso bastante suave, en tanto que, en otros casos, se ha caracterizado por su lentitud e incrementalismo, implementado con cierto grado de rechazo, o incluso oposición (Pollitt y Bouckaert, 2011). Creemos que esta diferencia puede atribuirse, en buena parte, al impacto del *New Public Management* (en adelante, NPM) sobre los aspectos informales de la relación entre políticos y funcionarios públicos, y del *modus operandi* de la burocracia.

Los regímenes contractuales tienden a conducir a una pérdida de credibilidad y confianza en la relación político-burocrática. También tienden a generar costos de transacción y decreciente eficiencia

(Bouckaert y Halligan, 2008). Una vez más, un tanto paradójicamente, las reformas de las últimas décadas en los regímenes contractuales se orientaron a mejorar la eficiencia en la tarea de gobernar, a la vez que enfatizaban algunos aspectos del sistema contractual que podían reducir la eficiencia. En particular, al reducir aún más el estatus de los funcionarios públicos y abrir el sistema al reclutamiento externo, han convertido estos cargos en un empleo más, en lugar de un sistema de carrera que retribuya la probidad y la efectividad. Adicionalmente, el especificar criterios de desempeño en los contratos puede reducir la disposición o incluso la posibilidad de que los empleados tengan desempeños *por encima y más allá* de sus deberes.

Por lo tanto, podría esperarse que la aceptación de las ideas del NPM acerca del servicio público tenga varios efectos sobre la *elusión*. La tendencia creciente en muchos países a incorporar personal externo al servicio público en posiciones de gestión de alto nivel supondrá reclutar personas que podrían no tener la motivación necesaria hacia el servicio público, pero que aceptan el cargo principalmente por su retribución. También podrá implicar que la alta función pública termine relativamente mucho menos socializada en normas y ética.

En segundo lugar, el NPM tiende a denigrar los valores públicos a favor de los valores del sector privado. Si las administraciones tipo *Rechtsstaat* enfatizan la legalidad y el debido proceso, los sistemas angloamericanos tienden a preocuparse, principalmente, por la eficiencia (Pierre, 2011). El NPM visualiza la gestión como una tarea organizacional genérica en la que los modelos *managerialistas* que probaron ser exitosos en el mundo corporativo también pueden y deben aplicarse en las organizaciones del sector público (Peters, 2001). Este enfoque hacia la gestión no suele considerar los aspectos positivos de un régimen basado en la confianza y, en cambio, implementará como norma un régimen contractual. Por lo tanto, el estilo NPM de la reforma administrativa en regímenes basados en la confianza tiende a reemplazar arreglos creados a partir de confianza por modelos contractuales de monitoreo, lo que provoca superposiciones y duplicaciones, a la vez que aliena a los administradores superiores que

interpretan el creciente énfasis en la medición y el reporte del desempeño como una repentina falta de confianza en su juicio profesional.

En tercer lugar, los cambios institucionales y de procedimientos asociados con el NPM, tales como la *autonomización*, tienden a dificultar la rendición de cuentas, lo que facilita la *elusión*. El NPM también pone el acento en la autonomía de los gerentes, pero, al mismo tiempo, la medición del desempeño y la propia gestión significan que los gerentes y los funcionarios públicos son monitoreados más rigurosamente que en el pasado. Así, se produce un efecto *stop-go* en este tipo de reformas, donde, al tiempo que crece la autonomía institucional, se coarta la discrecionalidad del servidor público promedio.

Finalmente, la reforma NPM ha creado o exacerbado los problemas de coordinación, aún dentro de la jurisdicción de una misma agencia. La gestión del desempeño puede motivar a los individuos a alcanzar ciertas metas dentro de sus propias organizaciones, pero, por eso mismo, puede no destacar suficientemente valores de desempeño que contemplen la totalidad del sistema gubernamental. Los sistemas basados en la confianza pueden ser una fuerza muy conservadora; un funcionario público goza de confianza hasta tanto su tarea resulte satisfactoria y predecible por los niveles superiores de la organización. La confianza se refiere más a la lealtad que a los resultados, y los empleados públicos se cuidarán de actuar de formas que puedan hacer peligrar esa confianza.

Los sistemas basados en la confianza eligieron implementar muy pocas de las reformas asociadas con el NPM, especialmente en el nivel nacional. Este tipo de reformas parece incompatible con un sistema administrativo basado en la confianza en lugar del monitoreo y, en cierta medida, resultaba innecesario, dada la autonomía de que gozaban muchos servidores públicos y que utilizaban —en general— a favor del interés público. Por lo tanto, los dos estilos de gobierno pueden haber tendido a converger como resultado de las reformas, o, quizás más correctamente, los sistemas basados en la confianza han adoptado algunos rasgos más relacionados con los sistemas contractuales.

El patrón contradictorio según el cual el NPM incrementa el monitoreo y ofrece mayor discrecionalidad podría crearles un desafío a los funcionarios públicos en regímenes contractuales. Sin embargo, cuando la misma reforma se implementa en sistemas basados en la confianza, el efecto es aún más confuso; la confianza es sustituida por monitoreo y contratos, pero, al mismo tiempo, se incrementa la discrecionalidad. Una vez más, reemplazar la confianza por medición del desempeño, arreglos contractuales y un minucioso monitoreo ha generado un alto grado de frustración en los administradores superiores de las organizaciones públicas. En este tipo de sistema, la confianza y la discrecionalidad se consideran prerequisites de una conducción administrativa profesional.

## 6. Discusión

El lector atento ya habrá advertido una aparente contradicción en nuestro análisis; si los funcionarios públicos en regímenes basados en la confianza son invariablemente leales a sus autoridades políticas y observantes de las normas profesionales, ¿para qué necesitan esos sistemas administrativos mecanismos de gestión y medición del desempeño? Como hemos señalado, el sistema contractual crea un juego de *cazadores furtivos* y *guardias de cotos*<sup>5</sup> para controlar a los servidores públicos, mientras que el sistema basado en la confianza hace justamente eso, supone que estos deben ser merecedores de confianza. La contradicción se explica por las influencias globales que, esencialmente, inspiran la reforma administrativa en todas partes, con prescindencia de si los países basan la gestión pública en confianza o contratos. La gestión y la medición del desempeño se introdujeron como parte de una campaña de reforma más amplia. Por cierto, la reforma de tipo NPM en sistemas basados en la confianza se implementó menos extensamente, comparada con reformas en sistemas contractuales; pero, aún así, la reforma cuestionó los valores centrales que sostienen a la administración pública y creó confusión en los papeles e interacciones administrativas.

---

<sup>5</sup> N. del T.: *Poachers and gamekeepers* en el original, que podría asimilarse a *juego de policía-ladron*.

La noción de *elusión* o del burócrata guiado por la maximización de su utilidad, que se halla en el corazón del sistema contractual y también es central a la reforma del sector público que propone el NPM, debe todavía probarse con datos empíricos. De hecho, incluso en los regímenes contractuales, la evidencia señala que los servidores públicos están más motivados por el servicio que por la *elusión* o la maximización de utilidad. Y, paradójicamente, una vez más, el énfasis en el desempeño puede generar incentivos bastante perversos para escapar al control y *eludir*, en lugar de actuar de una manera más profesional y merecedora de confianza. Hace ya mucho tiempo, Michel Crozier (1964) observó que la mayoría de los sistemas administrativos tiende a crear incentivos de *elusión*, porque el castigo del error es mucho más estricto que el aplicado a la inacción. Con el incremento de la medición del desempeño, quizá, la inacción sea, castigada tan fuertemente como el error, o incluso más.

Aquí, la principal línea divisoria se da entre órdenes contractuales y otras basadas en confianza; cuanto más se regula la relación principal-agente, más incentivos se crean para que el agente busque áreas no reguladas, porque allí puede seguir sus incentivos básicos. En un régimen basado en la confianza, la *elusión* significa, esencialmente, traicionar las normas éticas y profesionales a las que uno suscribió.

La *elusión* es más probable en sistemas de servicio civil tradicionales, en los cuales los funcionarios públicos tienen estabilidad y pueden estar menos motivados hacia el desempeño. Por lo tanto, los sistemas más orientados políticamente pueden, en los hechos, producir mejor desempeño, pese a nuestra usual adulación normativa de los sistemas despolitizados. Si los empleados públicos están más comprometidos con las políticas gubernamentales de turno, es probable que trabajen duro para alcanzar sus objetivos. La competencia neutral no supone necesariamente entusiasmo neutral.

¿Y en qué medida los incentivos materiales son importantes para el comportamiento *elusivo* del empleado público? Cuando los incentivos son reducidos, puede sentir que su trabajo no es valorado y, en ciertos países

muy pobres, incluso, deben hallar un segundo empleo para sobrevivir. Por encima de un nivel básico, pueden no existir razones para esperar diferencias en el comportamiento. Algunos sistemas políticos, como el de Singapur, han creado recompensas muy altas para atraer talento hacia el sector público, pero los sistemas basados en confianza, con incentivos modestos —como, por ejemplo en los países escandinavos— han sido capaces de producir gobiernos efectivos a través del servicio civil (Brans y Peters, 2012).

En el nivel institucional, los regímenes basados en la confianza se vinculan con la noción de Friedrich de *controles internos*<sup>6</sup>, mientras que el régimen contractual se relaciona más con el modelo de administración de Finer, que enfatiza la necesidad de controles externos (Finer, 1941; Friedrich, 1940; Ahlbäck Öberg, 2014). Este debate sobre diferentes formas de *accountability* ha continuado desde que ambos autores lo iniciaran en los cincuenta, sin haber quedado resuelto. Pero las diferencias se han institucionalizado en los dos estilos administrativos arriba examinados.

Resulta irónico que la idea del burócrata *elusor* emerja casi a la par de la gestión del desempeño. ¿Por qué *eludirían* los burócratas en sistemas de gestión pública donde el desempeño se mide más estrictamente que nunca? En materia de normas y valores de servicio público, el mayor desafío en la socialización de los empleados públicos es el creciente reclutamiento en el mercado de Directores Generales (DG) y otros burócratas de alto nivel. Por lo tanto, la elusión puede relacionarse, en no menor medida, al NPM y a la reducida especificidad de las organizaciones del sector público.

## Conclusiones

La noción del burócrata *elusor* es un constructo teórico deductivo. Representa el resultado de la aplicación de la teoría de la elección racional como teoría de la agencia en administración pública. Numerosos

---

<sup>6</sup> N. del T.: *Inner checks* en el original.

estudios fundados empíricamente sobre qué es lo que inspira y motiva a los servidores públicos no apoyan el argumento de la *elusión*. En su lugar, describen a los servidores públicos como seres motivados por una pasión por la función pública y el interés general. Aun así, la idea de burócratas maximizadores de su función de utilidad, que *eluden* toda vez que su cálculo decisional les demuestra que *eludir* resulta en su mejor interés, se ha convertido en una interpretación ampliamente aceptada del comportamiento administrativo.

Primero, nuestro trabajo pasó revista al argumento de la *elusión*, luego, presentó la extensa y multifacética crítica efectuada al modelo. Seguidamente, sugerimos que diferentes culturas o tradiciones administrativas adoptan diferentes enfoques respecto de cuestiones relacionadas con el monitoreo del personal, de modo de asegurar el cumplimiento de sus deberes y desempeño. Los sistemas administrativos basados en la confianza exhiben menores costos de transacción y monitoreo comparados con los sistemas contractuales.

Sin embargo, la reforma administrativa ha conducido hacia la convergencia entre estos sistemas en estos aspectos; los basados en la confianza han implementado ampliamente rasgos del régimen contractual. Argumentamos —un tanto paradójicamente— que introducir o extender arreglos contractuales puede, de hecho, incrementar las tendencias a convertir el sistema en un juego. Al mismo tiempo, recientemente, los sistemas basados en la confianza, en normas sociales y la socialización del personal en esas normas han venido experimentado crecientes problemas en el contexto de reformas tipo NPM y la expansión del reclutamiento de gerentes altos y medios del sector corporativo privado. La fórmula previa, que enfatizaba la lealtad, un *ethos* público y la respuesta fiel a los políticos electos, no tiene la misma fuerza para inspirar el comportamiento administrativo como la tuvo algunas décadas atrás.

En términos de reforma administrativa, argumentamos —como lo hicieran otros antes— que la reforma que no toma en cuenta los patrones preexistentes de normas, cultura y *modus operandi* puede, en el mejor de

los casos, fracasar y, en el peor, generar resultados contraproducentes. Muchos sistemas basados en la confianza luchan actualmente para acomodar en mayor medida arreglos contractuales, al tiempo que continúan reposando sobre rasgos más establecidos de comportamiento administrativo piloteado.

## Referencias bibliográficas

- Ahlbäck Öberg, S. (2014). «Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsmyndigheten». En Rothstein, B. (ed.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, pp. 159-184.
- Ansell, C. y A. Gash (2007). «Collaborative Governance in Theory and Practice». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 543-571.
- Bellé, N. (2015). «Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A Randomized Field Experiment». En *Public Administration Review*, (75), 2 marzo-abril, pp. 230-241.
- Blais, A. y S. Dion (1990). «Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics». En *Polity*, (22), 4, verano, pp. 655-674.
- Bouckaert, G. (2012). «Trust and public administration». En *Administration*, 60, pp. 91-115.
- y J. Halligan (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Londres: Routledge.
- Brans, M. y B. G. Peters (2012). *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. Londres: Routledge.
- Brehm, J. O. y S. Gates (1997). *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buelens, M. y H. Van den Broeck (2007). «An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations». En *Public Administration Review*, (67), (1), pp. 65-74.



- Crewson, P.E. (1997). «Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 7, pp. 499-518.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Donahue, J.D. y R.J. Zeckhauser (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Pearson Education.
- (1985). «Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model». En *British Journal of Political Science*, (15), 3, pp. 299-328.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- Dyson, K. H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichbaum, C. y R. Shaw (2010). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Finer, H. (1941). «Administrative Responsibility in Democratic Government». En *Public Administration Review*, 1, pp. 335-350.
- Friedrich, C.J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility». En Friedrich, C.J. y E. S. Mason (eds.). *Public Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 3-24.
- Gailmard, S. y J.W. Patty (2007). «Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise». En *American Journal of Political Science*, (51), 4, octubre, pp. 873-889.
- Golden, M. (2000). *Political Patronage, Bureaucracy and Corruption in Postwar Italy*. Mimeo.
- Hartley, J.; J. Alford; O. Hughes y S. Yates (2015). «Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible». En *Public Administration*, (93), 1, pp. 195-211.

- Héritier, A. y D. Lehmkuhl (2008). «Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance». En *Journal of Public Policy*, (28), 1, junio-abril, pp. 1-17.
- Hood, C. y M. Lodge (2006). *Politics of the Public Service Bargain*. Oxford: Oxford University Press.
- Houston, D. J. (2000). «Public Service Motivation: A Multivariate Test». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 10, pp. 713-727.
- Huber, J.D. and C.R. Shipan (2002). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hupe, P.; M. Hill y A. Buffat (eds.) (2015). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Hupe, P. (2013). «Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research». En *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6. Jg., Heft 2, pp. 425-440.
- John, P. y M. Johnson (2008). «Is there still a public service ethos?». En Park, A.; J. Curtice; K. Thomson; M. Phillips; M. Johnson y E. Clery (eds.). *British Social Attitudes: The 24th Report*. Londres: Sage, pp. 105-127.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Meier, K.J. y L.J. O'Toole (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meyers, M.K. y S. Vorsanger (2003). «Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy». En Peters, B.G. y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage, pp. 153-163.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Page, E.C. (2012). *Policy without politicians: Bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, M. y B.G. Peters (eds.) (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave.

- Peacock, A. (1983). «Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints». En Hanusch, H. (ed.). *Anatomy of Government Deficiencies*. Berlín: Springer-Verlag, pp. 125-138.
- Perry, J. L. (2000). «Bringing society in: Towards a theory of public-service motivation». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2), 10, pp. 471-488.
- Perry, J.L. (1996). «Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, (1), pp. 5-22.
- y L. Wise (1990). «The Motivational Bases of Public Service». En *Public Administration Review*, (3), 50, pp. 367-373.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Pierre, J. (2013). *Globalization and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2011). «Stealth Economy?: Economic Theory and the Politics of Administrative Reform». En *Administration and Society*, 43, pp. 672-692.
- Pollitt, Ch. y G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Prendergast, C. (2007). «The Motivation and Bias of Bureaucrats». En *American Economic Review*, (97), 1, pp. 180-196.
- Rainey, H. G. (1997). *Understanding & managing public organisations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rose-Ackerman, S. (1986). «Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?». En *Journal of Law, Economics and Organization*, (2), Issue 1, pp. 131-61.
- Simon, H.A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. Nueva York: The Free Press.
- Ting, M. (2013). «A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy». En *American Journal of Political Science*, (47), Issue 2, abril, pp. 274-292.
- Vandenabeele, W.; G. A. Brewer y A. Ritz (2014). «Past, present and future of public service motivation research». En *Public Administration*, (92), Issue 4, pp. 779-789.
- Waterman, R. W. y K. J. Meijer (2004). «Principal-agent models: A theoretical Culde-Sac». En Waterman, R.; A. A. Rouse; R. Wright (eds.).

*Bureaucrats, Politics, and the Environment*. Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.

Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Estados Unidos: Basic Books.

## **Bibliografía de consulta**

Edelenbos, J. y J. Esthuis (2011). «The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation». En *Administration and Society*, 44, pp. 647-674.

Montin, S. (2015). «Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning: relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg». En *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92, pp. 58-75.

Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.