

# Aumento del coste de participación. La burocracia y la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública<sup>1</sup>

**Koen Migchelbrink**

KU Leuven, Instituto de Gobernanza Pública Parkstraat 45 - bus 3609 3000 Leuven (BE) Koen.migchelbrink@kuleuven.be

**Steven Van de Walle**

KU Leuven, Instituto de Gobernanza Pública  
Parkstraat 45 - bus 3609  
3000 Lovaina (BE)  
Steven.vandewalle@kuleuven.be

This is a translation of the article published in English by Koen Migchelbrink y Steven Van de Walle under the title “Increasing the cost of participation: red tape and public officials’ attitudes toward public participation” in the *International Review of Administrative Sciences*, Vol 88, issue nº3, September 2022, pp. 664-662, ISSN 0020 8523. Translated by the Spanish National Institute of Public Administration.

Esta es una traducción del artículo publicado en inglés escrito por Koen Migchelbrink y Steven Van de Walle, titulado “Increasing the cost of participation: red tape and public officials’ attitudes toward public participation” publicado en the *International Review of Administrative Sciences*, Vol 88, issue nº3, September 2022, pp. 664-662, ISSN 0020 8523. Esta traducción ha sido realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública de España.

## Sobre los autores

**Koen Migchelbrink** es estudiante de posgrado en el Instituto de Gobernanza Pública de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Su investigación se centra en los comportamientos administrativos y las actitudes respecto de la participación pública. Sus intereses en materia de investigación se centran, entre otras cuestiones, en las actitudes y la satisfacción de los ciudadanos y los funcionarios públicos con el gobierno y la administración pública experimental. **Steven Van de Walle** es catedrático de Gestión Pública en el Instituto de Gobernanza Pública de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Antes de incorporarse a la Universidad Católica de Lovaina en 2016, ocupó la cátedra de Gestión Pública en la Universidad Erasmus de Rotterdam. Sus investigaciones se centran en la reforma del sector público, el fracaso de la función pública, la socialización de los nuevos contratados y las actitudes de los trabajadores del sector público respecto de los ciudadanos. Sus libros más recientes son *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (Edward Elgar, 2016) y (with N. Raaphorst) *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government* (Palgrave, 2019).

## Resumen

La burocracia se considera un factor organizativo destructivo que reduce la motivación de los funcionarios y merma el rendimiento de la organización. Al aumentar el tiempo, los costes y los esfuerzos necesarios para informar al público y coordinar la participación, también se afirma que la burocracia reduce la actitud positiva de los funcionarios respecto de la participación pública. Sin embargo, la investigación sobre los efectos de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública sigue sin ser concluyente. En el presente estudio se analiza cómo la falta de funcionalidad de las normas y la carga que supone su cumplimiento afectan a la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública.

Utilizando datos de una encuesta transversal de n = 862 funcionarios municipales y un enfoque de modelización de ecuaciones estructurales, el presente estudio concluye que las percepciones de los funcionarios sobre la falta de funcionalidad de las normas se asocian positivamente con las actitudes respecto de la participación pública y que las percepciones sobre la carga del cumplimiento de las normas se asocian negativamente con las actitudes respecto de

---

<sup>1</sup> El presente estudio ha recibido financiación de la Comisión Europea (H2020) con el número de subvención 726755, proyecto CITADEL.

la participación pública. Estos resultados indican que el análisis de los efectos de la burocracia en las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública requiere un enfoque de medición multidimensional.

### Aspectos para los profesionales

- La burocracia afecta a la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública.
- La carga que supone el cumplimiento de las normas se asocia negativamente con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública.
- La percepción de la falta de funcionalidad de las normas se asocia positivamente con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública.
- Los efectos de la burocracia son polifacéticos y deben analizarse desde un punto de vista multidimensional.

## Introducción

La disposición de los funcionarios públicos a comprometerse con los ciudadanos es un factor actitudinal determinante y de relevancia en una participación pública de éxito (Eckerd & Heidelberg, 2019; Liao & Schachter, 2018). En general, los funcionarios parecen tener una visión positiva de la participación pública (Liao y Schachter, 2018; Migchelbrink y Van de Walle, 2020). Sin embargo, las normas, reglamentos y procedimientos más gravosos y que no cumplen su finalidad (por ejemplo, la burocracia) pueden reducir la disposición de los funcionarios a comprometerse. La ineficacia de las estructuras y los procedimientos organizativos, los retrasos innecesarios en los procedimientos y los requisitos de información excesivos aumentan el tiempo, los recursos y el esfuerzo que los funcionarios públicos deben invertir en informar al público, coordinar la participación y mitigar los posibles conflictos (Liao y Schachter, 2018). Como consecuencia, es probable que los funcionarios que se ven envueltos en la burocracia perciban la participación pública como una fuente de ineficacia y de retrasos.

Otras investigaciones anteriores que analizaron los efectos de las características organizativas en las actitudes de los funcionarios públicos respecto de la participación pública se centraron en el papel de los recursos organizativos (Liao & Zhang, 2012; Neshkova & Guo, 2018), el tamaño (Johnson, 2011; Yang & Callahan, 2007) y la jerarquía (Yang & Pandey, 2011).

Otros estudios examinaron los efectos de la autonomía organizativa (Neshkova, 2014; Van Damme y Brans, 2012), la movilidad del personal (Koontz, 1999), la orientación procedimental (Yang, 2005) y la formalización (Alkadry, 2003; de Vries, 2000). Varios estudios también analizaron los efectos de la burocracia organizativa en las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública (Campbell & Im, 2016; Liao & Schachter, 2018; Yang & Pandey, 2011) y su disposición a cocrear con los ciudadanos (Van Eijk, Steen, & Torenvlied, 2019).

Sin embargo, los estudios que analizan los efectos de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública son escasos y presentan resultados divergentes. La mayoría de estos estudios demuestran que la burocracia reduce la disposición de los funcionarios a comprometerse con los ciudadanos (Liao & Schachter, 2018; Yang & Callahan, 2007). Otros estudios son menos claros sobre los efectos perjudiciales de la burocracia en las actitudes participativas de los funcionarios (Campbell & Im, 2016), mientras que un tercer grupo de estudios encuentra efectos divergentes en función de la forma de burocracia (Van Eijk et al., 2019) o el tipo de actitudes hacia la participación pública (Liao & Schachter, 2018). Además, la mayoría de estos estudios se centran en la carga que supone el cumplimiento de la burocracia sin tener en cuenta explícitamente también la falta de funcionalidad de las normas.

En el presente estudio examinamos el efecto de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. En concreto, el presente estudio se suma a la literatura sobre la participación pública y la burocracia analizando los efectos de la carga que supone el cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las mismas en las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública. Hemos utilizado la novedosa escala de burocracia centrada en el puesto de trabajo (Van Loon, Leisink, Knies y Brewer, 2016), especialmente desarrollada para separar los efectos de estas dos dimensiones de la burocracia. Hemos formulado la siguiente pregunta de investigación para orientar nuestro análisis:

*¿Qué relación existe entre la percepción de la burocracia por parte de los funcionarios y su actitud respecto de la participación pública?*

Probamos los efectos de la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas en las actitudes de los funcionarios públicos respecto de la participación pública mediante un modelo de ecuaciones estructurales (SEM) con tres constructos latentes. Los datos se recogieron mediante una encuesta transversal entre  $n = 862$  funcionarios públicos municipales belgas. Nuestros resultados indican que la falta de funcionalidad de las normas y la carga que supone su cumplimiento afectan de distintas maneras a la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. Mientras que la carga que supone el cumplimiento de las normas se asocia negativamente con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública, la falta de funcionalidad de las normas muestra una asociación positiva.

En la siguiente sección, analizamos con más detalle los estudios sobre burocracia pertinentes. A continuación examinamos los estudios anteriores sobre los efectos de la burocracia en las actitudes y comportamientos de los funcionarios en general, y en las actitudes hacia la participación pública en particular. En la tercera sección presentamos nuestros datos y nuestro método. Tanto la variable dependiente (actitudes respecto de la participación pública) como las variables independientes (la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas) se conceptualizan como constructos latentes de varios ítems. En el cuarto, presentamos nuestros resultados empíricos del análisis factorial confirmatorio (AFC) del instrumento de burocracia centrada en el puesto de trabajo y el SEM de la asociación entre la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas en las actitudes de los funcionarios públicos hacia la participación pública. En las últimas secciones del presente documento, analizamos los resultados y presentamos nuestras conclusiones.

## **Teoría**

### ***Burocracia***

La burocracia se define comúnmente como «normas, reglamentos y procedimientos que suponen una carga de cumplimiento sin promover los fines legítimos a los que estaban destinados» (Bozeman, 2000, p. 12). Como tal, la burocracia se define por dos dimensiones

funcionales: la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas. Para que las normas puedan calificarse de burocráticas, tienen que implicar ambas cosas. «El hecho de que no nos gusten determinadas normas no las califica de burocracia» (Bozeman y Feeney, 2011, p. 49; también: Feeney, 2012). Sin embargo, las medidas burocráticas actuales suelen hacer hincapié en la carga que supone el cumplimiento de las normas y a menudo pasan por alto la falta de funcionalidad de las mismas (Feeney, 2012; Van Loon et al., 2016).

La mayoría de los estudios que examinan el efecto de la burocracia en las actitudes de los funcionarios (por ejemplo, Campbell & Im, 2016; Liao & Schachter, 2018; Van Eijk et al., 2019; Yang & Pandey, 2011) utilizan una versión del instrumento general de la burocracia de Rainey, Pandey y Bozeman (1995) para medir el nivel de burocracia percibida de los encuestados. En un instrumento de este tipo se pregunta a los encuestados: «Si la burocracia se define como ‘normas y procedimientos administrativos onerosos que tienen efectos negativos en la eficacia de la organización’, ¿cómo evaluaría el nivel de burocracia en su organización?». (Rainey et al., 1995, p. 574). Tal pregunta omite el efecto específico de la falta de funcionalidad de las normas. Nuestro estudio se basa en estos artículos al ofrecer una perspectiva multidimensional de la burocracia que incluye tanto la carga de cumplimiento como la falta de funcionalidad de las normas.

Basándose en el trabajo pionero de Bozeman (1993, 2000), Van Loon, Leisink, Knies y Brewer (2016) desarrollaron la medida de la burocracia centrada en el empleo para distinguir entre los efectos de la carga de cumplimiento y la falta de funcionalidad de las normas. Los autores definen la burocracia centrada en el puesto de trabajo como «normas que los empleados perciben como gravosas y que no ayudan a alcanzar el objetivo funcional de las normas en sus respectivos puestos de trabajo» (Van Loon et al., 2016, p. 663). En comparación con otros constructos de un solo ítem, esta medida de múltiples ítems incluye explícitamente tanto la carga de cumplimiento *como* las dimensiones de la falta de funcionalidad especificadas por Bozeman (1993, 2000). Asimismo, mientras que la mayoría de los indicadores de burocracia

miden la percepción que tienen los encuestados de la burocracia en su organización, la burocracia centrada en el puesto de trabajo se centra en el propio entorno laboral de los encuestados. Según Van Loon *et al.* (2016), limitar el alcance de la burocracia a las normas con las que los funcionarios tienen experiencia directa, en lugar de las que se perciben como existentes en el conjunto de la organización, aumenta la validez de la medición.

Asimismo, la investigación previa ofrece algunas sugerencias de que los efectos de la carga de cumplimiento y la falta de funcionalidad de las normas sobre las actitudes de los funcionarios públicos respecto de la participación pública podrían ser divergentes. Brewer y Walker (2010) descubrieron que los distintos tipos de burocracia (interna y externa) influyen de forma diferente en los resultados de los gobiernos locales ingleses. Además, Van Loon (2017) descubrió que la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas afectan también de manera diferente al rendimiento de las organizaciones sanitarias neerlandesas. Independientemente, ambos factores parecen afectar negativamente al rendimiento de la organización; sin embargo, cuando se evalúa la falta de funcionalidad de las normas, el efecto de la carga de cumplimiento de las normas pierde significación estadística. Estos estudios indican que la burocracia y sus efectos no son unidimensionales y que está justificado un examen polifacético de la burocracia.

### ***Los efectos de la burocracia en las actitudes y el comportamiento de los funcionarios***

La burocracia se estudia predominantemente como una «patología organizativa» (Bozeman y Feeney, 2011; Feeney, 2012). Se ha comprobado que la burocracia aumenta la alienación laboral de los funcionarios (DeHart-Davis y Pandey, 2005; Pandey y Kingsley, 2000; Pandey y Welch, 2005; Stazyk, Pandey y Wright, 2011), lo que engloba sentimientos de impotencia, ausencia de normas, autoextrañamiento y falta de sentido (DeHart-Davis y Pandey, 2005). La alienación aumenta los comportamientos de retraimiento, como el absentismo, la rotación de personal y la reducción del esfuerzo. Según DeHart-Davis y Pandey (2005), el hecho de encontrarse con normas inútiles pero gravosas desencadena sentimientos de impotencia y falta de sentido, lo

que reduce el compromiso organizativo, la implicación en el trabajo y la satisfacción laboral de los funcionarios.

Hay también autores que sostienen que la burocracia se relaciona con un desdén por las normas y los procedimientos que puede extenderse a un desdén por la organización en su conjunto y reducir el compromiso organizativo afectivo de los funcionarios (Stazyk et al., 2011). La burocracia también es un factor determinante de la rotación organizativa (Quratulain & Khan, 2013). Según un estudio de Giauque et al. (2012), la burocracia es el factor predictivo más importante de la intención de dimitir de los funcionarios municipales suizos (satisfacción por la dimisión). Otros autores relacionan la burocracia con la inseguridad, la desconfianza y el pesimismo de los empleados públicos (Rainey et al., 1995).

Asimismo, la burocracia se asocia con una menor motivación de servicio público (MSP) (Giauque et al., 2012; Moynihan & Pandey, 2007; Scott & Pandey, 2005). Moynihan y Pandey (2007) concluyen que la burocracia se asocia negativamente con la MSP de los funcionarios de alto nivel estadounidenses y su atracción por la elaboración de políticas, pero no con su interés público o su sentido del deber cívico. Por otra parte, Scott y Pandey (2005) sostienen que un mayor nivel de MSP aumenta la probabilidad de que los funcionarios miren más allá de la burocracia y consideren que las normas son legítimas en su intención y propósito. Curiosamente, investigaciones anteriores establecieron una asociación positiva entre la MSP de los funcionarios y su apoyo a la participación pública (Campbell & Im, 2016; Coursey, Yang, & Pandey, 2012; Huang & Feeney, 2013).

Estudios anteriores aportan pruebas contradictorias sobre los efectos de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. Según Yang y Pandey (2011), la burocracia impide a los funcionarios difundir información relevante a los ciudadanos, aumenta la aversión al riesgo de los funcionarios públicos y limita su discrecionalidad a la hora de implicar a los ciudadanos. Encuentran una asociación negativa entre los trámites burocráticos y la percepción que tienen los altos funcionarios de los buenos resultados de la participación. Los

«funcionarios» que experimentan la burocracia tienen menos probabilidades de declarar experiencias positivas con la participación pública.

Alternativamente, Li y Feeney (2014) y Campbell e Im (2016) no encuentran un efecto significativo de la burocracia en las actitudes y el comportamiento de los funcionarios respecto de la participación pública. Campbell e Im (2016) no observan ningún efecto significativo entre la evaluación de la burocracia por parte de los funcionarios y su evaluación de la participación pública como vehículo eficaz para el desarrollo de políticas (por ejemplo, eficacia de la participación). Del mismo modo, Li y Feeney (2014) observan que la burocracia no afecta a la adquisición por parte de los gestores urbanos de las tecnologías de la comunicación necesarias para la participación pública. En apoyo de Li y Feeney (2014) y Campbell e Im (2016), Van Eijk, Steen y Torenvlied (2019), sostienen que la burocracia generalizada percibida no afecta a la disposición de los profesionales públicos a coproducir. Sin embargo, sí establecen que la burocracia asociada a la coproducción está relacionada con una menor disposición a coproducir.

Liao y Schachter (2018) sostienen que los efectos de la burocracia divergen en función de las actitudes específicas hacia la participación pública. Estos constatan que, si bien el nivel percibido de normas y procedimientos gravosos en una organización aumenta la percepción que tienen los funcionarios del coste de la participación, no afecta a su percepción de sus beneficios. Su investigación indica que, aunque la burocracia puede aumentar los costes percibidos de la participación, no reduce necesariamente la utilidad percibida de la participación a ojos de los funcionarios.

### ***Aumentar los costes de la toma de decisiones***

Según Eckert & Heidelberg (2019), los funcionarios apoyan la participación pública en la medida en que sea útil y constructiva para la consecución de sus objetivos. Los funcionarios utilizan su discrecionalidad sobre quién participa, cómo se lleva a cabo la participación y cómo afecta la participación a la toma de decisiones administrativas para dar forma a las prácticas participativas con el fin de minimizar los costes de procedimiento y maximizar sus beneficios instrumentales

personales y organizativos (Eckerd & Heidelberg, 2019; Moynihan, 2003). La percepción de la carga que supone el cumplimiento normativo y la falta de funcionalidad de las normas determinan el contexto administrativo en el que los funcionarios perciben que la participación resulta beneficiosa y si están dispuestos a utilizar las aportaciones de los ciudadanos en la toma de decisiones administrativas.

Siguiendo la literatura existente, argumentamos que la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas reducen las actitudes positivas de los funcionarios respecto de la participación pública porque aumentan los costes de procedimiento de la toma de decisiones (Liao & Schachter, 2018) y limitan su discreción para involucrar al público (Yang & Pandey, 2011). En términos de estructuras organizativas ineficaces y requisitos de información excesivos, la burocracia aumenta el tiempo y los esfuerzos que los funcionarios deben invertir en organizar y coordinar la participación. De hecho, Liao y Schachter (2018) sostienen que la burocracia percibida está directamente relacionada con las percepciones de los altos funcionarios sobre el aumento de los costes de la participación ciudadana.

Moynihan (2003) distingue entre cuatro tipos de costes asociados a la participación pública: costes administrativos (costes de oportunidad, tiempo, recursos), costes por interés propio (pérdida de poder administrativo y autonomía de los funcionarios), costes del proceso de decisión (retrasos excesivos, incapacidad de llegar a un consenso) y costes del resultado de la decisión (resultados subóptimos, menos oportunos y menos racionales). Estos costes pueden tener un efecto directo en la forma en que los funcionarios públicos utilizan su discrecionalidad en el diseño del proceso participativo. Una forma en que los funcionarios pueden utilizar su discrecionalidad para reducir los costes de los procedimientos es «reducir la representatividad y la plenitud de la participación» (Moynihan, 2003, p. 174; véase también: Liao y Schachter, 2018).

Para examinar los efectos de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública, y para comprobar si la carga del cumplimiento de las normas y la falta de

funcionalidad de las mismas tienen los mismos efectos en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública, formulamos las dos hipótesis siguientes:

*H<sub>1</sub>: Cuanto mayor es la percepción de la carga que supone el cumplimiento de las normas, mayor es la actitud negativa de los funcionarios con respecto a la participación pública.*

*H<sub>2</sub>: Cuanto mayor es la percepción de la falta de funcionalidad de las normas, más negativa es la opinión de los funcionarios sobre la participación pública.*

## Datos y método

### **Variable dependiente**

Las actitudes respecto de la participación pública se midieron como un único constructo latente utilizando cinco indicadores tomados de investigaciones anteriores (Yang & Callahan, 2007; Yang & Pandey, 2011). Los indicadores incluyen medidas sobre los beneficios de la participación pública en términos de aportación de nuevas ideas y diferentes resultados en la toma de decisiones (x1 y x2) y medidas sobre los costes percibidos de la participación pública en términos de procesos de toma de decisiones más lentos (x3), mayores esfuerzos (x4) y mayor dificultad para alcanzar el consenso y el cierre (x5). Los encuestados respondieron en una escala de siete puntos que oscilaba entre *totalmente en desacuerdo* (1) y *totalmente de acuerdo* (7). Para evitar los efectos de habituación y el arrastre, aleatorizamos el orden de las preguntas. Recodificamos los indicadores en sentido positivo, de modo que las puntuaciones más altas indicaban actitudes más positivas.

### **Variables independientes**

Las percepciones de los funcionarios sobre la carga de cumplimiento de las normas y la falta de funcionalidad de las normas se midieron utilizando la escala de burocracia centrada en el trabajo de Van Loon et.al., (2016). La falta de funcionalidad de las normas se midió preguntando a los encuestados si las normas que tenían que cumplir en sus actividades principales: *tienen una función clara para las actividades de mi trabajo* (x6); *contribuyen al objetivo de las actividades*

*de mi trabajo* (x7), *y me ayudan a hacer bien mi trabajo* (x8). La carga que supone el cumplimiento de las normas se midió preguntando a los encuestados si las normas que tenían que cumplir en sus actividades principales: *causan mucha presión en el trabajo* (x9), *requieren mucho tiempo para cumplirlas* (x10) y *provocan muchos retrasos* (x11). Las respuestas se proporcionaron en una escala de siete puntos que oscilaba entre *totalmente en desacuerdo* (1) y *totalmente de acuerdo* (7). Se aleatorizó el orden de las preguntas y se recodificaron las respuestas en sentido positivo, de modo que las puntuaciones más altas indicaran una mayor percepción de la burocracia.

Además, decidimos incluir cuatro variables que controlan las características demográficas y laborales de los encuestados: edad, sexo, grado administrativo, duración del puesto y diez indicadores que controlan el departamento de empleo de los encuestados. Los encuestados nos facilitaron información sobre su edad (en años) y sexo (0 = hombre, 1 = mujer). Los datos sobre el grado administrativo de los encuestados (0 = B, 1 = A), la duración del puesto (en años) y el departamento de empleo se obtuvieron de los registros administrativos municipales.

La medición de variables dependientes e independientes en la misma encuesta crea el riesgo de sesgo de fuente común (CSB, por sus siglas en inglés) (George & Pandey, 2017; Podsakoff, MacKenzie, & Podsakoff, 2012). Tomamos una serie de medidas para reducir los posibles efectos del CSB. Siguiendo las recomendaciones de Podsakoff, MacKenzie y Podsakoff (2012), presentamos nuestras variables dependientes e independientes en dos baterías independientes, separadas por un cuestionario de respuesta-interrupción no relacionado, con el fin de aumentar la distancia temporal y proximal (véase también George y Pandey, 2017). Además, se aleatorizó el orden de presentación de las preguntas y se utilizaron ítems con palabras invertidas para evitar la habituación y los conjuntos de respuestas.

Dicho esto, por su propia naturaleza, las preguntas respecto de la actitud de nuestro estudio son 0,1 perceptuales. Por esa razón, el uso de encuestas transversales en las que se miden variables dependientes e independientes se considera adecuado para los estudios en los que se examinan

las actitudes, percepciones, juicios y sentimientos de las personas (George & Pandey, 2017; Podsakoff et al., 2012).

### **Recogida de datos**

Los datos se recogieron entre funcionarios que trabajan en el ayuntamiento de Amberes, la ciudad más grande de Bélgica, en febrero de 2018. La población de interés estaba formada por funcionarios encargados de elaborar y aplicar políticas a nivel municipal. Elaboramos nuestro marco de muestreo basándonos en los grados administrativos, con todos los funcionarios con grado B (al menos una licenciatura) o grado A (al menos un máster) como encuestados seleccionables. Los representantes del municipio de Amberes facilitaron una lista con los datos de contacto de todos los encuestados que cumplían los requisitos. Debido al tamaño del marco de muestreo (N = 2.128), llevamos a cabo una estrategia de muestreo total (un censo) e invitamos a participar a todas las personas que cumplían los requisitos. Recibimos n = 881 encuestas cumplimentadas, lo que supone una tasa de respuesta del 41,4%. Debido a la falta de datos, la muestra efectiva contenía n = 862 encuestados. La edad media de los encuestados era de 42 años, el 58,1% eran mujeres y la mayoría (57,8%) tenía un grado administrativo A.

La encuesta se gestionó mediante Qualtrics (Qualtrics, 2005). Cada sujeto del marco de muestreo recibió un correo electrónico de invitación en el que se le informaba de la finalidad y el objetivo del estudio, y que contenía un enlace exclusivo al instrumento de la encuesta. Para aumentar la tasa de participación, las personas que no respondieron recibieron hasta dos correos electrónicos recordándoles que debían participar, hasta tres semanas después del envío de la invitación inicial. El acceso a la encuesta se limitó a los sujetos que dieron su consentimiento informado para participar. El comité institucional de ética de nuestra institución aprobó el contenido y el diseño de la encuesta. En la tabla 1 se ofrece información descriptiva sobre las variables y los indicadores incluidos en el análisis.

*Tabla 1. Estadísticas descriptivas*

<b>Variable</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>	<b>Mín</b>	<b>Máx</b>	<b>n</b>
-----------------	--------------	----------------------------	------------	------------	----------

<b>x1</b> - La PP aporta nuevas ideas	5,309	1,029	1	7	881
<b>x2</b> - La PP produce diferentes resultados en las decisiones	4,779	2,170	1	7	881
<b>x3</b> - La PP ralentiza el proceso de decisión	3,545	1,029	1	7	881
<b>X4</b> - La PP requiere más esfuerzo del que merece la pena	4,919	1,254	1	7	881
<b>x5</b> - La PP aumenta la dificultad para llegar a un consenso	4,184	1,391	1	7	881
<b>x6</b> - Las normas tienen una función clara en mi puesto de trabajo	2,756	1,156	1	7	881
<b>x7</b> - Las normas contribuyen al objetivo de mi trabajo	2,930	1,226	1	7	880
<b>x8</b> - Las normas me ayudan a hacer bien mi trabajo	3,327	1,332	1	7	881
<b>x9</b> - Las normas provocan mucha presión	4,560	1,410	1	7	881
<b>x10</b> - Cumplir las normas lleva mucho tiempo	4,354	1,507	1	7	881
<b>x11</b> - Las normas causan mucho retraso	4,634	1,479	1	7	880
<b>X12</b> - Edad	42,06	9,58	20	67	874
<b>X13</b> - Género	,58	,49	0	1	872
<b>X14</b> - Grado administrativo	,58	,49	0	1	872
<b>X15</b> - Duración en el puesto	10,94	8,45	0	46	881
<b>X16</b> - Departamento de gestión de personal	,10	,31	0	1	867
<b>X17</b> - Departamento de Desarrollo Urbano	,13	,34	0	1	867
<b>X18</b> - Departamento de Asuntos Administrativos	,06	,23	0	1	867
<b>X19</b> - Departamento de Finanzas	,05	,21	0	1	867
<b>X20</b> - Departamento de servicios independientes	,04	,21	0	1	867
<b>X21</b> - Departamento de mantenimiento urbano	,11	,31	0	1	867
<b>X22</b> - Departamento de servicios sociales	,08	,28	0	1	867
<b>X23</b> - Departamento de Cultura, Deporte, Juventud y Educación	,23	,42	0	1	867
<b>X24</b> - Departamento de Seguridad Social	,07	,26	0	1	867
<b>X25</b> - Marketing empresarial y urbano	,12	,32	0	1	867

PP= Participación Pública

### ***Método de análisis***

Modelizamos los efectos de la falta de funcionalidad y la carga de cumplimiento de las normas sobre las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública utilizando un enfoque SEM (Brown, 2015; Kline, 2016; Rosseel, 2018). Un análisis SEM permite modelizar las relaciones entre constructos latentes sin agregar los indicadores de los constructos en variables compuestas. En nuestro modelo, la falta de funcionalidad de las normas y la carga de cumplimiento de las normas eran exógenas, y la actitud de participación pública de los funcionarios era endógena.

Como consecuencia de las categorías de respuesta con palabras ordinales, se incumplió

el supuesto de normalidad y utilizamos el estimador de media y varianza ajustada por mínimos cuadrados ponderados (WLSMV, por sus siglas en inglés) para la estimación de parámetros (Brown, 2015; Rosseel, 2018)<sup>1</sup>. El estimador WLSMV no asume normalidad y ofrece la mejor opción para modelar datos ordenados (Brown, 2015). Los análisis se realizaron con el paquete Lavaan (Rosseel 2018; Rosseel et al. 2018 [versión 0.3-6]) en el entorno estadístico R (versión 3.4.4) (R Core Team, 2017).

Evaluamos el ajuste del modelo mediante índices de ajuste absolutos y comparativos (Brown, 2015; Kline, 2016). Los índices de ajuste absoluto evalúan la similitud estadística entre la matriz de varianza-covarianza predicha por el modelo y la matriz de varianza-covarianza de la muestra. Utilizamos dos índices de ajuste absolutos: el residuo cuadrático medio normalizado (SRMS) y el error cuadrático medio de aproximación (RMSEA). En general, los valores SRMS y RMSEA inferiores a 0,1 indican un buen ajuste del modelo (Brown, 2015). Los índices de ajuste comparativo indican el ajuste entre una solución modelizada y un modelo de referencia -o «nulo»- en el que todas las covarianzas entre los indicadores se fijan en 0. Se utilizaron el índice de ajuste comparativo (CFI) y el índice de Tucker-Lewis (TLI). En general, los valores de corte para un buen ajuste del modelo son  $CFI > .90$  y  $TLI > .90$  (Brown, 2015).

## Resultados

### *Percepción de la burocracia centrada en el empleo*

Antes de evaluar los efectos de la falta de funcionalidad y la carga de cumplimiento de las normas sobre las actitudes de los funcionarios públicos respecto de la participación pública, evaluamos el ajuste de la escala de burocracia centrada en el trabajo (Van Loon et al., 2016) a nuestros datos. En la Imagen 1 se presentan las estimaciones estandarizadas de los parámetros.

Los índices de bondad de ajuste sugieren que la solución original de dos factores de Van Loon et al. (2016) se ajustaban bien a nuestros datos:  $SRMR = ,043$ ,  $RMSEA = ,093$ , y  $CFI = ,940$ ,

TLI = ,887. Todos los parámetros estandarizados estimados libremente fueron estadísticamente significativos con una  $p < 0,001$ . Las cargas factoriales mostraron que los constructos latentes estaban fuertemente relacionados con sus indicadores (rango de  $R^2$ 's = ,72 to ,92), y las estimaciones indican una buena fiabilidad de la consistencia interna (alfas de Cronbach de la falta de funcionalidad de las normas = ,874 y la carga de cumplimiento de las normas = ,854) y validez convergente (valor medio extraído (AVE) la falta de funcionalidad de las normas = ,703 y la carga de cumplimiento de las normas = ,669) (Cronbach, 1951; Fornell & Larcker, 1981; Jorgensen, Pornprasertmanit, Schoemann, & Rosseel, 2019).

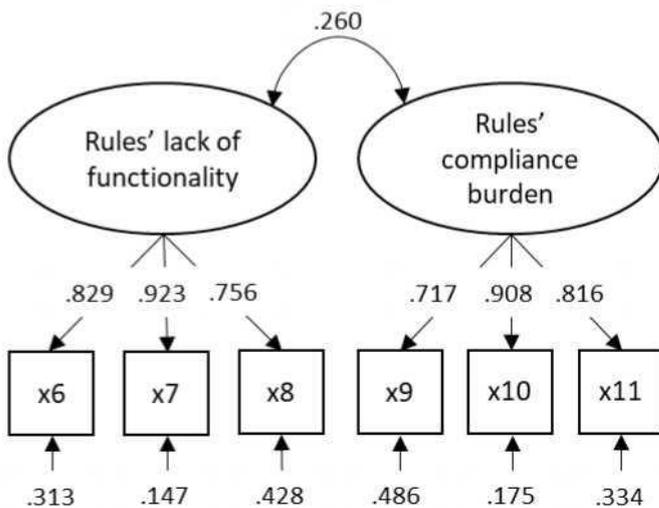


Figura 1. Modelo de medición de la percepción de la burocracia centrada en el empleo (estimaciones normalizadas)

Falta de funcionalidad de las normas	Carga que supone el cumplimiento de la normativa
--------------------------------------	--

### ***Carga de cumplimiento y falta de funcionalidad***

En el gráfico 2 se presentan las asociaciones entre la falta de funcionalidad de las normas y la carga de cumplimiento de las normas con las actitudes de los funcionarios públicos respecto de la participación pública. El modelo convergió normalmente tras 30 iteraciones, con 69 parámetros libres y 171 grados de libertad. El estimador WLSMV se asoció con un factor de corrección de escala = 1,146 y un parámetro de desplazamiento = 83,952. Según los índices robustos de ajuste del modelo, este se ajustaba bien a los datos. Los índices de ajuste absolutos

fueron muy inferiores a 0,1 (SRMR = 0,053 y RMSEA = 0,045) con índices de ajuste relativos de CFI = 0,829 y TLI = 0,945. Todos los parámetros estandarizados estimados libremente fueron estadísticamente significativos con una  $p < 0,001$ . La matriz de covarianza ajustada figura en el Anexo 1.

La parte de medición del modelo proporciona información sobre el ajuste entre las variables indicadoras y los constructos latentes. En la tabla 2 se presentan las estimaciones de los coeficientes normalizados y no normalizados. La percepción de los funcionarios sobre la falta de funcionalidad de las normas se asoció de forma más significativa con la medida en que se percibía que las normas no contribuían a las actividades laborales, seguida de la relativa claridad sobre la medida en que estas normas contribuían a sus trabajos y la medida en que las normas ayudaban a los encuestados a hacer bien su trabajo. La percepción de los funcionarios de la carga que supone el cumplimiento de las normas se asoció en mayor medida con la percepción del tiempo que tardaban los encuestados en cumplir las normas, seguida de la medida en que el cumplimiento de esas normas causaba retrasos y la medida en que esas normas causaban presión en el trabajo. Por último, la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública se vio más influida por el hecho de que se considerase que la participación merecía la pena, seguida de las actitudes sobre la facilidad con la que se podía llegar a un cierre y consenso, si la participación ralentizaba el proceso de toma de decisiones, si aportaba nuevas ideas y, por último, si la administración habría llegado a la misma decisión sin participación.

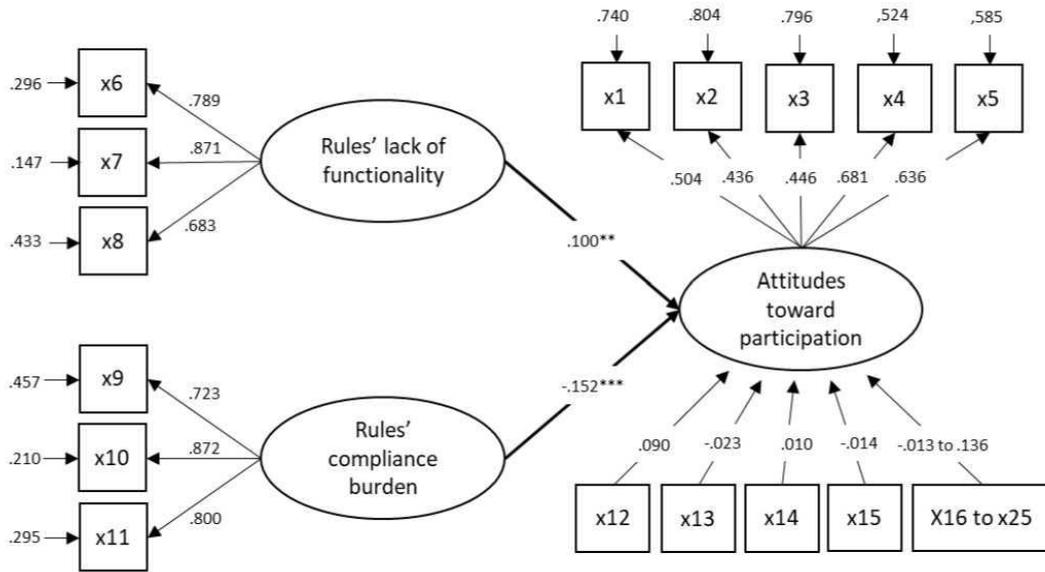


Imagen 2. Modelo de ecuaciones estructurales para los efectos de la falta de funcionalidad de las normas y la carga de cumplimiento de las normas sobre las actitudes respecto de la participación pública (estimaciones estandarizadas).

Tabla 2. Coeficientes normalizados y no normalizados del modelo de medición

Indicador	Constructo latente	E.S de B no estandarizada		E.S de P normalizada		Valor P
<b>x1</b>	Actitudes respecto de la participación	1,129	,093	,504	,028	<,001
<b>x2</b>		,978	,086	,436	,029	<,001
<b>x3</b>		1,000	-	,504	,028	<,001
<b>x4</b>		1,526	,111	,681	,026	<,001
<b>x5</b>		1,425	,093	,636	,024	<,001
<b>x6</b>	Falta de funcionalidad de las normas	1,000	-	,789	,033	<,001
<b>x7</b>		1,171	,055	,871	,034	<,001
<b>x8</b>		,994	,055	,683	,035	<,001
<b>x9</b>	Carga que supone el cumplimiento de las normas	1,000	-	,723	,039	<,001
<b>x10</b>		1,288	,073	,872	,043	<,001
<b>x11</b>		1,164	,085	,800	,043	<,001

Las asociaciones entre las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública y la falta de funcionalidad de las normas y la carga de cumplimiento de las normas se derivaron de la parte estructural del modelo (véase la Imagen 2) y se resumen en la Tabla 3. Tanto la falta de funcionalidad de las normas como la carga que supone su cumplimiento están relacionadas de forma estadísticamente significativa con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. En apoyo de la hipótesis 1, la percepción que tienen los funcionarios de la carga que supone el cumplimiento de las normas se asocia negativamente con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. Sin embargo, contrariamente a lo que esperábamos, la falta de funcionalidad de las normas se asocia positivamente con la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública. No apoyamos la hipótesis 2. Estos resultados son sólidos con respecto a la edad, el sexo, el grado administrativo, la duración del puesto y el departamento de trabajo de los encuestados. Aunque la edad, el sexo, el grado administrativo y la duración del puesto no tienen una asociación estadísticamente significativa con las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública, sí observamos cierta variación en relación con el departamento de empleo de los funcionarios. Los funcionarios que trabajan en los departamentos de Gestión de personal, Seguridad social y Cultura, deportes y

educación parecen significativamente más positivos respecto a la participación pública que los funcionarios que trabajan en el departamento de Empresas y marketing urbano (categoría de referencia). En conjunto, estas variables explican el valor  $R^2 = ,06$  de la varianza en las actitudes de participación pública de los funcionarios (por ejemplo: 6 %).

Tabla 3. Resultados ecuaciones estructurales de las actitudes respecto de la participación pública

Indicadores	Estimación	Err. Est	Valor Z	Valor P
La falta de funcionalidad de las normas	,100	,037	2,707	,007
La carga que supone el cumplimiento de las normas	-,152	,040	-3,772	<,001
Edad	,090	,051	1,767	,077
Género	-,023	,042	-,556	,578
Grado administrativo	-,010	,042	-,231	,817
Duración del empleo	-,014	,054	-,258	,796
Departamento de gestión de personal	,118	,054	2,167	,030
Departamento de Desarrollo Urbano	,036	,059	,617	,537
Departamento de Asuntos Administrativos	,014	,054	,269	,788
Departamento de Finanzas	-,015	,055	-,267	,790
Departamento de servicios independientes	,027	,050	,534	,593
Departamento de mantenimiento urbano	-,030	,057	-,521	,603
Departamento de servicios sociales	,051	,053	,971	,331
Departamento de Cultura, Deporte, Juventud y Educación	,136	,065	2,088	,037
Departamento de Seguridad Social	,105	,052	2,045	,041
Marketing empresarial y urbano*	-	-	-	-

\* Categoría de referencia para el departamento de empleo

## Debate

El objetivo del presente estudio ha sido profundizar en la relación entre la burocracia y la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública, desentrañando los efectos de la falta de funcionalidad de las normas y la carga que supone su cumplimiento. Descubrimos que la percepción de la carga que supone el cumplimiento de las normas se asociaba negativamente con las actitudes respecto de la participación pública y que la percepción de la falta de eficacia de las normas se asociaba positivamente con las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública. Con estos resultados, este estudio contribuye tanto a la literatura sobre los factores determinantes de las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública como a nuestra comprensión de los efectos de la burocracia en las actitudes y

comportamientos de los funcionarios.

Contrariamente a lo que esperábamos, la falta de funcionalidad de las normas se asoció positivamente con las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública, lo que indica que los funcionarios que perciben que las normas carecen de funcionalidad son más positivos respecto de la participación pública en la toma de decisiones administrativas. Los funcionarios que consideren que las normas son ineficaces pueden hacer uso de su discrecionalidad para moldear la participación a su antojo con el fin de alcanzar sus objetivos y los de su organización. Podrían percibir la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones de la organización como un instrumento para ayudar a superar la inercia y la ineficacia de la organización. Dicha hipótesis encuentra apoyo en la investigación que establece una relación positiva entre la burocracia y la innovación organizativa, particularmente en la tecnología de la información y la comunicación (TIC) (Moon & Bretschneider, 2002; Pandey & Bretschneider, 1997). Se podría investigar con más detalle en futuras investigaciones sobre las condiciones en las que la burocracia podría afectar positivamente a las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública.

Otras conclusiones coinciden con los resultados de estudios anteriores. Nuestros resultados respaldan las conclusiones de Yang y Pandey (2011) de que las evaluaciones de los altos cargos sobre los resultados positivos de la participación se asocian negativamente con la burocracia, definida como normas y procedimientos administrativos gravosos que tienen efectos negativos en el rendimiento de la organización. Del mismo modo, nuestros resultados proporcionan un apoyo parcial a Liao y Schachter (2018), quienes concluyeron que el nivel percibido de normas y procedimientos gravosos está asociado con los costes percibidos de la participación ciudadana, aunque no está relacionado con las contribuciones ciudadanas percibidas.

Las conclusiones de este estudio deben interpretarse teniendo en cuenta algunas limitaciones. En primer lugar, la investigación sobre la burocracia es un campo de investigación amplio. En este estudio, hemos examinado cómo las percepciones de la burocracia centrada en

el trabajo afectan a las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública independientemente del propio proceso de participación pública. Futuras investigaciones podrían examinar cómo afecta la burocracia inducida por la participación pública a la disposición de los funcionarios a participar con el público y cómo afectan los distintos aspectos de la burocracia a las diferentes formas de participación.

En segundo lugar, los resultados de la parte estructural del modelo dependen de la especificación de la parte de medición del modelo. Es posible que otros estudios desarrollen modelos de medición que se ajusten tan bien como el nuestro. Una posible vía de investigación futura sería utilizar un diseño experimental y manipular la falta de funcionalidad de las normas y la carga de cumplimiento de las normas para determinar sus efectos en las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública. Un ejemplo inspirador es el de Tummers et al. (2016) sobre los efectos de la burocracia en la satisfacción de los ciudadanos con la Administración.

En tercer lugar, nuestro análisis se basa en datos transversales de un municipio grande de Bélgica. Aunque no hay pruebas para suponer que los funcionarios del municipio de Amberes reaccionan de forma diferente a la burocracia que los funcionarios de otros municipios, nuestros resultados no son necesariamente válidos también para otras jurisdicciones. Centrarnos en una única jurisdicción nos permitió examinar más de cerca los efectos de las características del nivel organizativo, como las diferencias departamentales, en las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública. A la vez, este enfoque no nos ha permitido examinar cómo afectan las diferentes características organizativas a las actitudes de los funcionarios respecto de la participación pública. Futuras investigaciones podrían reforzar la validez externa de nuestras conclusiones aplicando este estudio también en otras jurisdicciones.

## Conclusión

Los efectos de la burocracia en la actitud de los funcionarios respecto de la participación pública son modestos y divergentes. Por un lado, este estudio halló una asociación positiva entre las

percepciones de los funcionarios sobre la falta de funcionalidad de las normas y sus actitudes respecto de la participación pública. Por otra parte, encontramos que las percepciones de los funcionarios públicos o la carga de cumplimiento de las normas y sus actitudes respecto de la participación pública tienen una asociación negativa. Los «funcionarios» que se ven atrapados por normas onerosas tienen menos probabilidades de tener actitudes positivas respecto de la participación pública.

Nuestros resultados apoyan una visión matizada de los efectos de la burocracia en las actitudes y comportamientos de los funcionarios. Los estudios anteriores se han centrado en la carga que supone el cumplimiento de las normas y han prestado menos atención a la falta de eficacia de las mismas. Nuestra conclusión de que ambas dimensiones afectan de forma diferente a las actitudes de los funcionarios aporta una contribución interesante y oportuna a la bibliografía. La burocracia, aunque suele definirse como una patología organizativa, puede tanto obstaculizar como estimular la motivación de los funcionarios por participar con el público. Una comprensión polifacética de la burocracia ayuda a entender por qué.

## Notas finales

<sup>1</sup> Se comprobó la normalidad de los datos mediante la prueba de normalidad de Shapiro-Wilk.

Los once indicadores tenían valores  $w$  significativos al nivel  $<,001$ , lo que indica una violación de la normalidad para los once.

## Referencias

- Alkadry, M. G. (2003). Deliberative Discourse between Citizens and Administrators. If Citizens Talk, Will Administrators Listen? *Administration & Society*, 35(2), 184-209. <https://doi.org/10.1177/0095399703035002004>
- Bozeman, B. (1993). A Theory Of Government "Red Tape." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037171>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and Red Tape. A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk: M.E. Sharpe, Inc.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun040>
- Brown, T. A. (2015). *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research* (2nd ed.). Nueva York y Londres: The Guilford Press.
- Campbell, J. W., & Im, T. (2016). Perceived Public Participation Efficacy. *Public Personnel Management*, 45(3), 308-330. <https://doi.org/10.1177/0091026016664899>
- Coursey, D., Yang, K., & Pandey, S. K. (2012). Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenabeele's Reformulation of PSM Theory. *Public Administration Review*, 72(4), 572-582. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02581.x>
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334. <https://doi.org/10.1007/BF02310555>
- de Vries, M. S. (2000). The Bureaucratization of Participation. *International Review of Administrative Sciences*, 66(2), 325-348. <https://doi.org/10.1177/0020852300662008>
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- 25(1), 133-148. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui007>
- Eckerd, A., & Heidelberg, R. L. (2019). Administering Public Participation. *The American Review of Public Administration*, 50(2), 027507401987136. <https://doi.org/10.1177/0275074019871368>
- Feeney, M. K. (2012). Organizational Red Tape: A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), 427-444. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus002>
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, 25(1), 39-50. <https://doi.org/10.2307/3151312>
- George, B., & Pandey, S. K. (2017). We Know the Yin—But Where Is the Yang? Toward a Balanced Approach on Common Source Bias in Public Administration Scholarship. *Review of Public Personnel Administration*, 37(2), 245-270. <https://doi.org/10.1177/0734371X17698189>
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01953.x>
- Huang, W. L., & Feeney, M. K. (2013). Citizen Participation in Local Government Decision Making: The Role of Manager Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 36(2), 188-209. <https://doi.org/10.1177/0734371X15576410>
- Johnson, B. J. (2011). Creating civic bureaucrats. *International Public Management Journal*, 24(2), 157-192. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.588887>
- Jorgensen, T. D., Pornprasertmanit, S., Schoemann, A. M., & Rosseel, Y. (2019). semTools: Useful tools for structural equation modeling. Retrieved from <https://cran.r-project.org/package=semTools>
- Kline, R. E. (2016). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling* (4th ed.). Nueva York y Londres: The Guilford Press.

- Koontz, T. M. (1999). Administrators and Citizens: Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 251-280. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024410>
- Li, M. H., & Feeney, M. K. (2014). Adoption of Electronic Technologies in Local U.S. Governments: Distinguishing Between E-Services and Communication Technologies. *American Review of Public Administration*, 44(1), 75-91. <https://doi.org/10.1177/0275074012460910>
- Liao, Y., & Schachter, H. L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287-1308. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>
- Liao, Y., & Zhang, Y. (2012). Citizen participation in local budgeting: Mechanisms, political support, and city manager's moderating role. *International Review of Public Administration*, 17(2), 1938. <https://doi.org/10.1080/12294659.2012.10805226>
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2020). When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials' Willingness to Use Public Participation. *Public Administration Review*, 80(2), 271-280. <https://doi.org/10.1111/puar.13138>
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. I. (2002). Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-292. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003532>
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizens Summits in Washington D.C. *The American Review of Public Administration*, 40(2), 164-188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Neshkova, M. I. (2014). Does Agency Autonomy Foster Public Participation? *Public*

*Administration Review*, 74(1), 64-74. <https://doi.org/10.1111/puar.12180>

Neshkova, M. I., & Guo, H. D. (David). (2018). Policy Target Populations and Public Participation in Agency Decision Making. *International Public Management Journal*, 21(2), 297-325.

<https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1160012>

Pandey, S. K., & Bretschneider, S. I. (1997). The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organizations' Interest in New Information Technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 113-130. Retrieved from

<https://www.jstor.org/stable/1181548>

Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-800.

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024291>

Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). *Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. Administration and Society* (Vol. 37).

<https://doi.org/10.1177/0095399705278594>

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., & Podsakoff, N. (2012). Sources of Method Bias in Social Science Research and Recommendations on How to Control it. *Ssrn*.

<https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120710-100452>

Qualtrics. (2005). Qualtrics. Provo, Utah, USA. Retrieved from <https://www.qualtrics.com>

Quratulain, S., & Khan, A. K. (2013). Red Tape, Resigned Satisfaction, Public Service Motivation, and Negative Employee Attitudes and Behaviors. *Review of Public Personnel Administration*,

35(4), 307-332. <https://doi.org/10.1177/0734371x13511646>

R Core Team. (2017). R: A language and environment for statistical computing. Viena, Austria: R Foundation for Statistical Computing. Obtenido de <https://www.r-project.org/>

Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. (1995). Nota de investigación: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration*, 55(6), 567-574.

- Rosseel, Y. (2018). The lavaan tutorial. *Department of Data Analysis Ghent University (Belgium)*, 142. <https://doi.org/10.1002/cd>
- Rosseel, Y., Oberski, D., Byrnes, J., Vanbrabant, L., Savalei, V., Merkle, E., ... Chow, M. (2018). Paquete "lavaan" Obtenido de <http://lavaan.org>
- Scott, P. G., y Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180. <https://doi.org/10.1177/0734371X04271526>
- Stazyk, E. C., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2011). Understanding Affective Organizational Commitment. *The American Review of Public Administration*, 41(6), 603-624. <https://doi.org/10.1177/0275074011398119>
- Tummers, L., Weske, U., Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). The Impact of Red Tape on Citizen Satisfaction: An Experimental Study. *International Public Management Journal*, 19(3), 320-341. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1027800>
- Van Damme, J., & Brans, M. (2012). Managing public consultation: A conceptual framework and empirical findings from belgian case studies. *Public Administration*, 90(4), 1047-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02014.x>
- Van Eijk, C., Steen, T., & Torenvlied, R. (2019). Public Professionals' Engagement in Coproduction: The Impact of the Work Environment on Elderly Care Managers' Perceptions on Collaboration With Client Councils. *The American Review of Public Administration*, 49(6), 733-748. <https://doi.org/10.1177/0275074019840759>
- Van Loon, N. M. (2017). From Red Tape To Which Performance Results? Exploring the Relationship Between Red Tape and Various Dimensions of Performance in Healthcare Work Units. *Public Administration*, 95(1), 60-77. <https://doi.org/10.11n/padm.12294>
- Van Loon, N. M., Leisink, P. L. M., Knies, E., & Brewer, G. A. (2016). Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure. *Public Administration Review*, 76(4), 662-673. <https://doi.org/10.1111/puar.12569>

- Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 273-285. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00453.x>
- Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880-892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>

## Anexo 1

### Matriz de covarianza ajustada

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
x1	1,000										
x2	,226	1,000									
x3	,231	,200	1,000								
x4	,352	,305	,312	1,000							
x5	,329	,285	,291	,444	1,000						
x6	,027	,023	,024	,036	,034	,918					
x7	,030	,026	,026	,040	,037	,687	,906				
x8	,023	,020	,021	,031	,029	,539	,595	,900			
x9	-,047	-,041	-,042	-,064	-,060	,123	,136	,107	,979		
x10	-,057	-,05	-,051	-,077	-,072	,149	,164	,128	,630	,970	
x11	-,052	-,045	-,046	-,071	-,066	,136	,151	,118	,578	,697	,935

### Medios adaptados

x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0