

Las burocracias en contextos de erosión democrática*

GERARDO BONILLA ALGUERA

INTRODUCCIÓN

En el último lustro, la literatura especializada en procesos de retroceso democrático empezó a indagar sobre su relación con la administración pública. La “maquinaria administrativa” ha sido analizada como variable independiente y dependiente de la erosión democrática, en general, y de los gobiernos populistas, en particular (Bauer *et al.*, 2021; James, 2025). El supuesto inicial es que los líderes políticos “con aspiraciones hegemónicas” (Gamboa, 2022) requieren del aparato burocrático para implementar sus agendas iliberales. Desde entonces han proliferado los estudios nacionales de caso y se han empezado a desarrollar enfoques teóricos.

En principio, la administración pública fue vista como objeto de reformas populistas o como un entramado institucional en el que las organizaciones públicas empleaban sus recursos para resistir o favorecer el cambio iliberal. Conforme se ha ido refinando la investigación sobre los casos de erosión democrática, el foco de atención se ha desplazado hacia la idea de las burocracias como actores heterogéneos con relativa autonomía, que reaccionan colaborando, evadiendo o saboteando (Bauer *et al.*, 2021). En esta labor se ha recurrido a los textos sobre política burocrática (Peters, 2001) para actualizar los conceptos a la luz de los retrocesos democráticos.

Desde una perspectiva instrumental, las burocracias son herramientas al servicio de los líderes políticos. Sin embargo, incluso en contextos de normalidad democrática, los miembros de los servicios civiles gozan de amplios márgenes de maniobra que les permiten ir más allá de la mera ejecución de las actividades dictadas desde la esfera política. Desde esta perspectiva heterodoxa de la administración pública (Waldo, 1948), se busca ahora dar cuenta de cómo se comportan a

* Ensayo bibliográfico de las obras: *Bureaucratic militarization as a mode of democratic backsliding: lessons from Brazil* de Michael W. Bauer, Gabriela Lotta y Flávia de Holanda Schmidt (2025); *Administrative responses to democratic backsliding: When is bureaucratic resistance justified?* de Michael W. Bauer (2024); *Introduction “Street-level bureaucracy, populism, and democratic backsliding”* de Gabriela Lotta, Barbara Piotrowska y Nadine Raaphorst; *The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding* de Kutsal Yesilkagit, Michael Bauer, B. Guy Peters y Jon Pierre (2024).

nivel individual los servidores públicos, desde las más altas jerarquías hasta los burócratas a nivel de calle.

De esta manera, se ha pasado de analizar el nivel macro de la administración pública, al nivel meso de las organizaciones públicas y al nivel micro de los tipos de burócratas. Como tema emergente y adyacente en el desarrollo de esta literatura se encuentran las causas y consecuencias de otorgar funciones a las burocracias militares en ámbitos administrativos y de política pública tradicionalmente civiles. Se asume que en un contexto de democracia debe predominar el control civil sobre las Fuerzas Armadas. De tal suerte que al expandir sus funciones se ponen en riesgo estos controles democráticos básicos.

En la primera sección de este texto se describirán las tensiones teóricas y prácticas iniciales en el origen de la Administración Pública como disciplina. Es una discusión sobre las relaciones conceptuales entre la burocracia weberiana y la democracia liberal. El objetivo es contextualizar el desarrollo del estudio de esta compleja interacción entre los cuerpos administrativos y los sistemas democráticos. En un segundo momento, se examinan críticamente los conceptos centrales, las aportaciones teóricas, los principales hallazgos, alcances y límites de los textos base de este ensayo.

Finalmente, se reflexiona sobre la utilidad heurística de estos textos desde la perspectiva del Sur Global y, en particular, para y desde América Latina. Esto es especialmente relevante porque en la región no hay evidencia del desarrollo pleno de burocracias legales-rationales, sino que predominan los aspectos patrimoniales o semipatrimoniales de las administraciones públicas (Mazzuca y Munck, 2020). En ese mismo sentido, es complicado sostener que se constituyeron democracias completamente liberales; es por eso que es necesario revisar críticamente las obras seleccionadas para este ensayo.

EL DILEMA PRIMIGENIO Y PERSISTENTE: BUROCRACIA-DEMOCRACIA

La relación —conceptual y empírica— entre burocracia y democracia ha sido objeto central del desarrollo de la Administración Pública como disciplina. En su texto canónico “El estudio de la Administración”, Woodrow Wilson (1887) sostiene que el *Estado democrático* debe organizarse de tal forma que sea capaz de procesar enormes cargas administrativas. Para ello, requiere de un servicio civil de personas con técnicamente capaces y comprometidas con los valores liberales. Por esa razón es que el primer gran desafío de la nueva disciplina de la Administración Pública —“el último fruto de la ciencia política” (Wilson, 1887)— es indagar cómo conseguir que la burocracia que floreció en los Estados autocráticos encuentre arraigo en las democracias sin sacrificar eficiencia.

Desde esta perspectiva, Wilson plantea la necesidad de contar con una clara y tajante distinción entre la política y la administración. Esta es la visión ortodoxa de la administración pública, desde la que se postula que las labores administrativas

no son ni deben ser políticas, aun cuando sea la política la que determine dichas tareas. Visto así, la decisión corresponde a la actividad política, la que cuenta con la legitimidad democrática generada en las urnas, mientras que la ejecución recae en las burocracias sin mandato popular, pero con respaldo legal y autonomía técnica.

En la primera mitad del siglo xx, el creciente poderío de la burocracia era notorio. En las naciones capitalistas occidentales empezaban a desarrollarse burocracias profesionales. De acuerdo con Weber (2014), los cuadros administrativos burocráticos cumplían con un decálogo de características: los deberes objetivos del cargo; una jerarquía administrativa rigurosa; competencias claras y rígidas; estaban regulados por un contrato; contaban con competencias profesionales acordes al cargo desempeñado; tenían sueldos fijos, exclusividad en el ejercicio de su profesión y la posibilidad de hacer carrera profesional; no se apropiaban de los medios administrativos ni del cargo; trabajaban con rigurosa disciplina y estaban sometidos a vigilancia administrativa.

Para Max Weber no sólo se estaban burocratizando las administraciones públicas, sino el orden social, lo cual constituía una “jaula de hierro” para la vida cotidiana y la democracia. A diferencia de Wilson, no consideraba que debía adaptarse la burocracia a la democracia, todo lo contrario, ante la inminente burocratización, había que pensar en el mejor modelo de democracia para equilibrar la dominación legal-racional en la que los cuerpos administrativos eran esenciales. Tras exponer las limitaciones del parlamentarismo para controlar a la burocracia, Weber se inclina por una democracia plebiscitaria con liderazgo carismático electo por voto popular.

Así, la relación entre el líder y las masas populares afianzaría a la política democrática sobre las crecientes actividades burocráticas que impersonalizan la relación Estado-ciudadano. Sin embargo, este tipo ideal de democracia plebiscitaria conlleva el riesgo de incurrir en comportamientos autoritarios por parte del líder. Lo que no profundiza Weber es cómo sería la relación con la burocracia en un contexto como el que plantea —por demás similar a los gobiernos populistas que son objeto de estudio de la literatura reciente sobre erosión democrática.

El poder creciente de las burocracias se materializó en lo que Dwight Waldo (1948) denomina el *Estado Administrativo*. Se trata de la configuración de un Estado en el que el cuerpo burocrático rige su comportamiento por el valor de la eficiencia en la toma de decisiones administrativas, la formulación e implementación de políticas públicas. Desde la perspectiva ortodoxa —dominante en la administración pública hasta mediados del siglo xx—, la burocracia sólo puede garantizar eficacia y eficiencia en la medida en que se encuentre centralizada, jerarquizada, y se desempeñe de manera neutral. De ahí que Waldo (1948) identifique como una paradoja de la democracia liberal que tenga que ser sostenida por una gran burocracia de rasgos autocráticos. En sus propias palabras: “la autocracia durante las horas de trabajo es el precio por pagar de la democracia fuera del horario laboral” (Waldo, 1952, p. 87).

A partir de estas ideas, Waldo (1948; 1952) planteará la necesidad de desarrollar una *teoría democrática de la administración*. La idea era repensar la organización de la administración pública estadounidense para adecuarla a su constitucionalismo

democrático. La eficiencia no podía ni debía ser por sí misma un valor, en el mejor de los casos y en ciertos contextos es un atributo deseable, no así un valor democrático. Es por ello que el objetivo de la disciplina de la Administración Pública no debe ser únicamente comprender cómo se administra un Estado, sino cómo debería organizarse, gestionarse y desempeñarse de manera democrática. Un paso importante para avanzar en esta dirección es reconocer que las burocracias son actores políticos y que sus decisiones inciden (para bien o mal) en los valores esenciales de una democracia liberal; por eso es importante que esas burocracias interioricen valores públicos como la equidad, la justicia y la libertad.

Estas ideas movilizaron el estudio de la administración pública hacia una perspectiva heterodoxa. Desde entonces han surgido diversas propuestas teóricas y conceptuales para lidiar con el dilema burocracia-democracia. Por ejemplo, desde la perspectiva de la burocracia representativa se postula que las burocracias son “instituciones políticas que son capaces de representar los intereses de los ciudadanos tanto como lo hacen las legislaturas o los ejecutivos” (Meier y Bohte, 2001, p. 455). En este sentido, “quien escribe la directiva es tan importante como quien aprueba la ley” (Krislov, 1974, p. 7).

Dada esta concepción posweberiana de la burocracia, en la medida en que el cuerpo administrativo representa (o refleja) la composición sociodemográfica —raza, etnicidad, género, etcétera— de la población a la que sirve, se fortalece la democracia. Es así porque se evita que se impongan, en detrimento de las poblaciones minoritarias, los valores e intereses del grupo social predominante. En un inicio, esta propuesta buscaba generar “un servicio civil menos elitista, menos sesgado por la clase” (Krislov, 1974, p. 19). El término fue evolucionando hasta determinar “la relación entre la composición demográfica del personal del sector público (particularmente respecto al género, etnicidad, cultura, lengua y religión) y la sociedad a la que se supone que sirve”, así como a los efectos en la ciudadanía en general (Schröter, 2019, p. 495).

En años más recientes, Bertelli (2021) ha planteado que la administración pública da forma a la democracia representativa. Detrás de su diseño institucional hay preceptos normativos de teorías democráticas; por ejemplo, una perspectiva deliberativa de la democracia puede generar un entramado administrativo en el que las burocracias favorezcan la coproducción de bienes y políticas públicas. De este modo, se puede anteponer la inclusión a la eficacia como valor central de una democracia. El diseño institucional y el comportamiento de las burocracias son esenciales en la formulación de políticas públicas que representen los intereses de la población y atiendan sus demandas.

La burocracia no es un simple repositorio de valores democráticos, los puede interiorizar y reflejar, pero también definir o rechazar. La democracia no sólo se diseña y opera, también se administra para su buen funcionamiento más allá de la eficacia y la eficiencia. Desde esta perspectiva, una buena estructura de gobernanza es aquella que propicia la “acción administrativa responsable” (Bertelli y Schwartz, 2022); es decir, una que complementa y refuerza los valores de una democracia

representativa. Esto se desarrolla en todos los niveles de la burocracia, desde los titulares de dependencias públicas hasta los funcionarios públicos de primera línea.

Por ello, la interrogante central es ¿cómo hacer que las burocracias asimilen, representen y actúen conforme a los valores democráticos? Ante la emergencia de gobiernos iliberales, ¿cómo deberían comportarse las burocracias si es que ya han asimilado esos valores? A continuación, se discuten algunas ideas y conceptos clave para responder estas preguntas.

DEL ESTADO ADMINISTRATIVO AL ESTADO GUARDIÁN

El Estado Administrativo requiere una burocracia weberiana, la cual se rige por el principio de neutralidad administrativa. Ese Estado —desde una perspectiva democrática— debe mantenerse al margen de la escala de valores y de las preferencias de la ciudadanía. En términos técnicos y en aras de la eficacia, esta neutralidad puede ser un activo. Sin embargo, el arribo de gobiernos iliberales ha demostrado que la neutralidad incrementa la vulnerabilidad de las democracias. Por ello, algunos autores sostienen que el Estado no puede ser neutral en el “sentido clásico liberal, sino protector de los principios liberales de gobernanza” (Yesilkagit *et al.*, 2023, p. 415). Ello implica edificar el entramado institucional de un *Estado Guardián*. El primer paso para esta labor es entender cómo se altera la relación entre las burocracias y los liderazgos políticos al emprenderse esfuerzos de cambio iliberal.

Burocracias y gobiernos iliberales

La interacción entre figuras políticas (autoridades electas) y las burocracias (autoridades designadas) siempre ha sido y seguirá siendo compleja y heterogénea. El control absoluto sobre el personal del servicio público nunca es total o perfecto. En las democracias liberales, aunque es una aspiración, la relación se basa más en la negociación y colaboración que en el control jerárquico, la supervisión política y la subordinación administrativa. Ahora bien, ¿qué tanto cambia esta relación cuando llega al poder un político con aspiraciones hegemónicas?

Uno de los principales hallazgos en las investigaciones sobre erosión democrática es que, por muy fuerte y popular que sea, el personaje electo para gobernar no puede sustituir por completo una estructura burocrática, ni generar una burocracia desde cero, tiene que empezar a trabajar con lo que hay e ir impulsando cambios que suelen ser incrementales. En este sentido, la evidencia disponible permite identificar varias estrategias que consiguen hacer de las burocracias instrumentos clave en la implementación de agendas iliberales que erosionan el entramado democrático. De acuerdo con Bauer y Becker (2020), los liderazgos políticos en el poder optan por centralizar (aún más) la estructura administrativa, concentrar los recursos —económicos, humanos y materiales—, politizar al personal del servicio público y a las normas, así como reducir, o eliminar, los mecanismos de rendición de cuentas.

La selección de estas estrategias ocurre en función de la perspectiva que los liderazgos —generalmente populistas— tienen del Estado y del orden administrativo. Si tienen una imagen positiva del Estado y perciben fragilidad en la burocracia, buscarán capturarla; si consideran que es fuerte, tratarán de reformarla. En cambio, si su visión del Estado es negativa y consideran que el cuerpo administrativo es frágil, optarán por dismantelar la burocracia; si estiman que ésta es fuerte, decidirán sabotearla (Bauer y Becker, 2020).

Este esquema analítico es un buen punto de partida, pero, para capturar la complejidad de la relación entre los liderazgos políticos con aspiraciones hegemónicas y las burocracias, se requiere identificar los puntos intermedios y los matices. Los cambios iliberales no siempre son impulsados en el mismo nivel ni con la misma intensidad, a veces son nacionales y, en ocasiones, regionales o locales. Otras veces, estos cambios se enfocan en ciertos sectores de la administración pública o en dominios específicos de política pública. Sobre todo, se debe considerar la contraparte: las estrategias de la burocracia respecto a la llegada de gobernantes, legítima y legalmente electos, con agendas iliberales.

En este sentido, es pertinente describir las situaciones típicas de conflicto entre los gobernantes que buscan dismantelar el entramado institucional democrático (*backsliders*) y los servidores públicos. De acuerdo con Bauer (2024), existen cuatro escenarios: primero, están los casos de abuso de poder en los que se toman decisiones más allá de lo que las facultades legales permiten y los procedimientos establecen; segundo, las acciones orientadas a mermar las atribuciones de la burocracia, como contrapeso institucional a las decisiones del titular del Ejecutivo; tercero, los cambios en los procesos destinados a la formulación e implementación de políticas públicas; cuarto, la creación de un ambiente laboral intimidante que genera estrés profesional.

Buena parte de la todavía precaria literatura sobre las estrategias utilizadas por las burocracias se basa en los conceptos desarrollados por Hirschman (1970) para explicar las respuestas al declive organizacional. Es así que la salida, la voz y la lealtad se han empleado para indagar sobre aquellas decisiones del personal burocrático que tienen que ver con renunciar a su cargo, protestar por los cambios ilegales e indeseables, o permanecer en el puesto y actuar con neutralidad. Para añadir complejidad al estudio empírico del comportamiento de las burocracias en contextos de erosión democrática, se han sumado términos como negligencia, sabotaje, contrarrestación, guerrilla y elusión de la disidencia, los cuales permiten entender mejor las formas de resistencia al cambio liberal (Bauer, 2024).

La investigación empírica —que generalmente se lleva a cabo por medio de encuestas— indica que las personas servidoras públicas prefieren primero expresar y justificar su desacuerdo. Si eso no funciona, lo más probable es que opten por una salida silenciosa, antes que sabotear directa y explícitamente las decisiones iliberales (Bauer, 2024). También hay estrategias intermedias, como las solicitudes de traslado a otras áreas o esas renuncias que generan escándalo mediático y ponen la atención sobre las medidas de erosión democrática. En este contexto, la burocracia en los niveles más bajos de la jerarquía, en específico los burócratas a nivel

de calle (en adelante BNC), juegan un papel clave, pues tienen contacto directo con el ciudadano como parte de sus actividades rutinarias. Al ser el último eslabón en la cadena de implementación de políticas públicas, tienen la capacidad de “desviar las acciones que constituyen un retroceso democrático, limitar los efectos de las narrativas gubernamentales o reducir el esfuerzo que ponen en sus labores” (Lotta *et al.*, 2024, p. 6).

Desde una perspectiva relacional, los BNC se ven afectados de manera diferente al resto de la burocracia. Según Lotta y coautores (2024), se pueden identificar al menos cinco aspectos relevantes al respecto. En primer lugar, su interacción directa y permanente con la ciudadanía puede dar legitimidad al régimen iliberal en caso de que decidan apoyarlo; segundo, no es posible que el discurso populista o iliberal los catalogue como élites o burocracias doradas, ya que los BNC suelen trabajar en condiciones de precariedad y confrontarlos podría resultar contraproducente; tercero, no hay forma de reemplazarlos por completo, como se podría hacer con los sectores medios y altos de la burocracia, ningún gobierno podría prescindir abruptamente de todos los médicos, profesores, policías o de aquellas personas que se encargan de realizar trámites diversos; cuarto, los BNC que son profesionistas y cuentan con conocimiento experto son más susceptibles a ser desacreditados por un gobierno con discurso anticientífico o antitecnocrático. Por último, los BNC suelen ser más vulnerables a recortes presupuestales que los obligan a tratar de hacer más con menos.

En última instancia, los procesos de erosión democrática orillan a los BNC a tomar partido: a alinearse con el gobierno iliberal, a resistir o desistir. Los hallazgos también sugieren que la descentralización de las estructuras administrativas, las tradiciones de colaboración interdisciplinaria y los altos estándares profesionales incrementan la resiliencia de los BNC para lidiar con la incertidumbre y adversidad que conlleva un proceso de erosión democrática (Lotta *et al.*, 2024). En el mismo tenor, se ha encontrado que la debilidad y la fortaleza institucionales son factores clave. En países con precarias capacidades burocráticas es sumamente complicado que los BNC puedan resistir, mientras que en países federalistas y con estructuras descentralizadas de gobernanza es más probable que actores políticos como los gobernadores y presidentes municipales puedan defender los procesos democráticos y respaldar las funciones de la burocracia a nivel de calle (Lotta *et al.*, 2024).

En cualquier caso, la evidencia apunta a que los liderazgos políticos con agendas iliberales buscarán alienar, cooptar o ignorar a los BNC. Hasta el momento se han documentado empíricamente las estrategias de salida, negligencia, sabotaje y contrarrestación en contextos de erosión democrática; sin embargo, algunos autores consideran que no es posible aún responder a la pregunta de ¿en qué condiciones puede justificarse una forma particular de resistencia burocrática desde una perspectiva ética y prescriptiva? (Bauer, 2024; Yesilkagit *et al.*, 2024).

En esta literatura emergente, la resistencia burocrática se considera un derecho y una obligación. Lo primero ocurre cuando se impulsan cambios políticos y administrativos iliberales o se altera nocivamente el entorno laboral; lo segundo, cuando se viola flagrantemente la Constitución y se suprimen, o debilitan, severamente

los controles y equilibrios institucionales. Por tanto, “la respuesta burocrática al retroceso democrático debe ser proporcional a la gravedad de la amenaza, desde el simple incumplimiento hasta el sabotaje colectivo” (Bauer, 2024, p. 1112). Con esto, se plantea abandonar por completo la idea de que la neutralidad administrativa es posible y deseable cuando está en riesgo la integridad política del sistema democrático al que sirve (Bauer, 2024). El problema con esta perspectiva recae en ¿cómo es que la burocracia identifica y determina un riesgo de esta naturaleza? La respuesta no es obvia y merece mayor profundidad en la discusión, sobre todo porque los cambios anteriormente mencionados pueden tener sustento legal y un amplio apoyo popular. Una de las propuestas conceptuales a este problema es el planteamiento sobre la necesidad de un *Estado Guardián*.

El Estado Guardián

En el Estado liberal tradicional las burocracias cuentan con autonomía (fundamentalmente técnica) para desempeñar sus labores esenciales. Como lo muestra la perspectiva heterodoxa de la administración pública, dicha autonomía, sumada a ciertos márgenes de discrecionalidad, permite que las burocracias puedan también perseguir ambiciones políticas y personales. En cualquier caso, la autonomía de los cuerpos administrativos se equilibra con el principio de neutralidad (fundamentalmente política) a fin de no alterar el desempeño, sin importar quién resulte ganador en las elecciones.

El problema surge cuando los líderes políticos, legal y legítimamente electos, buscan dismantelar el entramado institucional democrático. En este escenario, la comunidad dedicada al estudio de los procesos de erosión democrática se ha empezado a plantear la importancia de “repensar la autonomía de la burocracia como un contrapeso contra el iliberalismo” (Yesilkagit *et al.*, 2024, p. 415). Ello implica (como se mencionó con anterioridad) abandonar el precepto normativo de neutralidad en el servicio público, la idea es edificar un Estado Guardián mediante la institucionalización de atribuciones y valores de tutela de las burocracias sobre la democracia liberal.

Esta es una discusión inicial, una propuesta inacabada del diseño de un Estado en el cual la burocracia no forma parte del Poder Ejecutivo, sino que se constituye como un “cuarto poder” y funciona como “regulador interno” (Yesilkagit *et al.*, 2024, p. 422). Como ejemplos del esquema que se podría adaptar y ampliar a toda la administración pública, se mencionan las agencias de inspección general en Francia y Estados Unidos. La idea de un cuarto poder puede resultar la más controversial porque, históricamente, las burocracias han sido concebidas como “[una instancia] absorbida por el Ejecutivo y vistas como una extensión instrumental de la parte electa de éste” (Yesilkagit *et al.*, 2024, p. 422). No obstante, el argumento es que las burocracias tienen sus propias fuentes de legitimidad: conocimiento y capacidades técnicas, autoridad delegada y preocupación por el bien común.

Más allá de si es viable y deseable que la burocracia se constituya como un cuarto poder, lo más notable de esta discusión, respecto a su rol en un contexto de

erosión democrática, es el planteamiento de lo apremiante que resulta el desarrollo de un *ethos* de resistencia administrativa. Esto implica que la persona servidora pública asuma abiertamente el lado político de la labor burocrática y que la lealtad a los valores constitucionales sea la que oriente su comportamiento; es decir, que abandone la neutralidad típica y ejerza su *agencia moral* para velar por la integridad del sistema democrático y su entramado administrativo.

De acuerdo con Yesilkagit y colegas, así como el Estado de Bienestar fue una respuesta a la creciente pobreza, y el Estado Gerencial a los problemas de desempeño, el Estado Guardián puede ser una respuesta a “las patologías engendradas por el Estado Gerencial” (Yesilkagit et al., 2024, p. 416). Para la institucionalización de este tipo de Estado, los autores sostienen que se requiere “más autonomía para reforzar el *ethos* constitucional: el servicio civil requiere distancia de la política cotidiana para cumplir con su rol de guardián” (2024, p. 420). La pregunta (inevitable) es si esto es posible. La mencionada perspectiva heterodoxa de la administración pública demuestra que no hay manera de separar el ámbito político del burocrático; no obstante, los promotores de esta idea identifican tres elementos clave para lograr la institucionalización de un Estado con un servicio público que vele por la democracia liberal: “(1) la formación y socialización de los funcionarios públicos, especialmente de los líderes burocráticos, que estén profundamente inmersos en las normas y valores del Estado democrático liberal; (2) otorgar autonomía a la función pública y a las agencias estatales; y (3) reforzar los mecanismos internos de control y regulación para elevar la burocracia a una cuarta rama del gobierno” (2024, p. 420).

Además de la dificultad práctica de instaurar un Estado a partir del postulado básico de la ortodoxia de la administración pública, existe el problema de que en países como México las burocracias no se han caracterizado por su neutralidad política. Aquí es necesario observar algunas particularidades del Sur Global en procesos de erosión democrática.

UNA MIRADA DESDE EL SUR GLOBAL

¿Cómo es la relación entre los líderes políticos con aspiraciones hegemónicas y las burocracias, en contextos en los que la democracia liberal no se consolidó y las administraciones públicas tienen rasgos patrimoniales? En América Latina, los casos de México y Brasil han permitido probar el potencial explicativo de muchos conceptos centrales en la perspectiva de la erosión democrática y observar elementos que no están presentes en los casos del Norte Global. A continuación, se da cuenta de algunos de esos aspectos.

Paraburocracias y burocracias subcontratadas

La regresión democrática en contextos de debilidad institucional permite que los gobernantes encuentren formas de “eludir estructuras administrativas formales y reforzar el control político al nivel de base” (Lotta et al., 2024, p. 7), así como evadir

los mecanismos de rendición de cuentas (Rich, 2023). Por ejemplo, en el caso mexicano se creó el cuerpo de burócratas a nivel de calle conocidos como los Servidores de la Nación. Ésta es “una organización auxiliar de base diseñada para realizar una amplia variedad de tareas directamente relacionadas con la agenda política del ejecutivo” (González-Vázquez *et al.*, 2024, p. 41). En la práctica, este tipo de estrategias le permiten al gobernante acercarse a la ciudadanía sin recurrir a la burocracia tradicional. A partir de la lealtad política, esta organización funciona como una *paraburocracia* (González-Vázquez *et al.*, 2024), es decir, cumple funciones similares a las de la burocracia federal sin formar parte formal de ésta.

Por otro lado, en Brasil se han identificado mecanismos de subcontratación de organizaciones no estatales para la implementación de políticas públicas. Se trata de una estrategia del gobierno para evitar cumplir con las pesadas cargas administrativas que trajeron consigo las reformas anticorrupción. En algunos casos, esto ha mejorado la eficacia en la provisión de servicios públicos. Estos mecanismos de subcontratación (*outsourcing*) han permitido eludir la incorporación de burócratas por las instancias formales del servicio público. Al no ser burócratas en un sentido estricto, quienes se suman a estas labores lo hacen con mayor margen de maniobra, de esta manera se han generado “capacidades estatales sombra” (Rich, 2023).

Es pertinente señalar que las paraburocracias, o burocracias subcontratadas son un arma de doble filo. En el mejor de los casos, pueden mejorar la eficacia y la eficiencia en las labores administrativas y de provisión de los bienes públicos. En el peor escenario, pueden emplearse con fines personalistas o partidistas, afectar el desempeño de la administración pública y erosionar la democracia.

Militarización burocrática

La literatura sobre retrocesos democráticos coincide en que los líderes con ambiciones hegemónicas (Gamboa, 2022) ven a las burocracias como élites que han gozado de privilegios inmerecidos y que representan una amenaza para sus objetivos políticos. Por ello, una vez en el poder, buscan “transformar a la burocracia en un instrumento rigurosamente jerárquico de absoluta lealtad y obediencia hacia su liderazgo altamente personalizado” (Bauer *et al.*, 2025, p. 596). Hasta aquí, ninguna novedad, ya hemos visto las estrategias usadas por los *backsliders* para implementar su agenda iliberal y las de las burocracias para resistir o revertir estos intentos de transformación institucional.

En algunos casos, todavía infrecuentes, el medio de control por parte de la administración pública ha sido la incorporación de militares en puestos de decisión tradicionalmente civiles, o la ampliación de las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas. Este es un proceso de *militarización burocrática*, definida como el “empleo sistemático de (ex) militares en puestos estratégicos dentro de la función pública como una forma particular de politización iliberal” (Bauer *et al.*, 2025, p. 597). Hablamos de un modo específico de retroceso democrático, producto de una alianza entre el gobierno populista y los militares, para implementar una agenda iliberal de cambios en la administración pública.

A partir de esta definición, Bauer, Lotta y Smith (2025) analizan el caso brasileño como una “transformación iliberal desde adentro” durante el periodo de gobierno de Bolsonaro. Sus hallazgos indican que el número de militares en posiciones civiles prácticamente se duplicó entre 2016 y 2021, pasando de 563 a 1069 cargos; mientras que el número de funciones civiles desempeñadas por miembros de las Fuerzas Armadas incrementó 12.6% en el mismo periodo. La notoria incorporación de militares a la administración pública civil fue posible debido a una serie de cambios institucionales impulsados por el presidente brasileño. Entre 2019 y 2022, Bolsonaro emitió ocho decretos en los que Bauer y compañía (2025) identifican dos patrones con respecto a la militarización burocrática brasileña: el aislamiento y el privilegio. Por un lado, se suprimieron los espacios de deliberación entre la burocracia, el Congreso y la sociedad civil organizada a fin de “aislar al servicio civil federal”. Por el otro, se abrió la posibilidad de incrementar los nombramientos de militares al frente de instancias civiles dentro del Poder Ejecutivo y Judicial, se mejoraron las condiciones laborales y de jubilación para los integrantes de las Fuerzas Armadas y se les garantizó el fuero militar.

Estos tres autores identifican también cinco estrategias del presidente Bolsonaro para implementar su proyecto de militarización burocrática. La primera (la más evidente) es la designación de militares, en retiro y en activo, en posiciones clave del servicio civil; la segunda, la centralización de la toma de decisiones, eliminando cualquier mecanismo de gobernanza colaborativa; la tercera, la merma de los valores del servicio civil y el enaltecimiento de los de la cultura militar asociados con la lógica de “misión dada, misión cumplida”; la cuarta, la eliminación de los procesos externos de rendición de cuentas, ya sea por medios de supervisión ciudadanos o legislativos; y la quinta, la ampliación del gasto público orientado a las labores de defensa y a la seguridad financiera del personal militar.

Estos cambios institucionales modificaron la burocracia federal brasileña. Se impusieron los valores gerenciales militaristas, mismos que han derivado en la pérdida de las capacidades institucionales y la introducción de prácticas laborales violentas. Más allá de los aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia del servicio público, la militarización burocrática resulta problemática para las democracias por su condición *sine qua non* que es el control político civil sobre el poder militar de una nación. Este control “es un proceso relacional que puede cambiar de acuerdo con los ajustes en las dinámicas de poder” (Bauer et al., 2025, p. 607). De ahí que sea más probable que la militarización burocrática se presente en países con experiencias históricas de dictaduras militares, pero no se excluye la posibilidad de que se desarrolle en naciones con una mayor tradición democrática.

CONCLUSIONES

El papel de la burocracia en una situación de erosión democrática no es neutral. Por una parte, su resistencia puede frenar o retrasar los cambios iliberales; por otra, su respaldo explícito o implícito puede ser también “una fuente de erosión

democrática” (James, 2025). En cualquier caso, las capacidades institucionales, la cultura organizacional y las condiciones laborales son variables explicativas clave respecto al comportamiento que seguirán, a nivel individual, las personas servidoras públicas.

Una de las principales aportaciones de la literatura revisada en este texto es el planteamiento —altamente normativo— de la necesidad de que se desarrollen, a nivel individual y colectivo, una *agencia moral* y un *ethos de resistencia*. Sobre la primera, ya desde mediados del siglo xx era claro, para la disciplina de la Administración Pública, que las burocracias cuentan con agencia política; sin embargo, aún no hay una propuesta viable sobre cómo lograr que estos atributos esenciales se integren en el cuerpo administrativo de un Estado Guardián.

En los países del Sur Global, donde no se consolidaron democracias weberianas, ni hay servicio civil de carrera, es complicado pensar que los burócratas puedan ejercer su derecho a o su deber de resistir las acciones de erosión democrática. Incluso en tiempos de normalidad democrática, la burocracia enfrenta condiciones severas de vulnerabilidad, pues pueden ser despedidos con facilidad. Entonces, ¿cómo conciliar la idea de un deber ético y moral para resistir un proceso de dismantelamiento democrático si no se cuenta con las condiciones elementales de certeza laboral?

Una de las principales aportaciones de América Latina al estudio del comportamiento de las burocracias en contextos de erosión democrática es lo que acontece en los casos de militarización burocrática, la cual implica un sometimiento más vertical y burdo de las y los servidores públicos a una autoridad distinta al liderazgo civil elegido por vía electoral. Falta explorar las causas y consecuencias de las decisiones detrás del empoderamiento de las Fuerzas Armadas. Una de las plausibles explicaciones que circula en esta literatura es que la burocracia militar es lo más cercano al tipo ideal weberiano; no obstante, se necesita evidencia empírica que respalde este tipo de narrativas.

En conclusión, el desarrollo de la literatura especializada en burocracias en escenarios de erosión democrática es notable; aun así, la agenda de investigación es amplia. Un gran pendiente de esta literatura es el refinamiento conceptual, y una imperiosa necesidad es la identificación de mecanismos causales entre el nivel macro del sistema político-electoral, con los cambios iliberales en el nivel meso de las organizaciones públicas, y el comportamiento burocrático a nivel de calle en el ámbito micro. Lo cierto es que el dilema primigenio de la relación entre burocracia y democracia sigue vigente. Es momento de visitar a los clásicos, de calibrar las investigaciones empíricas y de pensar críticamente en cómo estudiar y preservar la democracia más allá del modelo liberal.

REFERENCIAS

- Bauer, M. (2024). Public Administration Under Populist Rule: Standing Up Against Democratic Backsliding. *International Journal of Public Administration*, 47 (15), 1019-1031.
- Bauer, M. y Becker, S. (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3 (1), 19-31.
- Bauer, M., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. y Becker, S. (Eds.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populist in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bertelli, A. (2021). *Democracy Administered. How Public Administration Shapes Representative Government*. Cambridge University Press.
- Bertelli, A. y Schwartz, L. (2022). *Public Administration and Democracy. The Complementary Principle*. Cambridge University Press.
- Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding. Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.
- González-Vázquez, A., Nieto-Morales, F. y Peeters, R. (2024). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nations". *Governance*, 37 (S1), 41-60.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- James, T. (2025). Democracy, public administration, and democratic backsliding. *Policy Studies*, 1-26.
- Krislov, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Prentice Hall, Inc.
- Mazucca, S. y Munck, G. (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap. Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge University Press.
- Meier, K. y Bohte, J. (2001, octubre). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (4), 455-470.
- Peters, G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge.
- Rich, J. (2023). Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity. *American Political Science Review*, 117 (3), 835-850.
- Schröter, E. (2019, agosto). From the Politics of Bureaucracy to the politics of representative bureaucracy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21 (3), 494-503.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. The Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review*, 46 (1), 81-103.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad [1922]*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.

Obras reseñadas

- Bauer, M., Lotta, G. y Schmidt, F. (2025). Bureaucratic militarization as a mode of democratic backsliding: lessons from Brazil. *Democratization*, 32 (3), 595-613.
- Bauer, M. (2024). Administrative responses to democratic backsliding: When is bureaucratic resistance justified? *Regulation & Governance*, 18, 1104-1117.
- Lotta, G., Piotrowska, B. y Raaphorst, N. (2024). Introduction "Street-level bureaucracy, populism, and democratic backsliding", *Governance*, 37 (S1), 5-19.

Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G. y Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84, 414-425.



Gerardo Bonilla Alguera es profesor investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y coordina el Seminario Interinstitucional “Instituciones de Seguridad y Justicia” —en el que participa el Instituto Mora, acompañado del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y El Colegio Mexiquense—. Sus líneas de investigación son: políticas públicas; instituciones y desarrollo en México, con énfasis en procesos subnacionales y nacionales; políticas de seguridad pública y organizaciones policiales; implementación y terminación de políticas públicas; políticas públicas globales y burocracias transnacionales. ORCID: [0000-0003-4919-9084](https://orcid.org/0000-0003-4919-9084)