

DEL CLIENTELISMO AL MERITO EN EL EMPLEO PUBLICO

Análisis de un Cambio Institucional*

Joan Prats i Catalá**

Los fundamentos institucionales del sistema de patronazgo o clientelación política del empleo público

Personal o recursos humanos ordenados por el poder político para la realización de sus fines, es decir, función pública como organización, ha existido siempre. Pero la función pública como institución o, mejor, la garantía constitucional de un orden abstracto y necesario, que se impone a la acción organizadora de los recursos humanos, es una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado. La función pública como institución es una creación del constituyente, es decir, de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción del consenso constitucional¹.

La institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras². El sistema de mérito se presenta como una

* Publicado en la Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya. Reproducido con autorización

** Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, Integrante del comité científico del CLAD

¹ La garantía constitucional de la función pública como institución, aunque expresada en términos diferentes (en razón de la mayor o menor precisión de los principios constitucionales o de la función constitucionalmente asignado a la Ley o al reglamento en la conformación del régimen estatutario), es común a todos los países de la Unión Europea. En ninguno de ellos la condición de funcionario cubre la totalidad del universo del empleo público. En todos ellos, los funcionarios están excluidos del mercado de trabajo y sometidos a un régimen estatutario (Ziller: 1988, 15 y ss.).

² El Banco Mundial ha explorado los fundamentos del desarrollo económico sostenido en el Este asiático. Una de ellas ha sido claramente la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. En la versión española de un informe mundialmente famoso sobre el tema (1993: 17-18) puede leerse: "Para abordar los problemas de coordinación, las autoridades necesitaban instituciones y mecanismos que permitieran asegurar a los grupos de interés que cada uno se beneficiaría del crecimiento. El primer paso consistió en contratar tecnócratas idóneos y relativamente honrados y aislarlos de los afanes políticos cotidianos. El grado de poder de estas tecnocracias ha variado considerablemente. En Corea, Singapur, Japón y Taiwan las burocracias bien organizadas ejercen un poder considerable... ¿Cómo lograron fomentar burocracias eficaces los países del nordeste asiático? Además de aprovechar el prestigio que tradicionalmente tienen los empleados públicos, estos gobiernos han utilizado numerosos mecanismos para aumentar el interés en seguir una carrera en la administración pública, elevando así el nivel de competencia y mejorando el acervo de candidatos. Los principios generales son: (1) la remuneración, que incluye los sueldos, los beneficios y el prestigio, debe ser competitiva con el sector privado; (2) la contratación y los ascensos deben basarse en los méritos y ser sumamente competitivos, y (3) los que llegan al escalafón máximo deben ser generosamente remunerados...

En muchos de estos ocho países el funcionario público puede esperar una pensión de jubilación, que es un beneficio del que normalmente no goza el sector privado, salvo en las grandes empresas. En el Japón y en otros

institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica³. Preguntarnos por el fundamento de la función pública institucionalizada en el sistema de mérito equivale a indagar cuáles son las funciones sociales (desde la perspectiva sociológica), los bienes jurídicos (desde la perspectiva jurídica) o los bienes económicos (desde la perspectiva económica) procurados por esta particular institución. El conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado no por su belleza intrínseca sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar.

El sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Como toda institución, es una entidad viviente hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante, que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica. Pero es legítimo abstraer unas características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, integrantes de un modelo o tipo ideal de sistema de mérito. Disponemos de diversas descripciones de estos modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas⁴.

de estos países, la jubilación tienen lugar temprano y las recompensas para un burócrata que ha tenido éxito son considerables, y se extienden más allá del sueldo, los beneficios y el prestigio para incluir un empleo lucrativo en una empresa pública o privada, o a veces la elección a un cargo político. Lo que deben hacer los gobiernos es encontrar una combinación que atraiga personas idóneas a la administración pública.

Las burocracias eficaces permitieron a las autoridades de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico establecer estructuras jurídicas y reglamentarias generalmente propicias para la inversión privada. Además de eso, los ocho países han mejorado las comunicaciones entre el sector empresarial y el gobierno... Corea, Japón, Malasia y Singapur han establecido foros, que denominamos consejos de deliberación, para fomentar la colaboración entre el gobierno y el sector empresarial. A diferencia de los grupos de presión, que actúan bajo normas poco claras y para obtener ventajas secretas sobre los demás, los consejos de deliberación sentaron con más claridad las reglas del juego para todos los participantes...

Debido a que el sector privado participaba en la redacción de los reglamentos y a que el proceso era transparente para todos los participantes, los grupos del sector privado se mostraron más dispuestos a tomar parte en los planes de desarrollo del gobierno. Un efecto secundario fue la tendencia a reducir los recursos privados asignados a actividades antieconómicas -cuyo objetivo era la captación de rentas- en lugar de destinarse a actividades productivas. Los consejos de deliberación han facilitado también el intercambio de información y la construcción de confianza entre el sector privado y el gobierno, entre las empresas y entre la administración y los trabajadores. En esa forma, los consejos complementaron la función de transmisión de información cumplida por el mercado, permitiendo a los ocho países reaccionar con más rapidez que otros a los cambios ocurridos en el mercado".

³ El razonamiento de la seguridad jurídica como precondition del desarrollo económico sostenido en un contexto de mercado puede encontrarse en North desde la lógica de los costes de transacción (1990, capítulos 4 a 8 in totum); también en los espléndidos trabajos de Mancur Olson sobre la correspondencia entre crecimiento económico y democracia liberal (1991 y 1993). Desde la perspectiva de la Economía y el Derecho también ha sido desarrollado por Posner (1992: 256 y ss.). Desde un punto de vista estrictamente empírico la misma conclusión ha sido remachada por Barro (1995:23) al subrayar que si occidente quiere ayudar al desarrollo debería hacerlo más mediante la exportación de su sistema de seguridad jurídica que de su sistema político-democrático.

⁴ Las condiciones de empleo de los burócratas han variado en el tiempo y no son idénticas en todos los países. Enfocaremos la descripción de las implicaciones de las condiciones creadas por los sistemas modernos de servicio civil, establecidos por la legislación que introdujo los exámenes competitivos, o el "mérito", como base para la selección. Éstos fueron reemplazando gradualmente al "patronazgo" e introduciendo muchos de los rasgos que Weber (1922/1962) describió como definidores de la posición del funcionario en las burocracias modernas. El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos en base a exámenes competitivos, por la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y por la garantía y la exigencia de neutralidad política, todo ello asegurado por un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión del Servicio Civil o equivalente). Los sistemas modernos de servicio civil comparten otras características en mayor o menor grado: las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas por grados; el salario y la pensión pagados a los burócratas vienen determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan, y, a menudo, existen algunos impedimentos para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalones superiores. Tiende a haber pocos "puertos de

Vivimos tiempos en los que es frecuente oír que los arreglos institucionales característicos del sistema de mérito socavan los incentivos de la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad administrativa. Pero si es así, ¿por qué se encuentran tan extendidos y perviven con tanta fuerza? ¿sólo por los intereses creados? Es difícil creer que una institución tan común y persistente en los países avanzados como inexistente o deficiente en los que no lo son resulte un modo ineficiente de resolver problemas ¿No será que los problemas que el constituyente y el legislador han pretendido que resolviera la institución están mal identificados? (Horn: 1995, 95). Lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo, indagamos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público⁵.

La fundamentación tópica del sistema de mérito comprende los pasos siguientes: (a)

entrada"; la mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio; prácticamente casi todas las posiciones superiores son provistas por promoción..." (Horn: 95, 97). La descripción es perfectamente englobable en el entendimiento corriente de los principios tradicionales de la función pública de la Ley Fundamental de Bonn (M.J. Montoro: 1986, 39 y ss.). Una excelente y sintética exposición de los principios básicos del sistema de mérito con sus variantes en los diversos países occidentales puede verse en Guy Peters (1996, 4 y ss.).

⁵ Un caso particularmente grave de equívoco y confusión ha sido la extensión en España del régimen de incompatibilidades no sólo a los funcionarios sino a todos los empleados públicos (Leyes 20/1982, de 9 de junio, primero, y 53/1984, de 26 de diciembre, después). Nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 178/1989, de 2 de noviembre) validó la Ley 53/1984 declarando que, aunque las incompatibilidades eran un régimen constitucionalmente previsto sólo para los funcionarios, ello no es óbice para que el legislador pueda extender este régimen también a los contratados laborales de la Administración, porque "la fundamentación constitucional del régimen legal de incompatibilidades aplicables a los mismos... no está en el artículo 103.3 de la Carta fundamental, sino en el artículo 103.1 del mismo texto, que al referirse a los principios que deben presidir la actividad -y la organización establecida para llevarla a cabo-, entre los que se halla el de eficacia, alude sólo a la Administración Pública y no al régimen jurídico que rige las relaciones de quienes están a su servicio". De este modo, para nuestro Tribunal Constitucional, el régimen de incompatibilidades no sólo protege el bien jurídico de la imparcialidad de los funcionarios, sino que "puede" proteger también el bien jurídico de la eficacia de la Administración, el cual alcanza por igual a funcionarios y demás empleados públicos. Lo que equivale a decir que nuestro Derecho laboral (a través de sus mecanismos típicos de prohibición de concurrencia desleal y pacto de dedicación) no dispone de resortes para garantizar la eficacia de las organizaciones productivas. Para que nuestra jurisprudencia constitucional no hubiera desvirtuado el sentido de las instituciones tendría que haber razonado qué exigencia de eficacia hay en la Administración Pública que no haya en las empresas privadas que autorice en las primeras a aplicar un régimen -las incompatibilidades- que no sólo no parece necesario en las segundas, sino que constituye una clara restricción de la libertad de trabajo (Godino: 1996, 289 y ss.). Necesitamos saber cuál es el fundamento preciso del sistema burocrático de mérito, entre otras razones, para salir al paso de la confusión inquietante entre función pública o sistema de mérito y empleo público. Si llegamos a acordar cuál es el bien o bienes jurídicos que el sistema de mérito procura, obtendremos criterios para saber si el régimen estatutario funcional debe cubrir la totalidad o sólo una parte y qué parte del universo del empleo público. Esto no significa que el empleo público no funcional o burocrático quede remitido sin más al Derecho del Trabajo y con él al temido "spoils system". Habrá que explorar qué bienes jurídicos están en juego en el empleo no funcional y deducir de ello las consecuencias de régimen jurídico que sean coherentes. De este modo quizás avancemos en la superación de otra expresión equívoca de nuestra doctrina y jurisprudencia constitucional, a saber "la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos" (STC 99/1987, de 11 de junio). Nuestra Constitución se ha limitado a garantizar institucionalmente el régimen estatutario, y para censurar la inconstitucionalidad de una deslegalización que autorizaba a un Ministerio a decidir qué puestos de trabajo se reservaban a funcionarios, no era necesario hacer un pronunciamiento como el entrecorrido. En cambio se hubiera ayudado mucho más al legislador si se hubiera expresado algún criterio preciso sobre el que llevar a cabo la delimitación de las posiciones funcionales y laborales. Atribuir a los constituyentes una "opción genérica" sin exponer el fundamento material de dicha opción equivale a atribuirles una decisión arbitraria -lo que es inadmisibles desde el punto de vista de la interpretación lógico-jurídica.

Todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos⁶; (b) La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de "patronazgo", instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, se entendió compatible con el principio de igualdad; (c) Aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, como éste propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas)⁷.

En síntesis, el sistema de mérito habría nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos políticos. Es la tendencia que se atribuye a éstos a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicios a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo. Es como si una coalición informal y sostenida compuesta, por un lado, por los funcionarios de mérito (supuestamente profesionales, competentes, imparciales, receptivos al interés general y responsables) y por sus intelectuales orgánicos (normalmente profesores-funcionarios, supuestamente sólo al servicio de la ciencia y del interés general), y, por otro, por la opinión pública con su presión electoral, tuviera que vencer la permanente resistencia de los "políticos" (por más méritos democráticos que acumulen) al faccionalismo y a convertir la administración en botín personal y de partido. Esta distribución de los roles de héroes y villanos no ayuda en absoluto ni a comprender las cosas ni a superarlas. Por lo demás, no se corresponde ni con la investigación histórica ni con el análisis económico y político más reciente y fundado del sistema de mérito.

En primer lugar, conviene revisar la concepción del sistema del patronazgo o confianza política, separarlo debidamente de su patología o sistema de despojos, y adentrarnos no sólo en las verdaderas razones por las que fue progresivamente sustituido por el sistema de mérito, sino también en el descubrimiento de los actores que produjeron este cambio institucional. Este ejercicio debería permitirnos:

(a) comprender que tanto el sistema de mérito o función pública moderna como el patronazgo o sistema de confianza política son instituciones que resuelven problemas importantes de la acción colectiva y que poseen por ello garantía constitucional, tal como Morell

⁶ El principio de igualdad, aunque hoy se interpreta como indisoluble del de mérito, conceptual e históricamente es distinto de éste. Su primera proclamación se hizo en las declaraciones de derechos de las Constituciones de Pensilvania y de Virginia, de las que pasó al artículo 6 de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, y de ella a la generalidad del constitucionalismo europeo (Ziller: 1988, 34-36).

⁷ Para Ziller el fundamento de la introducción del concurso de méritos como forma general de selección de funcionarios se halla en la búsqueda de la eficacia de la administración y en la superación de las plagas de nepotismo, incompetencia e ineficacia característicos del sistema de patronazgo (que este autor identifica con el "sistema de despojos"). Este fundamento explicaría por qué, según Ziller, el sistema de mérito puede darse tanto en regímenes democráticos como autocráticos (Ziller: 1988, 66). En general los autores tienden a ver en el patronazgo "un tributo al Estado de Partidos", un sistema cuyo fundamento no es otro que la producción de colaboradores fieles que aceptarán lo que un funcionario independiente rechazaría: la fidelidad a la persona o al partido suplanta la fidelidad a la institución (Jiménez Asensio, 1988, 157 y ss; García Pelayo: 1986, 121; Informe Prada: 1994, 338; Mény-Della Porta: 1995, 24). Obsérvese cómo este tipo de argumentación abona la actitud tecnocrática consistente en considerar a los políticos (independientemente de que sean o no legítimamente representativos) como "facciosos" y potencialmente corruptos, siendo necesario compensar estas desviaciones "naturales" mediante la creación de una meritocracia que encarnaría el verdadero servicio al Estado y a los intereses generales.

se ha encargado de resaltar entre nosotros;

· (b) que entre la zona política pura representada por los políticos electos (y el personal eventual que no es un recurso profesional de la Administración sino de las personas a las que están afectos) y la zona de mérito pura representada por los profesionales de la administración debe existir la zona que Simon Nora llamaba de interfase entre política y administración representada por altos cargos y directivos públicos, en los que confianza política y mérito deben entremezclarse en proporciones diferentes en función a su mayor o menor participación en la formulación o implementación estratégica de las políticas públicas, en la línea también señalada entre nosotros por Jiménez Asensio;

· (c) que el sistema de mérito para ser eficiente, responsable y receptivo no debe traducirse en un modelo uniforme, construido a partir de su modelo más clásico que es el tipo-ideal weberiano, sino en una diversidad de regímenes (el weberiano entre ellos), en función del contenido sustantivo de la tarea administrativa que se trate de desarrollar en cada caso⁸.

Para empezar, el patronazgo o sistema de confianza política no fue una institución tan perversa como sus detractores se empeñan en denunciar⁹. Funcionó razonablemente bien y con apoyo popular considerable a lo largo de casi todo el siglo XIX, al final del cual el cambio en las condiciones al que después nos referimos lo hicieron degenerar en el sistema de despojos y provocaron su sustitución por el sistema de mérito. El patronazgo fue una primera respuesta al problema de organización colectiva brillantemente formulado en los Papeles de El Federalista: "el propósito de toda constitución política es, o debería ser, primero conseguir que gobiernen los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y, en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras detenten la confianza pública en ellos depositada".

La primera solución dada a este problema institucional en los Estados Unidos consistió en confiar los cargos públicos a las personas preparadas, que eran pocas y procedentes de la clase terrateniente y de la alta burguesía comercial del Este. Pero el sistema no funcionó en una sociedad de crecimiento y dinamismo trepidante con ciudades y fronteras en permanente

⁸ En la exposición que sigue tomaremos como referencia la construcción histórica del sistema de mérito principalmente en los Estados Unidos. No sólo porque es la mejor estudiada y accesible, sino porque su estudio ha sido elaborado desde y para la validación de teorías del cambio institucional. En especial los estudios de Johnson y Libecap y de Murray, en los que principalmente nos basamos, por partir de esta inquietud teórica, trascienden el mero relato de los hechos, para construir teorías positivas de los arreglos institucionales sucesivos representados por los sistemas de patronazgo y de mérito.

⁹ "Hasta la primera parte del siglo XX la mayoría de los empleados federales eran nombrados en régimen de patronazgo. Mediante el contrato de patronazgo los empleados estaban obligados al activismo político en favor de sus mentores, lo que sucedía mediante su compromiso en las campañas electorales y otras actividades partidistas así como mediante la entrega al partido local de una parte de su retribución. Los empleados no tenían derecho al cargo y eran rutinariamente cesados cuando sus benefactores políticos eran electoralmente derrotados. El patronazgo era una institución política popular que generaba votos para los políticos federales. También democratizó el servicio del gobierno al sustituir los "gentlemen" del modelo británico (competentes pero perezosos, sin compromiso con las demandas populares y en muchos casos corruptos) por los "commonmen" (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante sus patronos políticos y por lo general honestos hasta el desbordamiento del sistema tras la guerra civil) que constituían la base de la democracia americana. Tras cada elección, miles de individuos solicitaban los empleos federales vacantes. El Presidente agrupaba los empleos por lotes y los distribuía para su asignación por los miembros del Congreso, poder que manejaba para obtener el apoyo del Congreso a las políticas presidenciales. El Presidente, los miembros del Congreso y las maquinarias políticas locales distribuían los empleos como premios a los servicios prestados al partido triunfador. Bajo el patronazgo quedaba garantizada la lealtad y la responsabilidad de los empleados públicos frente a los políticos, titulares únicos de la legitimidad democrática" (Johnson y Libecap: 1994, 4). Para una apreciación cuidadosa del patronazgo como institución política puede verse Ingraham, 1995; Mosher: 1968; Murray: 1995; Van Riper, 1958; Klingner y Nalbadian: 1986; Berkley, 1984; Huddleston y Boyer: 1996).

expansión, bajo la presión de los emigrantes, que constituían en el 50 por 100 de la población de modo estable. El gobierno y la burocracia competente de los "gentlemen" no respondía a las expectativas y demandas sociales. Los partidos políticos nacientes rechazaron el sistema y pugnaron por su sustitución por el de patronazgo. El establecimiento del patronazgo suele fijarse en 1828 con la victoria del Presidente Andrew Jackson cuya campaña giró sobre la necesidad de dar representatividad al gobierno y hacer accesibles los empleos públicos al "commonman".

Si el patronazgo fue una institución con fuerte apoyo popular y que ayudó al desarrollo económico y social hasta la Guerra Civil se debe a que, aunque rebajó los niveles de competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica, éstos no eran los valores económicos y sociales fundamentales del tiempo (el sistema económico estadounidense no era todavía un mercado integrado, las externalidades económicas eran limitadas, la intervención regulatoria escasa y las inversiones privadas en capital fijo no eran cuantiosas). En contraste, procuró compromiso, dedicación, receptividad y responsabilidad. Sólo los que se habían destacado por su entrega, entusiasmo y acierto al servicio del partido calificaban para ser designados empleados públicos. La calificación se instrumentaba a través de un complejo sistema de comités y asambleas territoriales de cada partido político. Una vez en el empleo, el patrocinado debía observar la misma entrega al servicio de sus ciudadanos-clientes con la finalidad de obtener su voto para el partido. El patronazgo reforzó las maquinarias locales de los partidos y las integró con la política federal, ayudó a orientar a los inmigrantes mediante el cuidado y atención personal de los mismos prestado en horarios incansables, integró en los partidos y en la vida colectiva del país a los representantes de los inmigrantes, ayudó a la convivencia multicultural y permitió que el Presidente pudiera realizar con el Congreso acuerdos necesarios para el impulso de sus políticas (Klingner y Nalbandian: 1985, 31).

La Crisis del Patronazgo y la Construcción Social del Sistema de Mérito

Pero si la institución del patronazgo no fue una perversión histórica o una especie de paréntesis de la razón que llevaba insita la semilla de su propia destrucción, debemos preguntarnos por qué fracasó, qué es lo que lo condujo a degradarse en el sistema de despojos, es decir, en la ineficiencia, irresponsabilidad y corrupción justamente denunciadas (Ingraham: 1995, 43). Hay acuerdo en que el patronazgo funcionó relativamente bien hasta la Guerra Civil. A partir de entonces, explotaron dos hechos que derribaron el andamiaje institucional del patronazgo: una fortísima expansión económica y una no menos fuerte expansión de los servicios y de los empleos públicos¹⁰. Ambos datos se corresponden con el

¹⁰ En general los historiadores del servicio civil norteamericano distinguen entre el patronazgo como forma institucional del empleo público y el sistema de despojos, que se corresponde con la degradación del primero, especialmente tras la Guerra Civil. El número de empleos federales mantuvo un crecimiento limitado durante el tiempo de instauración y consolidación del patronazgo (4.837 empleados en 1816; 18.038 en 1841; 36.672 en 1861; y 51.020 en 1871); pero creció a un ritmo intenso a partir de la Guerra Civil (100.020 en 1881; 157.442 en 1891; 239.476 en 1901; y 395.905 en 1911), época en la que comienza la sustitución del patronazgo por la nueva institucionalidad representada por el sistema de mérito (Johnson y Libecap: 1994, 17). A partir de la Guerra Civil la economía norteamericana, hasta entonces de base predominantemente rural y fragmentada, devino crecientemente urbana, industrial e integrada por efecto de una importante disminución de los costes del transporte y de información que permitieron una mejor vinculación de los mercados de capital, productos y trabajo. La renta per capita creció velozmente. La innovación tecnológica y la victoria de la unión abrieron extraordinariamente los mercados: es el tiempo de las grandes fortunas y empresas, del crecimiento desorbitado, de la creación de grupos de interés interestatales, y de la solicitud de mejora de los servicios federales tradicionales (hacienda, postal, aduanas, infraestructuras) y de la creación de otros nuevos especialmente en forma de intervenciones regulatorias (autoridad monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, de sanidad animal, etc.).

inicio de un proceso importantísimo de cambio en la naturaleza de los partidos políticos¹¹. Todo ello constituye lo que en el lenguaje de North (1991, 72) se denominan "factores del cambio institucional". Pero los factores del cambio institucional por sí mismos no determinan los cambios: es necesario que una coalición suficiente de actores llegue a la conclusión de que la inversión en cambio institucional va a quedar ampliamente compensada por los beneficios derivados de los nuevos arreglos institucionales (en nuestro caso, el sistema de mérito) ¿Cómo llegaron los políticos y los grupos de interés a tal conclusión?

Cualquier diseño institucional del empleo público debe resolver adecuadamente, entre otros, el problema derivado de la relación o contrato de agencia (en sentido económico y no estrictamente jurídico) entre el principal (los políticos elegidos) y el agente (los empleados públicos). Un buen diseño ha de conseguir que los agentes desarrollen leal y eficientemente las políticas y la legislación procedente del principal (legisladores y poder ejecutivo). Pero la institución del patronazgo resolvió bien el problema de agencia mientras el número de empleos públicos fue limitado. Hasta entonces los costes de selección y monitoreo que los legisladores y el Presidente debían soportar eran asumibles y sobradamente compensados con la dedicación, compromiso y responsabilidad de los empleados. Pero a medida que su fue agrandando el empleo público, los costos de negociación, "tamizado" y monitoreo de los empleos de patronazgo se incrementaron drásticamente¹².

De hecho, la mayoría de los empleos públicos quedaron fuera de la posibilidad de monitoreo efectivo. Presidente y legisladores comenzaron a delegar en otros la responsabilidad de administrar el sistema de patronazgo; pero esto sólo agravó los problemas de agencia: cada vez se hacía mayor el margen para que los empleados persiguieran sus propios intereses y agendas (o los de su partido local) a veces en contradicción con un contrato de agencia cada vez más impreciso y peor monitoreado. En estas condiciones, el potencial de comportamiento

¹¹ A medida que se transformaba la economía cambiaba la naturaleza de los partidos. Éstos cedían en su rol tradicional de distribuidores locales de beneficios federales para convertirse crecientemente en reivindicadores de políticas y servicios nacionales. La tensión entre los dirigentes políticos nacionales y locales de los partidos se incrementó. La tensión se polarizó en torno al mantenimiento o sustitución del patronazgo. Apoyado por las maquinarias locales, fue rechazado cada vez más por los miembros del Congreso y los Presidentes y candidatos a la Presidencia. Para éstos perdía su atractivo como fuente de votos: a medida que se ampliaba el número de empleados públicos y se hacían más complejas las tareas administrativas, crecía la dificultad del control político de los nombrados, los cuales desarrollaban con gran libertad sus propias agendas cada vez menos coincidentes con los intereses electorales de los legisladores y candidatos presidenciales; el corolario era corrupción y desprestigio. A esto debía añadirse que el coste de las campañas electorales se iba incrementando tanto que el patronazgo ya no era una fuente suficiente de financiamiento. De este modo, la demanda social creciente de mejor y más previsible prestación de servicios coincidía con el deseo de los Presidentes y de los miembros del Congreso por fortalecer la organización nacional y debilitar la maquinaria local de los Partidos. En Estados Unidos la creación del sistema de mérito federal fue vista como un medio clave para romper el apoderamiento que de las instituciones políticas tenían los "bosses" políticos. Tal como señaló en su tiempo (1887) George Curtis, uno de los líderes de la Liga para la Reforma del Servicio Civil, "el objetivo de la reforma del servicio civil no es sólo conseguir un sistema de exámenes para los nombramientos administrativos sino la restauración de los partidos políticos a su verdadera función que es el mantenimiento y fortalecimiento de las políticas nacionales" (citado en Skowronek: 1982, 54).

¹² El proceso de designación era muy personalizado y meticuloso dada la necesidad de articular los intereses y criterios de la organización política local con los de los legisladores y del Presidente. Éstos tenían muchas veces que proceder a indagaciones, entrevistas y diversos criterios de evaluación de sus méritos profesionales y políticos (cosa que en algún momento llegó a incluir la realización de exámenes). La administración del patronazgo se hacía una carga muy pesada. James Garfield clamaba que "una tercera parte al menos del tiempo de un legislador debía consumirse atendiendo a las demandas de los aspirantes". Al final, legisladores y Presidente actuaban como meros "brokers" en procesos que quedaban fuera de su control. A James Garfield el sistema le resultó especialmente costoso. El 2 de julio de 1881, poco después de su nominación como Presidente, fue asesinado por un aspirante frustrado a uno de los empleos de patronazgo (Johnson y Libecap: 1994, 18).

oportunista se agrandaba y el compromiso y dedicación de los empleados públicos lo era cada vez más a sus fines personales: la corrupción, la ineficiencia y la falta de receptividad surgieron inevitablemente; los empleados de patronazgo comenzaron a percibirse socialmente como una nueva élite partidocrática incompetente y nada receptiva, tan distante del "commonman" como la élite de "gentlemen" a quienes había reemplazado décadas antes. Presidente y legisladores comenzaron a percibir el arreglo institucional del patronazgo como creador más de perjuicios que de beneficios electorales¹³. Nada más lógico, pues, que los propios políticos, ante la imposibilidad del monitoreo personal tendieran a que sustituir progresivamente las normas contractuales de la relación de agencia por normas institucionales y organizativas determinantes de los derechos, deberes y responsabilidades de los empleados.

Pero el que falle la relación o contrato de agencia no explica por sí sólo la aparición del sistema de mérito. Existen numerosos países -la mayoría de los latinoamericanos entre ellos- en los que ya hace muchos años que malfunciona el monitoreo y, sin embargo, no se decide a nacer el sistema de mérito. Es otra la razón que explica la crisis del patronazgo y su sustitución por el sistema de mérito. Tal razón se encuentra en los grandes cambios económicos producidos a partir de la Guerra Civil norteamericana. Con anterioridad a la misma, los gobiernos apenas habían intervenido en la economía: las reglas del juego de los intercambios económicos eran reglas meramente entre particulares; consiguientemente, la demanda de seguridad jurídica se daba casi exclusivamente frente a otros sujetos privados y muy escasamente frente a los gobiernos. Pero con la revolución tecnológica e industrial de finales de siglo todo cambió: potentes grupos empresariales se van a lanzar a fuertes inversiones en capital fijo y a largo plazo; estas inversiones (el caso del ferrocarril es el más conocido) van a incentivar el desarrollo de muchas pequeñas y medianas empresas altamente dependientes de los grandes inversores; pero mientras éstos últimos podían soportar el coste de participación en el proceso político, no sucedía así con las pequeñas y medianas empresas; de este modo se fue formando una gran coalición articulada entorno a los pequeños negocios en expansión que propendía a la vez a la superación del patronazgo y a la fijación de marcos regulatorios aceptables y de aplicación previsible y no arbitraria (Knott y Miller: 1987, 123 y ss). En otras palabras, surgió una demanda de seguridad jurídica frente a la acción del poder ejecutivo que no podía satisfacerse sólo con la posibilidad de revisión judicial¹⁴.

La institución del patronazgo no sólo se enfrentaba, pues, a un insalvable problema de

¹³ La correlación entre el tamaño de la organización y los problemas de control de los empleados ha sido puesto de relieve por diversos estudiosos de la burocracia como Gordon Tullock (1965: 142-195) que ha razonado por qué la autoridad se deteriora en los medios burocráticos cuando aumenta el tamaño de la agencia. En el mismo sentido se ha expresado Anthony Downs (1967: 143) al señalar que cuanto más amplia es la organización burocrática más débil ha de ser el control jerárquico, por lo que más potencial existirá de distorsión deliberada por parte de los empleados.

¹⁴ La consideración de la función pública como una institución procuradora de la seguridad jurídica no es hoy usual. Ello se debe, en primer lugar, a una visión excesivamente judicialista de la seguridad jurídica, olvidando frecuentemente que la revisión judicial sólo puede ser efectiva en la medida en que los actores político-administrativos, empresariales y sociales adapten sus comportamientos a la legalidad vigente. Ello depende tanto de la cultura cívica vigente como del sistema institucional o de incentivos. En este sentido, la institución del sistema de mérito es un marco de constricciones e incentivos para que los funcionarios públicos estén, por un lado, protegidos frente a la presión de los políticos y de los grupos de interés y, por otro, interesados corporativamente en el cumplimiento de la legalidad. Pero la falta de correlación usual entre función pública y seguridad jurídica se debe, en segundo lugar, a la extensión del régimen estatutario funcional más allá de sus fundamentos constitucionales razonables. La universalización del régimen funcional a la casi totalidad del empleo público, la mayoría del cual está afecto a funciones privatizables o contratables, es decir, a funciones públicas contingentes, está determinando la consideración de la función pública desde los valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia hoy preponderante. Esta preponderancia está desestructurando el orden institucional de lo que Yehezkel Dror viene reiteradamente llamando "las funciones de orden superior" del Estado (Dror: 1995, 222).

monitoreo, sino también a otro de credibilidad social de los compromisos legislativos. El análisis económico de la política legislativa ha puesto de relieve cómo los políticos, en sus transacciones con los diversos grupos de interés, se ven forzados a resolver el problema de durabilidad y credibilidad de los acuerdos legislativos alcanzados (McCubbins y Page:1987: 409-425; Moe: 1990, 116-153). Uno de los factores de los que dependen esta durabilidad y credibilidad es el comportamiento del aparato administrativo ejecutor de la legislación. El sistema de patronazgo favorece la manipulación político-administrativa de la legislación, por lo que resulta contrario a los intereses tanto de los políticos que negociaron la legislación como de los grupos de interés que realizan cálculos económicos en base a la misma siempre que les resulte costoso o desventajoso manipular su distorsión administrativa.

En síntesis, ante el problema insalvable planteado por el monitoreo, ante el cambio del sistema de partidos políticos, ante las nuevas condiciones socio-económicas productoras de coaliciones que demandaban seguridad jurídica, la mayoría de los políticos impulsó el nuevo arreglo institucional que debía sustituir progresivamente al sistema de patronazgo: el sistema de mérito. La función social que éste tenía que cumplir era clara: procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos en base al mérito y a los criterios de la carrera burocrática. El sistema de mérito no se impuso, pues, contra la voluntad de los políticos sino también por interés de la mayoría de ellos. En las condiciones de una economía de mercado dinámica, abierta y políticamente pluralista, los políticos querían un empleo público menos vulnerable a la manipulación política y al oportunismo legislativo. Mediante los exámenes de acceso, la protección frente a la remoción, la promoción por antigüedad y mérito y un sistema de retribuciones no manipulable políticamente, se incrementaba la "durabilidad de los acuerdos legislativos" (Horn: 1995, 123). Es obvio también que el sistema de mérito ha contribuido a la construcción en todas las economías de mercado avanzadas de la "confianza" o capital social, que es la institucionalidad informal que permite obtener todas las ventajas económicas del intercambio abstracto y del avance tecnológico (Fukuyama: 1996).

El sistema de mérito no nació, pues, para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizables (que es el supuesto desde el que hoy se le critica impropriamente), sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado. Posner (1992: 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las Administraciones consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente) y la eficiencia asignativa de las Administraciones consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante). La institución del sistema de mérito responde al segundo tipo de eficiencia. Consiguientemente, cada una de sus plasmaciones organizativas concretas deberían evaluarse en función de su verdadero fundamento. Hoy sin embargo, la prevalencia de las legítimas consideraciones de eficacia y de eficiencia, unida al desconocimiento del verdadero fundamento institucional de la función pública, están provocando tal confusión que no podrá salir bien parado ninguno de los valores involucrados.

Obsérvese que el conseguir la competencia profesional de las personas, por sí sólo, no justificaría el sistema de mérito. En primer lugar, las empresas privadas no necesitan acudir a las complicaciones del Estatuto funcional para procurarse competencia profesional. En segundo lugar, existe la evidencia histórica representada por el intento de combinar el sistema de patronazgo con el acceso al servicio civil de sólo aquellos que mediante exámenes hubieran acreditado su "idoneidad técnica" para los puestos. Pero este sistema, aunque garantizaba la competencia profesional de los nombrados, no era capaz ni de resolver el problema de monitoreo (Johnson y Libecap: 1994, 27) ni de satisfacer las nuevas necesidades sistémicas de

seguridad jurídica, confianza o "durabilidad legislativa" (Horn: 1995, 126)¹⁵.

Las argumentaciones anteriores puede ayudarnos también a comprender por qué el sistema de mérito no ha conseguido desarrollarse ni arraigar en los países latinoamericanos (exceptuado Chile y reconociendo los intentos en curso en diversos países para sectores administrativos específicos). Nos puede permitir también formular hipótesis válidas sobre las condiciones necesarias para el cambio del sistema institucional de patronazgo aún hoy dominante y para el enraizamiento del sistema de mérito, hoy sólo emergente en la gran mayoría de nuestros países hermanos¹⁶.

Bibliografía

ALCHIAN, A.A., *Some Economics of Property Rights*, en "Il Politico, 1965, 30, 816-29; reeditado en ALCHIAN, A.A., "Economic Forces at Work", Indianapolis: Liberty Press,.

ARYEETAY, Ernest, *Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the*

¹⁵ El sistema de mérito como institución no se basa exclusiva ni fundamentalmente en la exigencia de mérito en el acceso. Es más, la experiencia internacional y no sólo la española está llena de ejemplos de acceso irregular a una situación estatutaria organizada por el principio de mérito. Cada vez que se ha producido una gran expansión del número de los empleos públicos (como en el España de los 60 ó de los 80 ó como en los Estados Unidos del New Deal de Roosevelt) los sistemas regulares de selección han quedado desbordados y se ha procedido al nombramiento masivo de funcionarios (por lo demás sin gran escándalo por parte de ningún actor relevante) en base principalmente a criterios de confianza (ya sea política ya sea de los funcionarios preexistentes que merecen la confianza de los políticos; quizás ésta sea la razón por la que los funcionarios de acceso regular no hayan criticado frontalmente el sistema). Al cabo de un tiempo se procederá casi indefectiblemente a regularizar o funcionalizar esta masa de nuevos empleados, práctica ésta conocida tradicionalmente en Estados Unidos como de "blanqueamiento" ("blanketing in"). Lo que el sistema institucional de mérito protege no es tanto la competencia de la persona que accede (a pesar de la importancia que este punto obviamente tiene) como la posición de imparcialidad y sujeción al Derecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones (Horn: 1995, 104). De ahí el discutible fundamento de la jurisprudencia constitucional española que ha considerado que las exigencias del mérito y de la capacidad se dan fundamentalmente en el acceso y sólo de manera más debilitada, conforme a la configuración del legislador, en la carrera y la promoción administrativas (STCs 192/1991, 200/1991, 293/1993 y 365/1993), jurisprudencia ésta que ha merecido justamente la crítica de los autores (Martínez López-Muñiz: 1988, 983 y ss.; Jiménez Asensio: 1996, 58 y ss.). Tan es así que podría invertirse el razonamiento jurisprudencial y afirmar con rotundidad que un sistema de mérito limitado al acceso, pero que no garantiza a posteriori la imparcialidad del funcionario ni consiguientemente la objetividad de la acción administrativa no es un sistema capaz de satisfacer la funcionalidad social o fundamento institucional del sistema de mérito y no puede ser calificado propiamente como tal.

¹⁶ América Latina es la región del mundo que vivió más y más intensamente el movimiento de reforma administrativa desde mediados de los 50 hasta prácticamente la crisis de la deuda (Cayden: 1991, 187). En ningún otra lugar del mundo se han creado más Facultades y Escuelas de Administración Pública que entre el Río Grande y la Tierra de Fuego. En una etapa de desarrollo basado en la "sustitución de importaciones", con el Estado productor como protagonista central, y con la economía dominada por grandes grupos de interés públicos y privados, normalmente en posiciones monopólicas y sin capacidad de competir internacionalmente, con un número escaso de pequeñas y medianas empresas formales, carentes de libertad económica y de voz política, con sectores inmensos de la población en la informalidad y la exclusión, es obvio que faltaban las condiciones para que pudiera surgir una demanda de cambio institucional hacia el sistema de mérito. Éste en realidad no pasó nunca de ser un puro planteamiento académico. Sin verdadera economía de mercado, el patronazgo era el sistema que permitía el control socio-político tanto en dictadura como en democracia (Wyarda: 1992, 315 y ss). Las cosas han cambiado radicalmente con el agotamiento del modelo de desarrollo que representó la "sustitución de importaciones": al dejar de corresponder el protagonismo fundamental del desarrollo al Estado y pasar éste a un sector privado que debe competir abiertamente, se redescubre en América Latina la sociedad civil y la economía de mercado y pasa a primer plano el tema de la eficiencia asignativa y con él, entre otros, la necesidad de ir construyendo progresivamente el sistema de mérito, tarea ésta que se enfrenta con muy notables dificultades (Banco Mundial: 1993).

Poor en Bruno, M. y Pleskovic, B., "Annual World Bank Conference on Development Economics", Washington: World Bank, 1996, 149-173.

AUCOIN, P., *Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums*, Governance, 3, número 2, 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales*, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D.C.: BID, 1997.

BANCO MUNDIAL, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993.

BANCO MUNDIAL, *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Banco Mundial, Washington D.C., 1997.

BANCO MUNDIAL, 1997 b, *Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development*, work in progress for public discussion, Banco Mundial, Washington D.C.

BARON, D.T., *The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches*, en J.S. Banks y E.A. Hanushek (eds.), "Modern Political Economy", Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 10-62.

BESLEY, Timothy, *Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions*, en Bruno, M. y Pleskovic, B. (eds.), "Annual Bank Conference Development Economics" 1996, Washington: 1996, 117-147.

BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (eds.), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C.: John Hopkins University Press para el BID, 1997.

BRESSER, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki, *The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America*, paper aportado a la Conferencia del PNUD-BID sobre Estado, Mercado y Equidad celebrada en Montevideo el 7 y 8 de octubre de 1996.

BRESSER, Luis C., *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, paper presentado al Seminario "A Refoma do Estado Na América Latina e no Caribe", Brasilia, 16-17 mayo 1996.

CAIDEN, Gerald E., *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1991.

CAVALLO, Domingo, *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Planeta, 1997 cuarta edición.

CLEG, Steward R., Y HARDY, Cynthia, *Organizations, Organization and Organizing*, en Clegg et al. (eds.) "Handbook of Organizations Studies", Londres: Sage Publications, 1996, pág. 1-28.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S. Y WATANUKI, J., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*, New York: New York University Press, 1975.

- CROZIER, Michel, y FRIEDBERG, E., *L'Acteur et le Système*, Paris: Editions du Seuil, 1977.
- CROZIER, Michel, *On ne Change Pas la Société par Décret*, Paris: Grasset, 1981.
- CROZIER, Michel, *La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris: Interéditions, 1995.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Las Reformas en Curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?*, documento presentado a las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", celebradas en Esade, Barcelona, junio de 1997.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Lo Público. Articulaciones entre el Estado, la Administración Pública y la Sociedad*, libro a publicar en Caracas: CLAD, final de 1997.
- DONALDSON, Lex, *The Normal Science of Structural Contingency Theory*, en Clegg, Steward, et al_ (eds.), "Handbook of Organization Studies", Londres: Sage Publication, 1996, págs. 57-76.
- DROR, Yehezkel, *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas*, documento presentado a la 12 reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- EDWARDS, Sebastián, *Crisis and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Oxford University Press for the World Bank, 1995.
- EGGERTSSON, Thráinn, *A Note on the Economics of Institutions*, en ALSTON, Lee J.,
- EGGERTSSON, Thráinn y North, Douglas C., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.
- FLORES, G., y NEF, J. (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*, San José de Costa Rica: ICAP, 1984.
- FOUCAULD, Jean-Baptiste de, y PIVETAU, Denis, *Un Société en Quête du Sens*, Paris: Odile Jacob 1995.
- HAGGARD, Stephen, "Reform of the State in Latin America", en WORLD BANK LATIN AMERICA, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform*, Washington D.C.: World Bank, 1995.
- HARRIS, John, HUNTER, Janet, y LEWIS, Colin E., *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge, 1995.
- HAYEK, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979. Existe versión española: "Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los Principios Liberales de Justicia y de la Política Económica", Madrid: Unión Editorial, 1982.
- HOLMSTROM, B., *Moral Hazard in teams*, Bell Journal of Economics, núm. 13, 1982, 324-330.

HORN, Murray J., *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

IGLESIAS, Enrique V., *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.

JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D., *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

KIEWIET, D.R. Y McCUBBINS, M.D., *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KLIKSBURG, Bernardo, *O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente*, Sao Paulo: Fundap, 1997.

KLIKSBURG, Bernardo, *Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual*, en "La Reforma de la Administración Pública en América Latina", Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

KOOIMAN, Jan, *Findings, Speculations and Recommendations*, en Jan Kooiman (ed.), "Modern Governance", London: Sage, 1993.

KRUEGER, Anne O. et al., *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago: Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research, 1983.

LAFFONT, J.J. y TIROLE, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press, 1994.

LEFTWICH, Adrian, *Bringing Politics Back* en "Towards a Model of the Developmental State", Journal Of Development Studies 31, 3 (1995): 400-427.

MARCH, James G. y OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, The Free Press, New York, 1995.

LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., y POOL, Amy B., *Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis*, en UNITED NATIONS

DEVELOPMENT PROGRAMM, *Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean*, Undp, New York, 1997.

MAYNTZ, Renate, *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, en "Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft", volumen 1, 1987, Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en KOOIMAN, Jan (ed.), Modern Governance. New Government-Society Interactions, Londres: Sage, 1993.

METCALFE, L., *Public Management: from Imitation to Innovation*, en Jan Kooiman, Modern Governance, London: Sage, 1993.

MITCHELL, W.C., y SIMMONS, R.T., *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.

MOORE, Mark, *Creating Public Value*, Michigan: Michigan University Press, 1995.

MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane y TOY, John, *Aid and Power*, 2 volúmenes, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1991.

NAIM, Moisés, *Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina*, The Carnegie Endowment, Washington D.C., 1994.

NISKANEN, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1971.

NORTH, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

OHNO, Izumi, *¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón Sobre Estrategias de Desarrollo*, ensayo presentado a la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo" celebrada en San José de Costa Rica, 28 y 29 de agosto de 1997.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T., *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNN, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective*, San Francisco: Westview Press, 1993.

PÉREZ, Carlota, *La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones*, marzo de 1995, basado en una ponencia presentada en el seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación" organizado por el CIID, Ottawa, mayo 27-29, 1992.

PEREZ SALGADO, Ignacio, *La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977)*, en Bernardo Kliksberg (ed.) "La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

PRATS, Joan, *Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina*, paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en PRATS, Joan, "Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

PRATS, Joan, *Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público*, en "Documentación Administrativa", núm. 241-242, Madrid, enero-agosto 1995.

PRATS, Joan, *Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular*, en PNUD (ed.), "Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, Nueva York: PNUD, 1997b.

- POSNER, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Boston: Little Brown, segunda edición, 1992.
- PZREWORSKI, Adam, *On the Design of the State. A principal-agent perspective*, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16-17 mayo 1996.
- RAPLEY, John, *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996.
- ROEMER, J.E., *Theories of Distributive Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1996.
- SAGASTI, Francisco, *Democracia y Buen Gobierno*, Lima: Agenda Perú, 1995.
- SANGUINETTI, Julio M., *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*, Montevideo: Arca, 1994.
- SCOTT, W.R., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.
- SEN, Amartya, *Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI*, documento presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., septiembre 3-5 de 1996.
- SOBHAN, R., *Towards a Theory of Governance and Development*, paper presentado a la Conferencia "Governance and Development", PNUD, New York, 1996.
- SPILLER, P.T., *Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research* en J.S. Banks y E.A. Hanushed, "Modern Political Economy", Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 63-79.
- STIGLITZ, Joseph E., *Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development*, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B., (eds.) Annual World Bank "Conference on Development Economics", págs. 11-23, Washington C.D.: Banco Mundial, 1996.
- STONES, Andrew, LEVY, Bryan, y PAREDES, Ricardo, *Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile*, en ALSTON, Lee J. et al. (eds.), "Empirical Studie in Institutional Change", Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 95-128.
- SUNSTEIN, Cass R., *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, New York, 1997.
- TIROLE, J., *The Internal Organization of Government*, Oxford Economic Papers, número 96, 1994, 1-29.
- TOMASINI, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- WADE, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton N.J.: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubinga, J.C.B.Mohr, Paul Siebeck, 1922. Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad*, octava reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

WHITE, Gordon, (ed.), *Developmental States in East Asia*, London: McMillan, 1988.