

B

Influencia burocrática en la formulación de políticas

□ Springer International Publishing AG 2018

Juan Pablo Araya
INAP, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Sinónimos

[Política burocrática](#); [Relación política-administración](#)

Definición

Sección: América Latina y el Caribe

Introducción

¿Cómo influyen los burócratas en el proceso de formulación de políticas? ¿Influyen en las fases más políticas de este proceso o su influencia se limita a la aplicación de las políticas? La relación entre la burocracia y la formulación de políticas se ha estudiado principalmente desde la ciencia política y la administración pública. Sin embargo, los estudios existentes abordan más bien el papel de las burocracias en la implementación de las políticas públicas, principalmente desde un enfoque organizacional, describiendo temas relacionados con

Este artículo es producto de un extenso programa de investigación que ha incluido el proyecto FONDECYT 1120546

eficiencia y eficacia de la burocracia. Del mismo modo, una línea de investigación analiza cómo los burócratas a nivel de calle cambian, en la etapa de implementación, los objetivos definidos por los políticos (Lipsky 1980).

Sin embargo, hay pocas investigaciones que analicen cómo los burócratas influyen en las fases más políticas del proceso político, como el establecimiento de la agenda, la formulación de políticas y la toma de decisiones, y cuáles son los mecanismos a través de los cuales influyen. Esto se explica porque existe un concepto implícito de que la burocracia está separada del proceso político, y su trabajo estaría relacionado exclusivamente con la implementación de políticas. Además, son pocas las investigaciones que analizan el papel de los burócratas en relación con el lugar que ocupan en la jerarquía administrativa. En

A. Farazmand (ed.), *Enciclopedia Global de Administración Pública, Políticas Públicas y Gobernanza*, https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3176-1

relación con lo anterior, el grado y tipo de influencia de los burócratas en las etapas más políticas del proceso de elaboración de políticas dependerá del lugar en la jerarquía burocrática en el que se encuentren.

Política y burocracia

En la literatura que aborda la relación entre política y burocracia, es posible observar dos grandes ramas: una de ellas analiza como punto de partida la distinción entre los roles desempeñados por los burócratas y los políticos, bajo la idea de la *dicotomía política-administración*, esbozada por Wilson (1887). Detrás de esta idea, surgió una imagen particular del funcionario público, un

funcionario público políticamente neutral y con un alto conocimiento técnico, que actúa orientado por los objetivos determinados por las autoridades políticas. Por otro lado, el *enfoque de la política burocrática* (Waldo 1952; Peters 1995), planteó que la burocracia, como actor racional, busca su propio interés, por lo que ejerce una fuerte influencia sobre los actores políticos, formando parte del proceso de elaboración de políticas, incluso en sus etapas más políticas. Esto se explica por la propia naturaleza del proceso político, caracterizado por la presencia de diferentes tipos de actores, con diversos intereses, por lo que es imposible que sólo los políticos definan todos los aspectos de una política pública. En este sentido, el político, por la esencia de su actividad, no puede reconocer todos los aspectos específicos involucrados en el proceso de elaboración de políticas, razón por la cual otorga altos espacios de discrecionalidad (explícita o implícitamente) para que los burócratas actúen, definiendo el alcance de dichas políticas.

Esta influencia burocrática puede explicarse porque, por su naturaleza, las burocracias son creaciones políticas, lo que hace imposible que muestren una completa neutralidad. Como señalan Aberbach y Rockman (1994: 462), en la burocracia "(...) la política entra inevitablemente en escena. "En vista de lo anterior, se han diseñado diferentes estructuras y dispositivos institucionales para controlar las acciones de los burócratas, alineándolas con los objetivos establecidos por los políticos elegidos democráticamente. Por ejemplo, se han establecido diferentes tipos de "contratos" entre los funcionarios y los políticos en diferentes democracias contemporáneas. Aunque estos y otros instrumentos tratan de limitar la discrecionalidad de la burocracia a la voluntad de los políticos, sigue habiendo muchos espacios en los que los burócratas pueden influir en la elaboración de políticas.

políticos. Este enfoque describe el proceso de elaboración de políticas como una serie de etapas, ya que un determinado problema es

Burocracia y elaboración de políticas

En relación con la noción de la dicotomía política-burocracia, el enfoque que observa las políticas públicas como un proceso aceptó inicialmente esta idea de una separación de los ámbitos de actuación entre burócratas y

seleccionados por los políticos, hasta el momento en que la respuesta (o la política pública) se aplica y se evalúa. La primera etapa, denominada *Establecimiento de la Agenda*, explica por qué ciertos problemas son reconocidos por los políticos y surgen en la agenda gubernamental, mientras que otros quedan fuera. La *formulación de la política* es la fase relacionada con la elección de las opciones políticas en torno al problema reconocido, que deben ser políticamente aceptables y técnica y administrativamente viables. A continuación, en la fase de *Toma de Decisiones*, la autoridad política selecciona la alternativa política y, posteriormente, en la fase de *Aplicación*, las decisiones de los políticos se traducen en acciones concretas. Por último, en la etapa de *Evaluación de la Política*, se determina si la política alcanzó los objetivos inicialmente planteados (Howlett et al. 2009).

Inicialmente, este enfoque postulaba que el establecimiento de la agenda, la formulación de políticas y el proceso de toma de decisiones están en gran medida en manos de los políticos, mientras que la implementación y evaluación de las políticas son el campo de acción de los burócratas (Kingdon 1985; Lindblom 1991). De esta manera, los burócratas serían los encargados de implementar la decisión de los actores políticos con criterios de eficiencia, economía y efectividad. Sin embargo, un importante grupo de investigaciones ha demostrado que los burócratas, y en especial aquellos burócratas que se encuentran en el nivel medio y alto de la estructura jerárquica, tendrían influencia no sólo en la implementación de las políticas, sino también en las etapas políticas, tales como el establecimiento de la agenda, la formulación de políticas y la toma de decisiones (Wu et al. 2010).

En consecuencia, dentro de este mismo proceso, los burócratas tendrían un papel importante en la fijación de la agenda, debido a que por su condición de profesionales de carrera, podrían ejercer influencia mostrando constantemente pruebas e información técnica, permitiendo que un problema público permanezca visible para los políticos a lo largo del tiempo. Debido a su ubicación en la estructura burocrática, los burócratas tienen una ventaja considerable para obtener información

especializada, que suele utilizarse para caracterizar un problema público. De este modo, pueden seleccionar la información que dan a los políticos o a grupos específicos de la sociedad civil interesados en un determinado tema, con el objetivo de

influencia en la caracterización del problema. Finalmente, en el caso de las coyunturas políticas o "policy window", que actúan como catalizadores para que una determinada política sea incluida en la agenda de toma de decisiones, los burócratas tienen a mano posibles soluciones específicas al problema concreto. Como resultado de estas coyunturas, los políticos necesitan mostrar soluciones de forma expedita, seleccionando propuestas previamente elaboradas por los gestores públicos, como iniciativas políticas.

En lo que respecta a la formulación de políticas, son las agencias gubernamentales y los burócratas dentro de ellas, quienes construyen las diferentes opciones de políticas públicas, debido a su experiencia técnica en ~~diversas~~ áreas de intervención y a su trayectoria en puestos similares. Además, los burócratas han desarrollado el conocimiento de las redes e intereses políticos de los distintos actores involucrados, lo que eventualmente determinaría la viabilidad política de las distintas alternativas. En este sentido, existe evidencia de que gran parte de las decisiones de política pública responden a modelos de decisión incrementales, es decir, las propuestas son modificaciones o mejoras de programas que están operando previamente, con cuya implementación los gestores públicos ya están familiarizados, por lo que pueden tener una influencia considerable sobre los políticos debido a su conocimiento.

En relación con la toma de decisiones, los burócratas pueden influir mediante el asesoramiento de expertos sobre las diferentes opciones políticas entre las que los políticos pueden elegir. En este sentido, a través de los conocimientos técnicos, pueden proyectar escenarios futuros de cada opción política analizada, teniendo en cuenta los factores actuales, las tendencias y las proyecciones, los efectos de la política en áreas similares en las que pueden influir y los efectos que la nueva política podría tener en diferentes dimensiones.

La implementación de las políticas es también un escenario político, ya que los diferentes organismos gubernamentales compiten por obtener mayores recursos públicos o mayor protagonismo; los grupos de la sociedad civil organizada también buscan influir en las definiciones y mecanismos de implementación de la política seleccionada por

los burócratas, y los políticos están igualmente interesados en lo que sucede en la implementación, ya que una buena aceptación por parte de los ciudadanos puede traer mejores resultados en futuros procesos electorales. Además, los organismos gubernamentales

deben definir el alcance de las leyes, a través de la elaboración de legislación secundaria como reglamentos o decretos, que son redactados por los gestores públicos. Por último, en la etapa de evaluación, aunque podría caracterizarse como una actividad puramente técnica, los burócratas también tienen una amplia discrecionalidad, desde la información recogida para la evaluación hasta la selección del instrumento utilizado para evaluar. De esta manera, los resultados de una evaluación pueden tener importantes repercusiones políticas, y también pueden servir como insumo para que la política pública evaluada sea modificada.

organización que les permite mediar entre diferentes grupos, pudiendo comunicar nuevas propuestas a las autoridades.

El burócrata como creador de políticas: Los burócratas de la política

De este modo, es posible visualizar un tipo especial de burócrata, que influye activamente en el desarrollo de las políticas públicas: los burócratas políticos o gestores de políticas (Page y Jenkins 2005; Howlett y Walker 2012; Adams et al. 2015). Desde un enfoque organizativo, las burocracias políticas son "parte de las organizaciones gubernamentales con la responsabilidad específica de mantener y desarrollar políticas, (que son) movilizadas antes de que se lancen las iniciativas políticas más significativas" (Page y Jenkins 2005: v). Para Howlett y Walker, los gestores de políticas son un grupo especializado de burócratas de nivel medio, que se caracterizan por su participación activa en el proceso de elaboración de políticas y también en la etapa de evaluación de este proceso. No son los únicos asesores políticos del gobierno, por supuesto, sino que forman parte de un grupo de "privilegiados" que sirven en los sistemas de asesoramiento político del gobierno" (Howlett y Walker 2012: 212).

La literatura suele situar a los burócratas políticos en posiciones medias y altas de la estructura jerárquica. En esta línea, Morgan et al. (1996: 360) señalan que los burócratas de nivel intermedio se caracterizan por su trabajo en la elaboración de respuestas políticas públicas para los asuntos cotidianos. Para Diefenbach (2011: 3), los mandos intermedios juegan un papel clave en el emprendimiento en el sector público, gracias a su ubicación en la

Además, las investigaciones demuestran que los directivos de los niveles medio y superior del sector público se identifican como los más emprendedores, el grupo más importante a la hora de innovar (Borins 2000) y la fuente más importante de creatividad en el sector (Bernier y Hafsi 2007).

Howlett y Walker (2012) distinguen entre estos gestores de políticas de: "*coordinadores-planificadores*" asociados a actividades como la coordinación, la evaluación, la planificación o el enlace; "*investigadores-analistas*", cuyas funciones son las de analistas de políticas, gestores de proyectos e investigadores y el "*gestor-director*" asociado al papel de gestor y líder. En concreto, demostraron que los gestores-directores están más implicados en la determinación del alcance de las opciones políticas, negociando con diferentes actores en torno a la política. Por otro lado, los investigadores-analistas invierten su tiempo en el análisis de las principales funciones de la política, recopilando datos y realizando investigaciones que son útiles para establecer la agenda y tomar decisiones. Por último, los coordinadores-planificadores desempeñan un papel activo en todas las fases de la elaboración de la política.

Hoppe y Jeliaskova (2006) también intentan clasificar a los burócratas políticos, destacando su actitud positiva hacia la actividad política y su escepticismo respecto a las nociones de objetividad y neutralidad en la elaboración de políticas. Al igual que Howlett y Walker (2012); Hoppe y Jeliaskova (2006) tratan de establecer una tipología de burócratas políticos. Los caracterizan como: *Director de procesos*, que tiene un papel activo en el asesoramiento a los políticos sobre el alcance de la política. Sus principales funciones serían la gestión y el seguimiento de los procesos; *Filósofos de las políticas públicas*, que se ven a sí mismos un poco más alejados de la política, para adoptar una posición más ~~cuasi~~ casi es necesario; *Defensor de la política*, que se caracteriza por una fuerte defensa o como promotor de la posición del político. Este tipo de burócrata tiene una autoimagen de subordinación al político; *Neo-Weberiano*, que se acerca más a la idea de objetividad técnica, estableciendo una importante línea divisoria entre lo que es técnico y lo que es político, aunque con ciertos matices ya que entienden el

contexto de incertidumbre en el que se desenvuelven; y *Asesor Experto*, que se ven a sí mismos como asesores que basan su influencia en su capacidad analítica y su objetividad

visión. Hoppe y Jeliazkova (2006: 42) señalan finalmente que, como característica principal, los burócratas políticos tienen la capacidad de reconocer los problemas de las políticas públicas, así como de desarrollar el conocimiento del proceso político y de las habilidades para operar en estos contextos e instituciones específicos.

Mecanismos de influencia de los burócratas políticos en el proceso de elaboración de políticas

En la literatura especializada, es posible encontrar dos mecanismos principales a través de los cuales los burócratas políticos influyen en el proceso de elaboración de políticas: los espacios discrecionales otorgados explícita o tácitamente por el político y a través de un tipo especial de experiencia que los burócratas políticos desarrollan, llamada experiencia política.

La discreción como factor de influencia de los burócratas políticos

Page y Jenkins (2005) evalúan el grado de discrecionalidad de los burócratas de la política señalando que las decisiones que toman los políticos, en relación con las políticas públicas, son generalmente vagas e imprecisas, por lo que muchas veces el papel de los burócratas es definir específicamente el alcance de la política. Esto se explicaría por la naturaleza del trabajo político, ya que hay muchas áreas a las que el político no puede prestar atención. En la misma línea, para Chen et al. (2014: 4), la naturaleza del juego político "(. . .)" lleva a pedir a los directivos inferiores que preparen las decisiones y asuman funciones de liderazgo en los procesos de toma de decisiones. "Por lo tanto, sería la presencia de un mayor espacio de discrecionalidad lo que podría dar mayor espacio de influencia al burócrata en el proceso de elaboración de políticas. En este sentido, cuando el político no se compromete con una determinada política, deja el espacio para que el burócrata político juegue como hacedor de políticas (Page 2012). Esta falta de dirección política en las primeras etapas del proceso político explicaría la gran influencia de los burócratas políticos en el proceso de

elaboración de políticas.

Cuando hay mayores espacios de discreción, los burócratas políticos ejercen influencia a través de la

funciones que realizan. Una de esas funciones es *el trabajo de producción*. Según Page y Jenkins (2005: 60), "(...) un trabajo de política de producción produce algún tipo de borrador, declaración o documento. Se trata de una tarea puntual, cuyo producto final suele ser un documento escrito o un conjunto de ellos". "En relación con el trabajo de producción, el más importante es el relacionado con la formulación de legislación secundaria (reglamentos, decretos, resoluciones) para la aplicación de políticas públicas, además de la redacción de informes y documentos. Este trabajo no sólo implica la elaboración de los propios documentos de propuesta de políticas, sino también el trato con diferentes grupos de interés u organizaciones interesadas en determinadas políticas públicas, intercambiando puntos de vista a través de relaciones de colaboración. Como señalan Page y Jenkins (2005), más que asesorar a los ministros sobre determinadas iniciativas, los burócratas de mandos intermedios tienen la responsabilidad directa de desarrollar aspectos específicos de las políticas.

Otro tipo de trabajo realizado por los burócratas políticos es el *mantenimiento de las políticas*, que se relaciona con la realización de "(...) tomar o recomendar decisiones cotidianas sobre cómo debe manejarse un esquema o conjunto de instituciones en particular" (Page y Jenkins 2005: 60). Page y Jenkins (2005) dan gran importancia a aquellos burócratas que velan por el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por determinados servicios públicos, lo que generalmente se asocia a incentivos monetarios. Otra realización de este trabajo ocurre cuando los burócratas buscan asegurar que las decisiones políticas de los ministerios avancen y se reflejen en las actividades diarias de las organizaciones públicas, a través de acciones de monitoreo. Lahera (2006) destaca la labor de los burócratas a la hora de diseñar y rediseñar cuestiones problemáticas y revisar la aplicación de las políticas. Los informes del gobierno y los "cuellos de botella" son necesarios para definir qué problemas requerirán la atención de los políticos.

Por último, el trabajo de política de *servicios* está relacionado con el asesoramiento sobre conocimientos y habilidades a los responsables políticos. Sin embargo, no se trata de un

asesoramiento técnico, sino que está relacionado con el conocimiento de los procesos organizativos en torno a la aplicación de una política. La actividad más identificable con este

tipo de trabajo es el asesoramiento al ministro o al actor político. Lahera (2006) sostiene que el servicio de políticas públicas está relacionado con: la preparación, la atención y el seguimiento de las reuniones de autoridades, con otros actores políticos o partes interesadas; la redacción de intervenciones y textos para las autoridades, principalmente relacionados con la función de comunicación del gobierno; y el análisis de la prensa internacional sobre asuntos de interés actual. En resumen, Lahera (2006: 7) sostiene que "la función principal del servicio de políticas públicas es proporcionar una perspectiva comprensiva y profesional para evaluar las principales decisiones, con especial atención a la crítica."

Experiencia política

A diferencia de los conocimientos técnicos que demuestran los tecnócratas y los tecnópolis como fuente de influencia en el proceso de elaboración de políticas, existe otro tipo de conocimientos con los que el burócrata político ejerce su influencia. Según Page (2010: 259), la pericia política "se refiere al conocimiento de la gama de políticas e instrumentos, presentes y pasados, propuestos y promulgados, que rigen un ámbito político concreto, así como al conocimiento de su funcionamiento". Esto podría explicarse de acuerdo con lo que postula Mintzberg (2009: 9) respecto a que "la gestión no es una ciencia ni una profesión; es una práctica, aprendida principalmente a través de la experiencia, y arraigada en el contexto".

Colebatch (2006) se refiere a la diferencia entre la pericia científica de los tecnócratas y la pericia política de los burócratas políticos desde otra perspectiva, señalando que los burócratas políticos más que necesitar la pericia basada en la *episteme*, producto de la racionalidad analítica, necesitan la experiencia *basada en la técnica*, es decir, el conocimiento derivado de la experiencia y las habilidades. En palabras de Colebatch (Colebatch 2006: 315), este conocimiento "(...) no es simplemente la aplicación práctica del conocimiento epistémico, sino que a menudo es un conocimiento tácito que no puede codificarse explícitamente, sino que se basa en gran medida en las prácticas personales o institucionales implícitas, a menudo asociadas con las habilidades artesanales, el conocimiento

de las reputaciones y las técnicas prácticas". "En este contexto, la ubicación de los burócratas en los niveles medios de la burocracia favorecería el desarrollo de este

tipo de experiencia (Richards y Duxbury 2015). Según Carlstrom (2012), los burócratas políticos actúan como facilitadores del conocimiento, proporcionando información a otros empleados al compartir información sobre las estrategias de la organización y fomentando la interacción entre sus miembros.

Esta experiencia política también estaría relacionada con la capacidad de entender el entorno político en el que se desarrolla el debate político, junto con el conocimiento de cómo se produce el proceso político. En esta línea, Hoppe y Jeliaskova (2006) enfatizan el conocimiento que los burócratas políticos tienen del proceso político y sus habilidades para operar en estos contextos e instituciones específicas. En este sentido, la pericia política abarcaría también la posesión de habilidades para facilitar la interrelación entre diferentes actores para adquirir e intercambiar información, para comunicar ideas y para persuadir e influir en individuos y organizaciones para que apoyen un curso de acción (Minstrom 2003). Adams et al. (Adams et al. 2015:103) muestran que las funciones de los burócratas políticos no están relacionadas con "(...) un ejercicio abstracto de modelización de problemas y demostración de soluciones a los mismos, sino más bien con la construcción de programas de acciones y la negociación de las partes desempeñadas por otros partícipes". "Por lo tanto, es posible concluir que, junto con el conocimiento del entorno político, la pericia política está relacionada con la capacidad de relacionarse con diferentes actores con intereses implicados en una política concreta, poniendo de manifiesto habilidades de negociación, comunicación, persuasión y otras. En este sentido, el trabajo político está estrechamente relacionado con la capacidad de negociar cómo se va a definir un problema, o qué opciones políticas se van a desarrollar, y finalmente decidir el curso de acción. Adams et al. (2015) señalan que los burócratas políticos se identifican con las funciones de "relaciones" y "encuadre". "Esto mostraría la importante influencia de los burócratas políticos en el proceso de elaboración de políticas, ya que "(...) quien está involucrado en el tratamiento del problema determina cómo se enmarca, y cómo se enmarca determina quién podría involucrarse en su tratamiento" (103).

En relación con la formación formal como

fuerza de influencia de los burócratas políticos, ésta no sería tan importante porque el aprendizaje provendría de su experiencia en el mismo trabajo (Adams et al.

2015). El aprendizaje que origina la pericia política se adquiriría más bien de forma no estructurada y contextual, y dicho aprendizaje se enseña a través de la tutoría y las comunidades de práctica (Wenger 1998). Coincidiendo con Adams et al. (2015), Page y Jenkins (2005: 39) señalan que "la pericia de (...) los funcionarios de rango medio podría ser el resultado de su experiencia en el trabajo (...) a través de la especialización práctica

-permanecer en el mismo puesto de trabajo o moverse entre puestos que cubren tipos de asuntos similares. "De hecho, es posible concluir de estos estudios que un número significativo de estos burócratas permanecieron durante un tiempo considerable en sus puestos de trabajo o se movieron entre otros departamentos y otros servicios públicos, pero en áreas similares.

Conclusión:

La influencia de la burocracia durante las etapas consideradas más políticas del proceso de elaboración de políticas es un fenómeno poco estudiado. Los estudios de investigación sobre el tema se ocupan principalmente de la aplicación de las políticas. Sin embargo, las burocracias ejercen una influencia en el proceso de elaboración de políticas, a través de mecanismos como la experiencia política en contextos de alta discreción.

Debido a lo anterior, se necesita una agenda de investigación. Esta agenda debe abordar la influencia política de la burocracia, también debe investigar más a fondo los mecanismos utilizados por los burócratas políticos para ejercer su influencia, y no debe limitar su ámbito de investigación sólo a los aspectos relacionados con las capacidades organizativas de la administración pública. Conocer la influencia de todos los actores -políticos, burocráticos o de la sociedad civil- que influyen en el proceso de elaboración de políticas en todas sus fases, es fundamental para desarrollar un conocimiento profundo del proceso de elaboración de políticas.

Finalmente, los resultados de futuras investigaciones en este campo pueden ser un valioso insumo para los programas de formación de gestores públicos en el sector

público, tanto en las instituciones gubernamentales como en las universidades, en cuanto a las competencias que deben desarrollarse en estos profesionales. En este sentido, es importante continuar con la formación de dicho profesional en el conocimiento experto, pero también es

necesario desarrollar en ellos habilidades "blandas" como la persuasión o la negociación, que resultan ser habilidades clave en la relación laboral de estos profesionales con los actores políticos.

Referencias

- Aberbach J, Rockman B (1994) Funcionarios y responsables políticos: ¿competencia neutral o receptiva? *Gov-ernance* 1(1):1-25
- Adams D, Colebatch H, Walker C (2015) Learning about learning: discovering the work of policy. *Aust J Public Adm* 74(2):101-111
- Bernier L, Hafsi T (2007) The changing nature of public entrepreneurship. *Public Adm Rev* 67(3):488-503
- Borins S (2000) Loose cannons and rule breakers, or enter-¿líderes emergentes? Algunos datos sobre los gestores públicos innovadores. *Public Adm Rev* 60(6):498-507
- Carlstrom E (2012) Los mandos intermedios en el tobogán. *Leadersh Health Serv* 25:90-105
- Chen C, Berman E, Wang C (2014) Middle managers' upward roles in the public sector. *Adm Soc* 46(6):1-30
- Colebatch H (2006) What work makes policy? *Policy Sci* 39:309-321
- Diefenbach F (2011) El espíritu empresarial en el sector público. Gabler Verlag, Wiesbaden
- Hoppe R, Jeliaskova M (2006) Cómo los responsables políticos definen sus trabajos: un estudio de caso de los Países Bajos. En: Colebatch H (ed) *The work of policy: an international survey*. Lexington Books, Lanham, pp 61-82
- Howlett M, Walker R (2012) Los gestores públicos en el proceso político: ¿más pruebas sobre la variable que falta? *Policy Studies J* 40(2):211-233
- Howlett M, Ramesh M, Perl A (2009) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystem*. Oxford University Press, Oxford
- Kingdon J (1985) *Agendas, alternativas y políticas públicas*. Pearson, Michigan
- Lahera E (2006) *Del dicho al hecho: ¿Cómo Implementar las Políticas? Reforma y Democracia* 35
- Lindblom C (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México
- Lipsky M (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas del individual en los servicios públicos*. Fundación Russell Sage, Nueva York
- Minstrom M (2003) *People skills for policy analyst*. Georgetown University Press, Washington, DC
- Mintzberg H (2009) *Managing*. Berret-Koeller, San Francisco
- Morgan D, Bacon KG, Bunch R, Cameron CD, Deis R (1996) What middle managers do in local governance: Stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. *Public Adm Rev* 56:359-366
- Page E (2010) Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdicción. *Sociol Trav* 52(2):255-273
- Page E (2012) *Policy without politicians: bureaucratic influence in perspectiva comparativa*. Oxford University Press, Oxford
- Page E, Jenkins B (2005) *Policy bureaucracy. Government with a cast of thousands*. Oxford University Press, Londres
- Peters B (1995) *La política de la burocracia*. Longman, Nueva York
- Richards G, Duxbury L (2015) Work-group knowledge acquisition in knowledge intensive public sector organizations: an exploratory study. *J Public Adm Res Theory* 25(4):1247-1277
- Waldo D (1952) Desarrollo de la teoría de la administración democrática. *Am Polit Sci Rev* 46(1):81-103
- Wenger E (1998) *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido
- Wilson W (1887) El estudio de la administración pública. *Polit Sci Quart* 2(2):197-222
- Wu X, Ramesh M, Howlett M, Fritzen S (2010) *The public policy primer: managing the policy process*. Routledge, Londres