

DISCUSIÓN SOBRE LAS RELACIONES ENTRE
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
AMÉRICA LATINA: PATRONAZGO Y BUROCRACIA.
UNA INTERACCIÓN INEXPLORADA¹

*Discussion about relations between politics and
public administration in latin america: patronazgo
and bureaucracy. An unexplored interaction*

MARÍA MERCEDES LLANO²
CONICET/UNCuyo
mechidd@yahoo.com.ar

Vol. XV, N° 27, 2017, 43-67
Recepción: 11/05/2017
Aceptación: 30/11/2017
Versión final: 14/12/2017

¹ Este artículo se basa en un capítulo incluido en la tesis doctoral denominada «Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región», presentada en el marco del doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

² Becaria CONICET. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo; Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés; Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Doctora en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Docente UNCuyo y UNLitoral, Argentina.

RESUMEN. El presente artículo analiza el estado del debate sobre las interacciones entre política y administración pública en América Latina. La discusión académica sobre las relaciones entre política y administración se ha centrado básicamente en las democracias avanzadas, mientras que el desarrollo del tema es aún muy embrionario en los países de la región. Esas diferencias podrían estar asociadas a la disparidad en términos de expansión del patronazgo y grado de desarrollo del servicio civil. En los países que cuentan con sistemas meritocráticos afianzados y donde las nominaciones políticas son marginales, los trabajos tienden a focalizarse en los vínculos entre política y administración. En cambio, en las democracias en las que la politización es mayor y la institucionalización de los servicios civiles suele ser precaria, como sucede en la región, se advierte una propensión a estudiar la dimensión política y administrativa de manera relativamente aislada.

PALABRAS CLAVE: burocracia, sistema político, servicio civil.

ABSTRACT. This article analyzes the state of the debate on the interactions between politics and public administration in Latin America. The academic discussion on the relations between politics and administration has focused mainly on advanced democracies, while the development of the subject is still very embryonic in the countries of the region. These differences could be associated with the disparity in terms of expansion of patronage and degree of civil service development. In countries with entrenched meritocratic systems and where political nominations are marginal, work tends to focus on the links between politics and administration. On the other hand, in democracies where politicization is greater and the institutionalization of civil services tends to be precarious, as in the region, there is a tendency to study the political and administrative dimension in a relatively isolated way.

KEYWORDS: bureaucracy, political system, civil service

El grado de enraizamiento y expansión del patronazgo en América Latina ha dificultado la plena institucionalización de sistemas de mérito en la mayoría de los países de la región. Esa longeva práctica informal, que se remonta al período colonial, no ha cesado de desafiar y resistir los sucesivos intentos modernizadores. La politización ha ido progresivamente socavando el alcance de las reformas hasta el punto de desvirtuar, e incluso transgredir, las regulaciones y prácticas vinculadas a los nuevos sistemas, dejándolos, en muchos casos, obsoletos.

Pero a pesar del nivel de penetración e incidencia del patronazgo en la esfera pública, política y administración han sido dos campos de

investigación abordados de forma aislada en Latinoamérica. Por un lado, el patronazgo ha sido comúnmente equiparado a otras instituciones informales de naturaleza eminentemente política, sin mayor reparo sobre su interacción con la burocracia pública. Y, por otro lado, las administraciones públicas tienden a ser analizadas descontextualizadas de los sistemas políticos con los que interactúan. De ahí la necesidad de dar sistematicidad al tratamiento de las relaciones entre política y burocracia, para así contribuir a una discusión aún fragmentada en la región. Para ello, el presente trabajo tiene por objeto analizar el debate académico sobre la temática de las relaciones entre política y administración en América Latina a la luz de los avances realizados en las democracias desarrolladas.

Históricamente, la burocracia ha sido concebida como un recurso político (Geddes, 1996: pág. 176) y, como tal, ha sido objeto de pugnas. El patronazgo se ha constituido, durante siglos, en el instrumento a través del cual se ha intentado controlar el aparato administrativo.

La antigua institución del patronazgo ha funcionado como un mecanismo de poder para asegurar la lealtad a una amplia variedad de regímenes y servir a múltiples propósitos: perversos (de naturaleza autointeresada), asociados a la corrupción, nepotismo, partidismo, favoritismo, incompetencia, inequidad, particularismo; o nobles (ligados al liderazgo político), vinculados a la introducción de *expertise*, estabilidad, entre otros aspectos. Así, su utilidad, tanto para consolidar el poder político como para gestionar flexiblemente, contribuyen a comprender su carácter perdurable y persistente³ (Grindle, 2012: págs. 7, 31, 38-41, 23, 66-71, 241).

La práctica del patronazgo consiste, básicamente, en efectuar discrecionalmente⁴ nombramientos en puestos no electivos para fines estrictamente personales o políticos. Se configura en un sistema cuando se transforma en la principal vía de acceso a tales cargos. En este último caso, el patronazgo se institucionaliza, predominantemente de manera informal, en la medida en que se constituye en una forma convencional generalizada de nominación (Grindle, 2012: págs. 18-19). Pero el patronazgo no solo se reduce a la instancia de reclutamiento, sino que

³ O'Donnell (1997: págs. 323, 318-319) también señala que el particularismo, fenómeno que abarca al patronazgo y prácticas como el nepotismo, favoritismo, entre otras, es una regla resistente y duradera, especialmente por tratarse de una institución con profundas raíces históricas.

⁴ Distintos autores plantean que la nota distintiva y, a su vez, la principal debilidad del patronazgo, es su carácter arbitrario y discrecional (Scherlis, 2009: pág. 11; Grindle, 2012: pág. 32; Kopecký, Scherlis y Spirova, 2008: pág. 4).

se extiende también a la retención, promoción, premiación y disciplinamiento de los agentes del servicio civil (Peters y Pierre, 2004: pág. 2).

El patronazgo se asienta en una relación «contractual» o de intercambio diádica entre patrón y cliente, cuyo lazo se «cementa», según diversos enfoques, en normas morales de reciprocidad (Scott, 1986: pág. 44) o en cálculos individuales de utilidad (Kitschelt y Wilkinson, 2007: págs. 3-4), entre otros factores identificados por la literatura⁵. No existe un «patrón» prototípico, sino que el sistema puede ser dominado por una variedad de patrones, dada la versatilidad propia de esta institución y su relevancia en términos de construcción y afianzamiento del poder político. En este sentido, el sistema de patronazgo puede ser controlado preponderantemente por miembros del Ejecutivo, la legislatura, los partidos políticos, los sindicatos o de las élites económicas y sociales (Grindle, 2012: pág. 18).

Estos sistemas estaban profundamente arraigados en diversos países de Europa y Estados Unidos hacia fines del siglo XVIII e incluso hacia inicios del siglo XX en ciertos casos, período durante el cual comienzan a ser paulatinamente sustituidos por sistemas basados en el ingreso y progreso meritocrático, comúnmente denominados *servicios civiles*. Los servicios civiles emergen ante la necesidad de contar con una burocracia más experta y limitar la influencia directa y personal de los monarcas, presidentes, miembros de partidos políticos o parlamentarios sobre la administración (Grindle, 2012: págs. 4, 72-103; Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 420). Estos nuevos sistemas surgen para asegurar competencia técnica y prevenir los abusos del patronazgo, es decir, como «protecciones negativas» para evitar el control del servicio público por parte de los estamentos políticos y garantizar así la seguridad jurídica (Hecló, 1977: pág. 22; Prats i Catalá, 2017: pág. 2). El servicio civil se interpuso como un contrapeso efectivo en el marco de los esquemas de división de poderes existentes.

De este modo, los servicios civiles neutrales, que se conciben como componentes naturales de los sistemas políticos de las actuales democracias avanzadas, tienen escasos siglos de existencia, mientras que la longevidad de los sistemas sustentados en la lealtad política ha sido significativamente mayor (Peters, 1999: pág. 339). Los servicios civiles han sido una especie de «invención social» (Hecló, 1977: pág. 20) cuya implementación, más que ser producto de un momento de legitimación único

⁵ Véase, por ejemplo, Auyero (1996), quien pone énfasis en los esquemas mentales de percepción, apreciación, evaluación y acción como principios generadores de las prácticas particularistas.

y definitivo, fue fruto de una institucionalización lenta, frágil y plagada de conflictos. La gravitación que históricamente ha tenido el patronazgo como instrumento de poder favoreció la progresiva erosión de las reformas orientadas a la adopción de servicios civiles⁶. Con posterioridad a la formalización de los sistemas meritocráticos no cesó la presión por reintroducir las prácticas del patronazgo. Las reformas fueron resistidas, cuestionadas y sufrieron reveses, ante la persistencia del patronazgo (Grindle, 2012: pág. 2; Geddes, 1996: pág. 125).

El patronazgo no fue desterrado. Ha coexistido con servicios civiles, aunque presenta niveles variables de enraizamiento. En prácticamente todos los sistemas políticos se reconocen cuotas de cargos de confianza en los segmentos directivos (Peters y Pierre, 2004: pág. 2; Grindle, 2012: pág. 18). En un extremo se ubicarían democracias avanzadas, en las que se ha institucionalizado el servicio civil y en donde solo una pequeña cantidad de cargos jerárquicos es efectivamente ocupada en función a criterios políticos⁷; y, en otro extremo, se posicionarían países, con un menor nivel de desarrollo en su mayoría, donde casi no hay distinción entre política y administración, aunque estos últimos casos no se hallarían en términos puros, salvo alguna excepción, en tanto se trata de antiguos sistemas comunistas, del *spoils system* americano del siglo XIX y del sistema de cesantías español del mismo siglo⁸ (Meyer Sahling, 2010: pág. 203; Ramió y Salvador, 2005: pág. 131). A diferencia de las democracias desarrolladas, donde la idea de servicio civil de carrera es aceptada (Grindle, 2012: pág. 128), en los sistemas políticos en los que ha prevalecido una fusión entre partido y Estado, la neutralidad política no es ni aceptada y menos apreciada (Peters, 1999: pág. 340). En medio de estos dos extremos se identificaría un gran abanico de casos en los que han sido adoptados legalmente servicios civiles que admiten una baja o

⁶ Peters (1999: pág. 339) señala que el deseo por asegurar la lealtad es mucho más intenso que la voluntad de implementar un servicio civil imparcial.

⁷ En estos casos puede variar la amplitud del espacio reservado para nominaciones de posiciones directivas basadas en criterios políticos, pero el común denominador es el predominio de criterios de validez profesional para el conjunto de empleados (Ramió y Salvador, 2005: pág. 131). Por ejemplo, la tasa de designaciones políticas en España es 0,07 %, mientras que en Estados Unidos, donde la proporción de cargos de confianza es mayor, alcanza el 0,25 % (Ferraro, 2010: pág. 14).

⁸ El sistema de cesantías era una versión del *spoils system* que se extendió desde el 1812 hasta 1918 en España. Bajo este sistema, todos los empleados nominados por un determinado gobierno debían dejar su cargo con la entrada de la nueva gestión, sin que pudiera serles ofrecido un nuevo puesto en el sector público (Parrado Diez, 2000: pág. 252).

moderada proporción de puestos nominados políticamente, pero donde el patronazgo se extiende informalmente a posiciones escalafonarias. Esta situación, con todos sus marcados matices⁹, es la que predomina en Latinoamérica¹⁰.

En la mayoría de los países no han cesado los esfuerzos por expandir las oportunidades de patronazgo, pero en el marco de la realidad política latinoamericana, estas presiones han logrado impedir la plena institucionalización de los servicios civiles. Más allá de las previsiones legales, en estos sistemas políticos el patronazgo está profundamente enraizado, siendo la amplia brecha existente entre los servicios civiles adoptados normativamente y las prácticas informales una de sus notas distintivas, así como su principal debilidad (Grindle, año: págs. 18, 141, 147-148; Longo, 2006: pág. 576; Ramió y Salvador, 2005: pág. 104; Oszlak, 1997: pág. 1; Iacoviello, 2006: pág. 542).

La histórica dependencia del patronazgo por parte de los partidos políticos latinoamericanos es comúnmente asociada al hecho de que la democracia de masas antecedió a la consolidación de los servicios civiles meritocráticos¹¹. Desde sus orígenes, los partidos se replegaron en las frágiles estructuras estatales existentes para construir sus propias maquinarias (Gringle, 2012: págs. 248-250; Leiras, 2007, cit. en Scherlis, 2009), restringiendo así la implantación de los emergentes sistemas de carrera. E incluso, en el actual contexto de descrédito de los partidos políticos y de disminución del activismo voluntario, los partidos dependen de manera casi exclusiva de los recursos públicos, transformándose prácticamente en agencias estatales (Scherlis, 2009: págs. 32-33). Este fenómeno ha favorecido que las

⁹ La realidad de las administraciones públicas latinoamericanas es muy heterogénea. No se observan aparatos enteramente dominados por relaciones clientelares, ni tampoco se advierten administraciones íntegramente meritocráticas, sino que coexisten, en proporciones variables, tendencias de profesionalización y politización en todos los países (Iacoviello y Zuvanic 2009, cit. en Iacoviello y Strazza, 2011: pág. 71).

¹⁰ La tasa de designaciones políticas promedio de Latinoamérica es 3%, cifra que se reduce al 1% si se excluyen los países en los que la proporción de puestos sujetos legalmente a nominaciones de carácter político es alta, como Guatemala (17,76%), Brasil (9,52%) y Bolivia (9%). Pero el porcentaje de cargos de confianza reservados por ley puede diferir fuertemente de la cantidad de cargos efectivamente designados discrecionalmente. Además, los valores alcanzados son muy relativos. El caso de Brasil es muy emblemático en este sentido, dado que es uno de los países que deja librado al arbitrio político una mayor proporción de cargos, pero que, a su vez, cuenta con uno de los servicios más meritocráticos de la región y donde un gran porcentaje de los cargos políticos (63%) es efectivamente ocupado por funcionarios de carrera (Iacoviello, 2006: págs. 542-543, 571-572).

¹¹ Esta hipótesis ha sido esbozada por Martin Shefter ([1977], cit. en Grindle, 2012: págs. 26-28 y en Scherlis, 2009: pág. 27).

democracias latinoamericanas no hayan experimentado el proceso de racionalización burocrática en su plenitud (Ferraro, 2010: pág. 12).

Tal como se señalaba anteriormente, el fenómeno del patronazgo no se da en términos crudos en las democracias desarrolladas contemporáneas (Aberbach, Putman y Rockman, 1981: pág. 249) ni presenta un predominio absoluto en sociedades menos desarrolladas como las latinoamericanas (Iacoviello y Strazza, 2011: pág. 71). Pero si bien esta situación pone en evidencia que el tema del patronazgo, como modelo de reclutamiento generalizado, está ciertamente muerto, subsiste en la traza de la línea divisoria entre nominaciones políticas y no políticas (Grindle, 2012: pág. 136).

Esto implica que en todos los países existen fronteras variables entre política y administración (Peters y Pierre, 2004: pág. 11). Pero estos límites no siempre son precisos, nítidos ni estáticos, y mucho menos se ajustan estrictamente a las previsiones formales, como se indicaba. Su demarcación no es uniforme en los distintos países, sino que oscila en función a la expansión de las prácticas informales. Mientras que en países europeos estas divisiones son más definidas, excepto en determinadas coyunturas¹², en otras democracias desarrolladas, como la norteamericana, se desdibujan en virtud de arreglos informales¹³ (Hecló, 1977: pág. 82; Aberbach, Putman y Rockman, 1981: pág. 18). Esa borrosidad se amplifica aún más en las democracias latinoamericanas, donde las predominantes instituciones informales han corroído significativamente las regulaciones ligadas al servicio civil. Estas reglas que rigen al margen de las normas formales evidencian la influencia de la confianza y desconfianza, de las lealtades y de las redes personales (Hecló, 1977: pág. 55).

A su vez, la separación entre la esfera política y administrativa refleja la tensión entre valores republicanos y democráticos. Por un lado, existen impulsos para instaurar un sistema de empleo público meritocrático a los fines de garantizar la imparcialidad y/o la eficiencia técnica y, por otro lado, surgen presiones para ampliar los cargos de confianza con el objeto de asegurar una burocracia *responsive* hacia el liderazgo político (Aberbach, Putman y Rockman, 1981: pág. 3). El imperativo de establecer una esfera estable de neutralidad, autonomía y competencia técnica, cimentada en base al mérito, en ocasiones colisiona con el imperativo

¹² Grindle (2012: pág. 136) señala que la línea se vuelve menos rígida en períodos de guerra, crisis económicas y políticas, así como también durante la rápida expansión de responsabilidades estatales.

¹³ Hecló (1977: págs. 49-55, 82) identifica una serie de prácticas informales, tales como las desvinculaciones políticas, la designación política en puestos jerárquicos vacantes o en nuevos cargos, creando incluso burocracias paralelas, el sistema de *clearance*, excepciones especiales o referencias políticas.

de resguardar la dirección política del servicio civil y, de ese modo, la correspondencia entre resultados electorales y políticas públicas (Peters, 2000, cit. en Peters y Pierre, 2004: pág. 3), en aplicación al principio democrático de gobierno. La línea divisoria viene a cristalizar el equilibrio resultante de esas tendencias en tensión. Si la balanza se inclina a favor de un excesivo involucramiento burocrático en el proceso de políticas públicas se puede desencadenar una crisis de legitimidad, mientras que un esquema fundado en el dominio de los políticos puede conducir a una crisis de efectividad (Aberbach, Rockman y Putman, 1981: pág. 255) o a la proliferación de prácticas particularistas.

El debate académico sobre la separación y las relaciones entre política y administración se ha desarrollado principalmente en las democracias avanzadas, mientras que en los países latinoamericanos esta discusión es muy incipiente, planteándose, básicamente, en las instancias de demarcación formal de las fronteras entre los cargos de confianza y las posiciones de carrera en el marco de las reformas administrativas. Los estudios sobre interacciones entre política y burocracia datan de hace más de un siglo en los países desarrollados, pero se intensificaron en la década del setenta a partir de la publicación del trabajo de Aberbach, Rockman y Putman (1981), investigación que constituyó un hito en la materia.

Las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo de la discusión académica entre tales grupos de países podría interpretarse como el correlato de las variaciones existentes en términos de arraigo de patronazgo y, consecuentemente, de institucionalización del servicio civil. A mayor consolidación del servicio civil, el interés tiende a focalizarse en las relaciones entre política y administración, al acotarse el alcance del patronazgo. Por el contrario, a menor afianzamiento del servicio civil y mayor expansión del patronazgo, más escasos son los estudios relativos a las interacciones entre política y administración y cobran protagonismo los análisis sobre patronazgo y otras prácticas particularistas afines, como el clientelismo. A su vez, existen numerosos trabajos relativos a los servicios civiles de la región, pero estos no suelen trascender la fase meramente descriptiva o analítica y son generalmente evaluados descontextualizados de sus respectivos sistemas políticos.

La evolución desigual del servicio civil marca entonces diferencias en cuanto al desarrollo del debate sobre relaciones entre política y administración, pudiendo identificarse distintos «estadios» de la discusión sobre diversas aristas del tema relativas: a) al uso del patronazgo y las consecuentes variaciones en cuanto a la noción de politización, b) la autonomía y/o supremacía de la burocracia y c) la finalidad de la reforma administrativa.

1. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN SOCIEDADES AVANZADAS

Durante el siglo xx las democracias avanzadas asistieron a un proceso de gradual y definitiva consolidación de los servicios civiles clásicos (Grindle, 2012: pág. 128). Progresivamente se fue aceptando y afianzando el profesionalismo de la burocracia pese a los embates del patronazgo (Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 423). En Estados Unidos, por ejemplo, el movimiento hacia la profesionalización del servicio civil registró una fuerte tendencia ascendente en las décadas posteriores a la aprobación de la *Pendleton Act* en 1883, norma mediante la cual se instauró el servicio meritocrático en ese país (Ferraro, 2006: pág. 177). En el período 1884-1940 la proporción de puestos clasificados sobre la totalidad de cargos civiles a nivel federal creció de manera incremental. A los dos años de adoptada tal reforma, solo el 11,9% del empleo público total formaba parte de una burocracia profesionalizada, mientras que ese porcentaje alcanzaba el 80% en 1921. Durante la década del 30 esa proporción disminuyó a causa de la expansión de los programas asociados al *New Deal*, implementados mayormente por empleados no incorporados mediante el nuevo sistema, pero hacia 1940 el peso del empleo meritocrático sobre el general retomó su curso creciente (Johnson y Libecap, 1994: págs. 58-61).

Paralelamente a esta progresiva consolidación del servicio civil, la discusión sobre las relaciones entre política y administración evolucionó de un plano netamente normativo, con un foco en el grado de separación de ambas esferas o en la creciente burocratización y la preocupación centrada en el predominio del uso político de los cargos administrativos, hacia un plano empírico-descriptivo, enfocado en la dinámica de las interacciones entre políticos y funcionarios en el proceso de políticas públicas (Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 419), con una especial inquietud por la supremacía de la burocracia.

Los estudios iniciales sobre relaciones entre política y administración datan del siglo xix y hasta la década de 1940 fueron abordados desde una perspectiva netamente normativa, siendo Frank Goodnow, Woodrow Wilson y Max Weber, tres de los máximos exponentes en la materia. Los dos primeros señalaban la necesidad de separar política de la administración a los fines de evitar la corrupción (Goodnow 1900: págs. 45, 82, cit. en Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 421) y garantizar eficiencia (Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 421; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2012: pág.). Para Wilson (1887: pág. 210), en particular, la

administración pública debía ser apartidaria, situarse fuera de la esfera política, aunque conectada a las directrices políticas.

Por su parte, a inicios del siglo XIX Max Weber (1974) planteaba que la estructura burocrática, un orden racional-legal, asentado en la sujeción a normas abstractas, el servicio a una finalidad impersonal y el saber profesional especializado, constituía un estadio evolutivo superior contrapuesto a otras estructuras preburocráticas no racionales, como el patrimonialismo, basadas en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal, que no exhibían garantías contra la arbitrariedad (Weber, 1974: págs. 709; 718, 752-753; Suleinman, 2000: pág. 11). Para el autor, esa creciente tendencia hacia la burocratización¹⁴, a través de la cual ascendía un funcionariado especializado cuyo valor supremo era la integridad, se oponía a una propensión hacia la profesionalización de la política que implicaba el paulatino incremento de los activistas que vivían «de» la política y el consecuente recrudecimiento de la lucha por la distribución de cargos en el seno de los —en ese entonces— incipientes partidos políticos. Sin ese freno a la creciente apetencia por los cargos que representaba la consolidación de un cuerpo administrativo independiente, se caería en el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada. El *spoils system* americano del siglo XIX constituía un claro ejemplo de un aparato estatal administrado por aficionados u hombres de partido, sin otras cualidades que el hecho de haber sido útiles a su propio partido, que había favorecido la corrupción y el despilfarrero sin par. Y, justamente, la influencia de ese sistema se vio disminuida por la reforma del Servicio Civil impulsada a fines del siglo XIX en ese país (Weber, 1967: págs. 99-102, 141).

Subyacía a los planteos de los citados autores su preocupación por el uso extensivo, por parte de los partidos, de los puestos públicos como recursos políticos para la construcción de maquinarias electorales y la edificación de los aparatos partidarios. La corrupción, la impericia, la parcialidad y la desmesura en los gastos, eran algunos de los efectos adversos atribuidos a tales prácticas de patronazgo.

Con la expansión del servicio civil y la atenuación del patronazgo, durante la década de 1940 surgió el interés por la creciente influencia del servicio civil en el proceso de políticas públicas y comenzó a plantearse la necesidad de arrojar luz sobre la mecánica de las interacciones entre

¹⁴ Ferraro (2009: pág. 174) cuestiona la asociación de Weber a su supuesta defensa de la separación entre política y administración. Para el autor, el sociólogo alemán postulaba que una adecuada relación de trabajo entre la burocracia y el parlamento sería el factor que contribuiría a resolver los límites de la eficiencia de la racionalización burocrática.

políticos y burócratas (Lee y Raadshhelders, 2008: pág. 419). Recién a inicios de los setenta, Aberbach, Rockman y Putman (1981: pág. 3) impulsan el primer estudio empírico sistemático enfocado en los burócratas y políticos como *policymakers*¹⁵, que vino a constituirse en la línea de trabajo dominante en la materia. Estos autores se centraban en las percepciones que los políticos y los funcionarios públicos tenían sobre su papel y su actividad en el proceso de elaboración de políticas públicas (Peter y Pierre, 2000: pág. 32). Su análisis se circunscribía a ciertos actores formales del sistema político, como ser a las élites políticas y administrativas, y buscaba responder, básicamente, en qué medida había supremacía de un estrato sobre otro o en qué grado los roles convergían en la formulación de las políticas públicas.

Otros estudios de la época también ponían de manifiesto la imminente preocupación por la incremental burocratización de la política¹⁶ (Peters, 1981: pág. 56; Niskanen, 1974: pág. 30). Estos trabajos asociaban la mayor autonomía de la burocracia y su creciente involucramiento en el liderazgo gubernamental a diferencias en términos de incentivos, disponibilidad de información (Niskanen, 1974: pág. 30) y permanencia, como también al hecho de que los burócratas no eran meros ejecutores de políticas, sino que luchaban por sus propias concepciones sobre lo que consideraban buenas políticas (Peters, 1987: pág. 157; Peters, 1981: pág. 69; Peters, 1999: págs. 367-371).

La teoría del *public choice*, en particular el estudio de Niskanen (1974), marcó un punto de inflexión en el proceso de progresivo aumento de la influencia burocrática en la dirección de los asuntos políticos. Para el autor, los burócratas buscaban satisfacer sus propios intereses en sus relaciones con los representantes elegidos. Básicamente, sostenía que los burócratas negociaban con el Poder Legislativo o con el Ejecutivo para maximizar sus niveles de presupuesto. En un contexto en el que las restricciones presupuestarias constituían una fuerte preocupación, estas ideas inspiraron planteos a favor de una reafirmación de la supremacía de los políticos electos sobre los burócratas en relación al presupuesto y las políticas (Aucoin, 1990: págs. 116-117; Niskanen, 1974: pág. 28).

¹⁵ El trabajo fue publicado en el año 1981 bajo título *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*.

¹⁶ En contraposición a este tipo de hipótesis, por ejemplo, McCubbins y Schwartz (1984: págs. 166, 176) señalaban que uno de los actores formales del sistema político, el Poder Legislativo, no había abandonado ni visto debilitada su responsabilidad en el control de la burocracia, sino que había desarrollado una nueva forma de controlar, no tan directa, centralizada y minuciosa, sino más indirecta y descentralizada, para la cual se valía del apoyo de organizaciones y de ciudadanos.

Tal teoría constituyó uno de los pilares en los que se asentaron las reformas neogerenciales impulsadas durante las décadas de los ochenta y noventa, focalizadas, entre otros aspectos, en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia (Aucoin, 1990: pág. 115). Si bien diversos autores resaltaban la naturaleza contradictoria o paradójica de los resultados de las reformas o bien de las premisas sobre las que se basa la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que no solo incentivaban un mayor control político sino también una invasión de la burocracia en el terreno de la política (Aucoin, 1990: págs. 115, 126-127; Pollit y Bouckaert, 2010: pág. 201; Peters y Pierre, 2004^a: pág.), gran parte de ellos se inclinaba por reconocer que tales reformas contribuyeron a modificar la frontera en dirección a una mayor politización¹⁷ (Peters y Pierre 2004a: pág. 288; Aberbach, 2003: págs. 373, 389; Wilson, 2003: pág. 370; Peters y Pierre, 2004: págs. 130-132).

Pero el significado de politización en las democracias avanzadas varió sustancialmente a lo largo del proceso de expansión del servicio civil en paralelo a las modificaciones en cuanto al uso asignado a las designaciones políticas. Las prácticas de patronazgo adoptadas originalmente para la construcción de un aparato electoral y organizativo, progresivamente neutralizadas con el desarrollo del sistema de empleo meritocrático, fueron sustituidas por la utilización de las nominaciones de carácter político como recurso de gobierno, es decir, para dirigir el proceso de políticas públicas¹⁸. Con la consolidación de las burocracias meritocráticas no se erradicó completamente el patronazgo, sino que fue acotado su alcance y mutó su finalidad. Consecuentemente, en las democracias desarrolladas contemporáneas la politización es comúnmente asociada a los intentos por controlar la política y su implementación, más que solo a la distribución de puestos entre miembros del partido o familiares¹⁹ (Peters y Pierre, 2004: pág. 2).

¹⁷ Por su parte, Pollit y Bouckaert (2010: págs. 199, 215) arriban a una conclusión distinta. Para tales autores, en forma simultánea la gestión adquiere un dominio creciente y se refuerza el control político sobre los funcionarios públicos.

¹⁸ Scherlis (2009: págs. 45-52) clasifica las motivaciones del patronazgo en tres tipos: electoral, organizacional y gubernamental. En el caso del patronazgo electoral, las posiciones son ofrecidas para incentivar el voto por el partido o para premiar a los votantes leales en las elecciones generales o internas. El patronazgo organizacional tiene como finalidad asegurar la cohesión del partido, financiar sus actividades o mantener redes de activistas. Por último, el patronazgo gubernamental puede ser utilizado tanto para controlar áreas cruciales del gobierno a los efectos de garantizar la implementación de políticas afines al partido como para cooptar o construir coaliciones.

¹⁹ Peters y Pierre (2004: pág. 287) destacan que si bien la politización ha sido

Asimismo, ante la atenuación del patronazgo electoral y organizativo y la variación en cuanto a su finalidad, el interés académico se focalizó menos en este tipo de prácticas particularistas y más en las interacciones entre los actores políticos y administrativos formales en el proceso de elaboración de políticas públicas.

A su vez, la evolución del servicio civil fue acompañada por un sustancial giro en cuanto a las finalidades de las reformas administrativas impulsadas. Hacia fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, las reformas fueron diseñadas para garantizar la neutralidad y estabilidad frente a la discrecionalidad y flexibilidad predominantes. Pero a medida que los sistemas weberianos se iban afianzando, en las democracias industrializadas las bondades atribuidas a tal modelo se transformaron en objeto de críticas, mientras que los problemas que buscaba erradicar se convirtieron en soluciones. En esa dirección, los reformadores de fines del siglo XX cuestionan la excesiva autonomía de la burocracia, defecto ante el cual defienden una mayor *responsiveness* al liderazgo político (Grindle, 2012: págs. 6,12-14, 104; Aberbach, 2003: págs. 373-375; Campbell and Wilson, 1995, en Rouban, 2007: pág.).

2. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En las democracias latinoamericanas, a diferencia de lo que sucede en las democracias avanzadas, en la mayoría de los casos el viejo sistema de patronazgo no ha sido reemplazado por un servicio civil de carrera. A pesar de que gran parte de los países latinoamericanos dispone de las bases legales de un sistema de carrera, en muchos de ellos el uso extensivo del patronazgo no ha sido exitosamente socavado y continúa siendo la regla predominante (Grindle, 2012: págs. 12, 143-148). En la mayoría de estos países las burocracias clásicas nunca fueron implementadas acabadamente, dado que solo las normas y los procesos formales se han ajustado a los requisitos weberianos, mientras que los procesos reales y los valores han seguido siendo preburocráticos de naturaleza clientelar. En

principalmente una estrategia para incrementar el control de los políticos sobre la burocracia, en menor medida también ha sido un recurso para atraer a activistas. Ante el declive de la identificación ciudadano con los partidos políticos, estos se han replegado cada vez más en las estructuras estatales para nutrirse de seguidores. En los países industrializados, los partidos se han transformado en criaturas del Estado (Katz y Mair, 1995, cit. en Peters y Pierre 2004: pág. 287), dependiendo cada vez más de los cargos y recursos públicos para su subsistencia.

su lugar, se desarrollaron «buropatologías», formato próximo al sistema mixto que Weber denominó «burocracias patrimoniales» (Oszlak, 2002; Prats i Catalá 2003, cit. en Iacoviello y Strazza, 2011: pág. 64; Ramió y Salvador, 2005: pág. 104).

En ese sentido, los resultados de un diagnóstico sobre la calidad de los servicios civiles en la región realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014), sugieren una baja institucionalización de criterios de mérito para la incorporación y desvinculación de funcionarios. Tal situación se evidencia en el hecho de que los servicios civiles de los países latinoamericanos alcanzan tan solo un promedio de 42 puntos sobre 100 del índice de mérito medido por dicho organismo²⁰, aunque existen casos excepcionales, como el de Brasil, con una valoración de 93 puntos (Zuñanic y Iacoviello, 2010: pág. 16; Iacoviello y Strazza, 2014: pág. 48).

Ante la débil implantación de las burocracias weberianas o frente a su desarrollo más reciente (Grindle, 2012: pág. 12), la discusión sobre las relaciones entre política y administración en Latinoamérica presenta algunas semejanzas con las etapas iniciales de este debate en las democracias avanzadas. El desarrollo del tema en Latinoamérica, tal como se remarcó anteriormente, es aún muy fragmentario²¹, y la cuestión relativa a la separación de ambas esferas cobra mayor relevancia al momento de definir los marcos legales de los servicios civiles. Similarmente a los planteos originarios realizados en los países desarrollados, en las democracias latinoamericanas adquiere un gran protagonismo una de las caras de esta relación: la política. Así, la preocupación por la persistencia de las prácticas de patronazgo o de los fenómenos particularistas afines, como el clientelismo, alcanzan una centralidad inusual en las democracias desarrolladas de hoy. Si bien este tipo de prácticas no son exclusivas de los países en desarrollo, a partir de la literatura existente es posible concluir que el clientelismo y el

²⁰ El índice de mérito mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos y profesionales a efectos de reclutar, seleccionar a los empleados y desvincularlos de una organización (Zuñanic y Iacoviello, 2010: págs. 15-16; Iacoviello y Strazza, 2014, Anexo 1).

²¹ Véase, por ejemplo: Eaton, K. (2003). Can politicians Control Bureaucrats? Applying Theories of political Control to Argentina's Democracy. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, N°4: 33-62 (diciembre); Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, N°2 (junio): 165-182; Thwaites Rey, M. (2001). Tecnócratas versus punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política versus administración. Buenos Aires, *Revista Encrucijadas*, N°6 (abril); Grindle, M. (2012). Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.

patronazgo²² son rasgos desproporcionadamente distintivos de los países menos avanzados²³ (Stokes, 2007: págs. 617-618).

Ello no implica que no exista o sea escasa la literatura sobre servicios civiles en Latinoamérica, dado que ha sido muy prolífica. Lo que no se ha desarrollado prácticamente han sido estudios específicos y con cierto grado de sistematicidad sobre la relación entre los segmentos políticos y administrativos, sino que se han abordado ambas esferas más bien como compartimentos estancos.

En las democracias latinoamericanas, las nominaciones políticas para fines electoralistas y organizativos prevalecen en un contexto de institucionalización parcial de las burocracias y fuerte arraigo del patronazgo. En muchos países los cargos públicos son utilizados sobre todo para la movilización del voto y el sostenimiento de la organización partidaria, aunque en ocasiones estos usos coexisten con prácticas de patronazgo de carácter gubernamental, mediante las cuales se busca cooptar o introducir competencia para la implementación de políticas públicas específicas (Oszlak, 2009: pág. 14; Grindle, 2012: págs. 151-154; Geddes, 1996: págs. 133-134; Loureiro *et al.*, 1998; Pacheco, 2003; Nunes, 2001, cit. en Pacheco, 2008: pág. 180). El patronazgo electoral funciona como un mecanismo de financiamiento ilegítimo de los partidos políticos, a

²² Para la autora de referencia, Susan Stokes (2007: 606-607), el patronazgo es una subclase del clientelismo.

²³ Véase, por ejemplo: Auyero, J. (1996). La doble vida del clientelismo político. *Sociedad*, N° 8 (abril): 31-56; Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes, S. (2005). Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina. En Amaral, S. y Stokes, S. (eds.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina*. Buenos Aires: Eduntref: 246-274; Calvo, E. (2014). Political Screening and Public Sector Wages: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector; Calvo, E. y Murillo, V. (2009). Selecting Clients: Partisan Networks and the Electoral Benefits of Targeted Distribution. Paper preparado para ser presentado en Comparative Politics Workshop, Yale University, 11 de noviembre; Gordín, J. (2001). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop: *Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World*, Grenoble, France; Remmer, K.L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), 363-377; Schedler, A. (2004). El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66 (1), (enero-marzo): 57-97; Scherlis, G. (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis doctoral, Universidad de Leiden; Grindle, M. (2012) Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.

través de la recompensa mediante puestos públicos al personal que desempeña tareas partidarias. El patronazgo gubernamental, en cambio, antes que favorecer al partido mediante la recompensa a los asistentes y seguidores en campañas electorales, beneficia al líder que tiene una posición de poder ya consagrada en el gobierno y que nombra, entonces, a personas de su confianza para reforzar su liderazgo administrativo. De este modo, la politización, en gran parte de las democracias menos desarrolladas, implica distribución de cargos entre activistas para el sostenimiento de la estructura partidaria en mayor medida que esfuerzos por controlar el proceso de políticas públicas a través de nominaciones de seguidores de confianza en organizaciones estatales, con el fin de garantizar la adhesión personal a los programas de gobierno (Peters y Pierre, 2004: pág. 2)²⁴.

En cualquier caso, ante la frágil implantación de un servicio civil de carrera en la mayoría de las democracias latinoamericanas, la preocupación por la supremacía burocrática, esto es, por un dominio ilegítimo de la burocracia en todas las decisiones de política pública, salvo algunas excepciones²⁵, ha estado ausente en estos países.

En lo relativo a la reforma administrativa, mientras en las democracias desarrolladas, a medida que se consolidaban los servicios civiles emergían críticas hacia sus consecuencias adversas, como el inmovilismo, la falta de *responsiveness*, la ineficiencia y el formalismo, en Latinoamérica, hacia inicios del siglo XXI, los reformadores seguían exaltando las bondades del sistema weberiano. A diferencia de ciertos países desarrollados, donde en muchos de ellos los movimientos reformistas tienden a focalizarse más en la flexibilidad y en la discrecionalidad, gran parte de la literatura en los países latinoamericanos se inclina a centrarse en la neutralidad y estabilidad (Grindle, 2012: págs. 104-105, 13, 242), a semejanza de los planteos realizados en las fases iniciales del debate sobre las relaciones entre burocracia y administración. Incluso, diversos autores adhieren a la idea de que

²⁴ Sin embargo, Scherlis señala que, en Argentina, un contexto de desinstitucionalización de los partidos políticos y de un presidente con poderes altamente concentrados, ha favorecido la preponderancia de un patronazgo de tipo gubernamental en detrimento del patronazgo organizativo y electoral en el orden nacional. En ese país, las nominaciones políticas han sido utilizadas como medio para controlar los recursos institucionales y económicos a los efectos de asegurar la sumisión de la burocracia al proyecto presidencial y como instrumento de cooptación (Scherlis, 2009: págs. 134-165).

²⁵ Véase, por ejemplo: Heady, F. (2000). Administración pública. Una perspectiva comparada. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México y O'Donnell (1973, cit. en Eaton, 2003: pág. 34).

la reforma de la función pública tendría que implementarse siguiendo un orden secuencial, esto implicaría que primero deben completarse y consolidarse las burocracias meritocráticas de tipo weberianos, para recién después impulsar reformas de signo flexibilizador; aunque otros referentes sostienen que ambas dimensiones deben desarrollarse paralelamente²⁶ (Longo, 2008: págs. 47-51; Longo y Ramió, 2008: págs. 21-22; Pacheco, 2008: pág. 192; Parrado Diez, 2008: pág. 220).

3. CONCLUSIONES

El patronazgo ha sido una institución altamente resistente. Su tenacidad ha estado históricamente ligada a su utilidad como herramienta de poder, tanto para garantizar la lealtad a una diversidad de regímenes como para servir a una variedad de fines.

Diversos estudios muestran que, en gran parte de las actuales democracias avanzadas, los sistemas de patronazgo estaban hondamente enraizados hacia fines del siglo XVIII e inicios del siglo XX, época durante la cual comenzaron a ser progresivamente reemplazados por sistemas meritocráticos, con el objeto de introducir *expertise* y, principalmente, de evitar la intromisión de los segmentos políticos. Pero su implementación, lejos de ser sencilla, fue producto de un lento, conflictivo y frágil proceso de institucionalización a raíz de las incesantes presiones por expandir las oportunidades de patronazgo.

Las prácticas de patronazgo nunca fueron plenamente suprimidas y hoy conviven con servicios civiles, aunque con niveles variables de penetración. En las sociedades contemporáneas, en un extremo se posicionan los países industrializados, que cuentan con sistemas de carrera consolidados y donde se reserva solo una pequeña proporción de cargos para designar en función a criterios políticos. En otro extremo se identificarían países con menor nivel de desarrollo, como los latinoamericanos, que han aprobado legalmente servicios civiles que reconocen solo una razonable cuota de puestos jerárquicos sujetos a nominaciones políticas, pero donde el patronazgo se expande informalmente hacia gran parte de las posiciones estatutarias. En estos países los sistemas meritocráticos formales han cedido ante las constantes presiones del patronazgo,

²⁶ Esta postura ha sido plasmada incluso en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada el 26 y 27 de junio de 2003 en Bolivia.

institución con un profundo arraigo. La pronunciada brecha entre los servicios civiles formales y las prácticas efectivas representa su mayor debilidad.

Pero si bien el patronazgo no presenta una total hegemonía en prácticamente ningún país, es decir, no subsiste como un modelo de incorporación de personal generalizado, persiste como tema en la definición de la línea de separación entre estratos políticos y administrativos.

La discusión académica relativa a las relaciones entre política y burocracia se ha desarrollado durante más de un siglo en las democracias avanzadas, mientras que el debate es aún rudimentario en las democracias latinoamericanas. Estas diferencias podrían estar vinculadas a la desigual extensión del patronazgo e institucionalización del servicio civil. En la medida en que las prácticas de patronazgo estén menos enraizadas y el sistema de carrera más consolidado, el interés tiende a centrarse en las interacciones entre los actores formales de los segmentos políticos y administrativos. Mientras que, a menor implantación del servicio civil y mayor penetración del patronazgo, el interés se focaliza más en análisis sobre fenómenos particularistas que en las interacciones entre política y administración. En estos casos, ambas dimensiones suelen ser abordadas de forma separada.

Con el afianzamiento del servicio civil y la progresiva disminución del reclutamiento de carácter político en las sociedades desarrolladas, la preocupación académica por las intensiva politización de la burocracia y por la necesidad de establecer barreras a la arbitrariedad se trasladó hacia la dinámica de la interacción entre los segmentos políticos y administrativos formales y hacia un acotado patronazgo de carácter gubernamental.

En cambio, ante una menor institucionalización de los servicios civiles en América Latina y un mayor arraigo de las prácticas de patronazgo, la discusión académica presenta similitudes con los estadios iniciales del mismo debate en las democracias industrializadas. En estos países la preocupación se sigue enfocando en el uso extensivo del patronazgo y en su rol fundamental para el sostenimiento de las maquinarias partidarias. Esto no quita que existan numerosos estudios sobre servicios civiles, pero el abordaje, tanto de la dimensión administrativa como política, se efectúa de manera predominantemente aislada. Los trabajos sobre las burocracias latinoamericanas suelen realizarse al margen de los sistemas políticos o de la cultura política en los que están insertas.

Por ello, es relevante avanzar en una agenda de investigación regional que se oriente a entrelazar los campos de la gestión pública y la ciencia política. Por un lado, estudiar las conexiones de la burocracia estatal

con las instituciones y prácticas políticas que la circundan puede contribuir al entendimiento sobre la viabilidad de los programas de modernización. Comprender la centralidad que en la construcción del poder político juegan los cargos públicos, y el manejo de los recursos estatales a los que indirectamente se accede mediante su ocupación, se constituye en un elemento esencial para identificar los condicionantes que enfrenta la institucionalización de los servicios civiles. La aproximación a la estructura de incentivos políticos que opera sobre los actores involucrados en las iniciativas de cambio administrativo permite abordar la reforma en clave de proceso, reconociendo sus marchas y contramarchas, los intereses que la atraviesan y los obstáculos que afronta.

Por otra parte, la indagación sobre la interacción entre partidos políticos y burocracia permite un mayor acercamiento a los cambios y adaptaciones que sufren las organizaciones partidarias. El creciente repliegue de los partidos políticos en las instituciones públicas los ha transformado en *parties of the public office*. Esa incremental penetración política en las estructuras estatales moldea sus formatos e incide en los procesos de (des) institucionalización de los sistemas de partidos políticos. Consecuentemente, vislumbrar ese cada vez más estrecho vínculo entre partido y Estado constituye un ineludible desafío para interpretar las mutaciones por las que transitan los actores partidarios (Kopecký y Mair, 2006; Katz y Mair, 1995).

4. REFERENCIAS

- Aberbach, J.D. (2003). The U.S. Federal Executive in an Era of Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16 (3) (julio), 373-399.
- Aberbach, J.D., Putman, R.D. y Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Ciudad, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3 (2), 115-137.
- Auyero, J. (2004). Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico. *Nueva Sociedad*, 193, 133-145.
- Auyero, J. (1996). La doble vida del clientelismo político. *Sociedad*, 8 (abril), 31-56.

- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes, S. (2005). Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina. En S. Amaral Samuel y S. Stokes (eds.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina* (págs. 246-274). Buenos Aires, Argentina: Edutref.
- Calvo, E. (2014). *Political Screening and Public Sector Wages: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector*. Ciudad, país: editorial.
- Calvo, E. y Murillo, V. (2009). Selecting Clients: Partisan Networks and the Electoral Benefits of Targeted Distribution. Paper preparado para ser presentado en Comparative Politics Workshop, Yale University, 11 de noviembre.
- Carlson, I. y Payne, J.M. (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. Recuperado el 2 de 5 de 2018, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5892/Estudio%20Comparativo%20de%20Estad%20C3%ADsticas%20de%20Empleo%20P%20C3%ABlico%20en%2026%20Pa%20C3%ADses%20de%20Am%20C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Carpenter, D.P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J : Princeton University Press.
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2009). Bureaucracy, Politics and Corruption. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg y Lund University. Preparado para presentar en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Toronto, Canadá, 3 al 6 de septiembre.
- Eaton, K. (2003). Can politicians Control Bureaucrats? Applying Teories of political Control to Argentina´s Democracy. *Latin American Politics and Society*. 45 (4) (diciembre), 33-62.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64, (5), 748-765.
- Ferraro, A. (2010). From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America. Salamanca, España: manuscrito.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid, España: INAP.

- Ferraro, A. (2008). Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, 50, (2), 101-129.
- Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41 (2) (junio), 165-182.
- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. California, Estados Unidos: University of California Press.
- Gordín, J. (2001). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. *Workshop: Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World*, Vic-ky Randall and Lars Svasand, Co-directors, Grenoble, France.
- Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Ciudad, país: Harvard University Press.
- Hecló, H. (1977). *A government of strangers. Executive Politics in Washington*. Washington, DC, Estados Unidos: Brookings Institution.
- Heredía, B. (2002). La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. Washington, DC, Estados Unidos: Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.
- Iacoviello, M. (2006). Análisis comparativo por subsistemas. En K. Echabarría (ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica* (págs. 531-572), Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Iacoviello, M. e Iturburu, M. (2010). Empleo público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina. Proyecto: DataGov Stand Alone Budget-(RG-K1111).
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)* (págs. 13-60). Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, 11 (16), 51-95.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 52, 45-82.

- Jonhnsn, R.N. y Libecap, G.D. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). Citizen-politician linkages: an introduction. En H. Kitschelt y S. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (págs. 1-49). Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Kopecký, P. y Mair, P. (2006). Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: An Introduction. *Workshop on Political Parties and Patronage*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 April.
- Kopecký, P. Scherlis, G. y Spirova M. (2008). Conceptualizing and measuring party patronage. Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper. Series N° 25.
- Lapuenta, V. y Nistotskaya, M. (2009). To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22, (3), 431-458.
- Lee, K. y Raadshhelders, J. (2008). Political Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putman and Rockman, 1981. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21 (3) (julio), 419-438.
- Longo, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 45-78). Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Longo, F. (2006). Una lectura transversal de los resultados. En K. Echebarría (ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica* (págs. 593-610). Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Longo, F. y Ramió, C. (2008). Introducción. En F. Longo y C. Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 9-24). Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Mccubbins, M. y Schawartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1) (febrero), 165-179.
- Meyer-Sahling, J. (2010). In Search of the Shadow of the Past: Legacy Explanations and Administrative Reform in Post-Communist East

- Central Europe. En M. Painter y G. Peters (eds.), *Tradition and Public Administration* (págs. 203-216). Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Nef, J. (2003). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. En G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (págs. 523-535). Londres, Gran Bretaña: Sage Publications.
- Niskanen, W.A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Estados Unidos: Aldine Publishing Company.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 42 (octubre), págs.
- O'Donnell, G. (1997). Otra institucionalización. En O'Donnell, G., *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (págs. 305-330). Buenos Aires, país: Paidós.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Proyecto OEA-PNUD. La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.
- Pacheco, R. (2008). Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 171-198). Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Pacheco, R. (2003). Profesionalización y reforma gerencial en Brasil. En D. Arellano, R. Egaña, y R. Pacheco (eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública* (págs.). Caracas, Venezuela: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- Painter, M. y Peters, G. (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. En M. Painter y G. Peters (eds.), *Tradition and Public Administration* (págs. 19-30). Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Parrado Diez, S. (2008). Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana. En F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 219-259). Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Parrado Diez, S. (2000). The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System. En H. Bekke, Hans y M. Van Der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (págs. 247-274). Estados Unidos, Reino Unido: Edward Elgar pub.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

- Peters, G. (1981). The problem of Bureaucratic Government. *The Journal of Politics*, 3, 56-82.
- Peters, G. y Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequence. En G. Peters y J. Pierre (eds.), *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control* (págs. 1-13). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Peters, G. y Pierre, J. (2004a). Conclusion Political control in a managerialist world. En G. Peters y J. Pierre (eds.), *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control* (págs. 283-290). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Peters, G. y Pierre, J. (2000). Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante. *GAPP* (7-18) (enero-agosto), 31-38.
- Pollitt, Ch. y Bouckaert, G. (2010). *La Reforma de la Gestión Pública: un análisis comparado*. Madrid, España: INAP.
- Prats i Catalá, J. (2017). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya. Recuperado el 30 de abril de 2017, de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Remmer, K.L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), 363-377.
- Rouban, L. (2007). Political-Administrative Relations. En J.C.N. Raadschelders, T.A.J. Toonen y F.M. Van der Meer (eds). *The Civil Service in the 21st Century* (págs. 263-278). Hampshire , Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Schedler, A. (2004). El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (1) (enero-marzo), 57-97.
- Scherlis, G. (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- Schuster, C. (2014). When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America. Trabajo presentado en la 85° Annual Conference of the Southern Political Science Association. Nueva Orleans, 9 al 11 de enero.
- Scott, J. (1986). ¿Patronazgo o explotación? En E. Gellner *et al.*. *Patrones y clientes* (págs. 35-61). Barcelona, España: Júcar.

- Peters, G. y Pierre, J. (2004a). Conclusion Political control in a managerialist world. En G. Peters y J. Pierre (eds.), *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control* (págs. 283-290). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Sotiropoulos, D. (2009). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics*, 27 (3), 405-422.
- Sotiropoulos, D. (2004). Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a 'model' of South European Bureaucracy? The Hellenic Observatory, The European Institute, London School of Economics and Political Science, Discussion Paper N° 17.
- Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En C. Boix y S. Stokes (eds.), *Handbook of Comparative Politics* (págs. 604-627). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Suleinman, E. (2000). ¿Es Max Weber realmente irrelevante? *GAPP*, N° 17-18 (enero-agosto), 3-17.
- Thwaites Rey, M. (2001). Tecnócratas versus punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política versus administración. *Revista Encrucijadas*, N°6 (abril).
- Weber, M. (1974). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Tomo I. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Wilson, G.K. y Barker, A. (2003). Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16 (3) (julio), 349-372.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2) (junio), 197-222.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58-59, 9-41.
- (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 al 15 de noviembre.