

5

EXPRESIONES COMUNES DEL PATRONAZGO: UN FENÓMENO SIN ÉPOCAS NI FRONTERAS¹

María Mercedes Llano (*)
CONICET / Universidad de Cuyo

RESUMEN

El presente trabajo tiene por finalidad realizar un aporte a la discusión académica sobre la temática de las relaciones entre política y administración en América Latina a través del reconocimiento de la diversidad de expresiones del patronazgo en las prácticas y estructuras administrativas en la región, a la luz de otros casos de patronazgo masivo, como el americano y español del SXIX e inicios del siglo SXX y los mediterráneos contemporáneos. A partir del estudio se identifica una serie de patrones transversales asociados al fuerte arraigo del patronazgo en las experiencias analizadas, como la masiva politización de los puestos directivos, la disociación entre las regulaciones y el funcionamiento efectivo de los servicios civiles, la sistemática elusión de la estructura carrera mediante el uso de diversos mecanismos de fuga, la filtración política de la burocracia permanente por la vía de nominaciones excepcionales o promociones basadas en criterios discrecionales y la incorporación extensiva de nominados políticos al sistema de carrera sin mediar consideraciones de mérito, entre otras prácticas.

PALABRAS CLAVE:

patronazgo, burocracia pública, politización, clientelismo, profesionalización.

ABSTRACT

This paper aims to make a contribution to the academic discussion on the topic of relations between politics and administration in Latin America through the recognition of the diversity of manifestations of patronage in administrative practices and structures in the region, in light of other cases of massive patronage, like the American and Spanish cases at the end of the XIX century, and the beginnings of the XX century, and contemporary Mediterranean cases. The study identifies a series of cross-cutting patterns associated with the strong roots of patronage in the analysed experiences, such as the massive politicization of managerial positions, the dissociation between regulations and the effective functioning of civil services, the systematic avoidance of career structure by using various mechanisms of escape, political filtration of the permanent bureaucracy by way of exceptional nominations or promotions based on discretionary criteria and extensive incorporation of political appointees to career system without any considerations of merit, among other practices.

KEY WORDS:

patronage, public bureaucracy, politicization, clientelism, professionalization.

(*) E-mail: mechidd@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN: 28/04/16

ACEPTACIÓN FINAL: 24/10/16

1 INTRODUCCIÓN

El nivel de penetración y extensión del patronazgo² en América Latina ha limitado la plena institucionalización de las burocracias meritocráticas en gran parte de los países de la región. Esa longeva práctica informal, presente ya en el inicio de la vida independiente de los Estados latinoamericanos, ha desafiado y resistido persistentemente los esfuerzos modernizadores. La politización ha ido progresivamente erosionando las reformas hasta impregnar, e incluso violentar, las regulaciones y prácticas asociadas a los nuevos sistemas, dejándolos en muchos casos obsoletos.

Pero a pesar de la expansión e incidencia del patronazgo en la esfera administrativa, ambos aspectos han sido comúnmente abordados de manera aislada en América Latina. El patronazgo ha sido preponderantemente analizado en asociación a otras prácticas particularistas de naturaleza eminentemente política, como el clientelismo, sin mayor reparo en su interacción con el fenómeno específico de la burocracia pública. La manera en que este fenómeno se ramifica, manifiesta y pervive en el aparato estatal ha sido desatendida.

Por ello, el presente trabajo tiene por finalidad realizar un aporte a la discusión académica sobre la temática de las relaciones entre política y administración en América Latina a través del reconocimiento de la diversidad de expresiones del

patronazgo en las prácticas y estructuras administrativas centrales en la región, a la luz de otros casos de patronazgo masivo, como los de Estados Unidos y España del siglo XIX e inicios del siglo XX y los mediterráneos contemporáneos.

A raíz de las similitudes que presentan, todas estas experiencias proporcionan un adecuado marco de referencia para analizar y reconocer ciertas pautas afines que evidencian el arraigo del patronazgo, patrones que han llegado a ser catalogados, incluso, bajo similares «etiquetas» a pesar de las distancias geográficas y temporales que los separan. Si bien en los casos americano y español seleccionados el sistema de patronazgo se hallaba prácticamente en su máxima «pureza», mientras que los restantes presentan dosis variables de patronazgo y profesionalización (Iacoviello y Zuvanic, 2008: 5), en todos los casos los impulsos hacia la politización de la burocracia, al menos, han sido predominantes (Longo y Ramió, 2008: 10).

El profundo enraizamiento del patronazgo y su naturalización es un rasgo común de los casos seleccionados. A esto se suma el hecho de que esta convención informal ha sido usualmente acompañada de otras prácticas particularistas como el caciquismo o bossismo, el amiguismo, el nepotismo o el favoritismo, entre otras. Asimismo, en la generalidad de los casos el patronazgo ha sido utilizado preponderantemente para la movilización electoral y como recurso para apuntalar la maquinaria partidaria, aunque también la clase política ha usado las nominaciones políticas como mecanismo de cooptación y en menor medida ha recurrido a las mismas para asegurar ciertos niveles de competencia técnica.

Además, en los casos analizados los procesos de universalización del voto y de emergencia de los partidos políticos de masas fueron previos a la consolidación de servicios civiles de carrera, favoreciendo la captura política de los cargos públicos. A su vez, los casos escogidos han sido testigos de la manera en la que la extensión y penetración del patronazgo han limitado la adopción y el impacto de las reformas meritocráticas. En contextos en los que el patronazgo ha estado fuertemente institucionalizado, un torrente de presiones políticas ha emergido con posterioridad al impulso de las innovaciones administrativas, desvirtuando o incluso evaporando los esfuerzos reformistas. Otro punto en común es que esos contextos de patronazgo expandido han estado frecuentemente asociados a entornos de baja industrialización o, actualmente, a prácticas ligadas a lo que se denomina «capitalismo de amigos».

Estos casos de patronazgo de «alta intensidad» constituyen adecuados parámetros para reconocer características estructurales y conductuales propias de entornos hondamente politizados. Pero antes de avanzar en la identificación de los patrones compartidos, se describirán más detalladamente los casos escogidos.

2 PATRONAZGO: UNA PRÁCTICA EXTENDIDA

2.1. PATRONAZGO EN ESTADOS UNIDOS EN EL SXIX E INICIOS DEL SXX

El patronazgo era una nota distintiva del sistema político americano en la mayor parte del SXIX y en las primeras décadas del SXX. Su institucionalización era tal, que llegó a ser concebido como una convención natural y legítima (Grindle, 2012: 107). El origen del sistema suele ser atribuido a la victoria del Presidente Jackson en 1828, cuya campaña giró en torno a la necesidad de dar representatividad al gobierno y hacer accesibles los puestos públicos al hombre común (Prats i Catalá, 2014: 6; Johnson y Libecap, 1994: 14) ante el predominio de una élite patricia de alto estatus social (Skowronek, 1982: 31). La doctrina jacksoniana se asentaba en tres argumentos. El primero consistía en que la ocupación de un cargo público por un extenso plazo corrumpía. Sin la periodicidad de las elecciones, la virtud del agente se vería superada por las tentaciones del poder. El segundo planteaba que el ejercicio de un puesto público era un derecho cívico. El tercero se basaba en la concepción del empleo público como realizador de tareas superficiales, de la cual se derivaba la idea de que cualquier hombre podría desempeñar fácilmente las simples tareas del estado (Carpenter, 2001: 44). Básicamente, el patronazgo era visto como un instrumento para democratizar el gobierno (Johnson y Libecap, 1994: 4).

La distribución de puestos era un elemento central de la estructura de los partidos políticos. Bajo el sistema de patronazgo, los puestos federales se distribuían a los seguidores locales como premio a su compromiso durante la campaña electoral. Los puestos de patronazgo eran temporarios y la permanencia en el cargo dependía del activismo político de sus ocupantes a favor de sus benefactores y de la contribución de una proporción de su salario al sostenimiento del partido (Johnson y Libecap, 1994: 12, 15). Así, un cambio de administración presidencial implicaba una rotación masiva de los empleados (Carpenter, 2001: 41).

En un esquema de partidos orientados a lo local (Johnson y Libecap, 1994: 15), los legisladores jugaban un rol de intermediarios en la distribución de cargos federales (Grindle, 2012: 92) entre las maquinarias partidarias locales y sus «*bosses*», de cuyo respaldo dependía su candidatura, y el presidente, quien en ejercicio de su poder constitucional de nominación en la rama ejecutiva, negociaba las posiciones de patronazgo a cambio de promesas de apoyo a leyes y políticas o a su reelección. De este modo, el patronazgo era funcional a la obtención de votos como también a la construcción de apoyo a las políticas del gobierno (Johnson y Libecap, 1994: 12, 15, 4)

El patronazgo era tan medular en la vida partidaria, que los partidos se constituían en ejércitos políticos en competencia por el reparto del botín del gobierno

federal (Skowronek, 1982: 39), de ahí su clásica denominación como *spoils system*. Su subsistencia dependía más de la obtención de puestos, contratos y favores para sus miembros que de la promoción y defensa de asuntos de estado (White, 1954, cit. en Johnson y Libecap, 1994: 15). La naturalización del patronazgo alcanzaba tal punto que los dirigentes partidarios y congresistas consideraban como un «derecho» el acceso a los puestos públicos (Johnson y Libecap, 1994: 16–17).

Además de moldear a los partidos políticos, el patronazgo modeló al estado nacional (Carpenter, 2001: 41). El desarrollo de las organizaciones de masas fue previo a la emergencia de una burocracia meritocrática (Skowronek, 40–41; Hecló, 1977: 22), secuencia que contribuyó a la captura política del aparato administrativo y a su adaptación a las necesidades partidarias.

La institución del patronazgo gozó de cierta popularidad, hasta transcurrida la segunda mitad del SXIX, por su contribución a la movilidad social, a la integración de los inmigrantes a la vida política y a la promoción de los ideales de equidad (Johnson y Libecap, 1994: 16; Prats i Catalá, 2014: 6). La Guerra Civil marcó un punto de inflexión, a partir del cual comenzó la degradación del sistema de patronazgo a raíz de la expansión de conductas oportunistas y la consecuente proliferación de cuestionamientos hacia la incompetencia, ineficiencia, mala reputación de las agencias y la propagación de prácticas corruptas (Prats i Catalá, 2014: 6 Johnson y Libecap, 1994: 14, 23; Mosher, 1968, cit. en Aberbach, 2003: 374; Grindle, 2012: 92; Carpenter, 2001: 56). Los empleados de patronazgo comenzaron a ser percibidos socialmente como una nueva élite partidocrática incompetente, carente de principios y nada sensible a las demandas ciudadanas (Skowronek, 1982: 43; Prats i Catalá, 2014: 8). Las críticas hacia los partidos mayoritarios eran implacables, los cuales eran considerados como «instituciones controladas (...) por gente que hace de la política un negocio» y como «(...) dos grandes bandas de especuladores políticos, que alternativamente toman posesión del poder estatal y lo explotan a través de los medios más corruptos y para los fines más corruptos (...)» (Engels, 1891, cit. en Skowronek, 1982: 40).

Después de varios intentos fallidos de reforma (Grindle, 2012: 93-94), en 1883 el Congreso aprobó la *Pendleton Act*, norma que autorizó la contratación basada en el mérito sólo para una pequeña proporción de cargos federales (Johnson y Libecap, 1994: 4). Esta iniciativa se dirigía, básicamente, a desintegrar la hegemonía alcanzada por los partidos a lo largo del siglo (Skowronek, 1982: 41). El sistema de mérito se extendió gradualmente, coexistiendo con las prácticas de patronazgo, y recién fue completado con posterioridad al New

Deal (Geddes, 1996: 117; Carpenter, 2001: 46). La transición no fue sencilla. Ante el fuerte enraizamiento del patronazgo en la vida política americana, el servicio civil de carrera fue sometido a constantes esfuerzos por limitar su alcance (Grindle, 2012: 107). Además, la nueva ley dejaba amplios márgenes para la manipulación política de los trabajadores federales ante la falta de garantías contra el despido arbitrario y la ausencia de requerimientos vinculados a la neutralidad política (Jonhson y Libecap, 1994: 72). En ese contexto, los políticos encontraron una gran cantidad de alternativas para continuar utilizando el patronazgo (Grindle, 2012: 111).

Este proceso de consolidación del servicio civil meritocrático fue en cierta forma previo (Hecló, 1977: 22) o, al menos, concomitante a la era de la industrialización. Con posterioridad a la Guerra Civil, la economía rural devino más industrializada, y la emergente sociedad empresarial comenzó a reclamar por mayor seguridad jurídica y eficacia gubernamental. Estas demandas requerían la construcción de nuevas capacidades administrativas que implicaban la reorganización estatal bajo un formato distinto al del patronazgo que garantizara la imparcialidad y la provisión de mejores servicios (Skowronek, 1982: 4, 13; Prats i Catalá, 2014: 8-9; Jonhson y Libecap, 1994: 22-23).

2.2. PATRONAZGO ESPAÑOL DEL SXIX Y COMIENZOS DEL SXX

El sistema de las expandidas «cesantías» acompañó a la democracia española desde que fuera sancionada la Constitución de 1812 y se extendió a bastante más de la mitad de los puestos públicos hasta 1918 (Grindle, 2012: 59; Ferraro, 2010: 1, 2; Parrado Diez, 2000: 252), alcanzando su máximo apogeo durante el régimen de la Restauración (Cazorla 1992). En esa etapa, la vida política en prácticamente toda España estaba moldeada por prácticas clientelares, el reemplazo de empleados públicos por motivos políticos era masivo con cada cambio de gobierno (Moreno Luzón, 1995: 193).

Bajo el sistema de patronazgo, los empleados públicos debían dejar su puesto ante un recambio de gobierno y, a su vez, no se les podía ofrecer un cargo en ninguna otra dependencia estatal, pautas que se traducían en remociones y contrataciones masivas ante la asunción de cada nuevo gobierno. Con el tiempo, comenzó a otorgarse una pensión a los agentes que eran removidos de sus puestos, surgiendo así la figura del «cesante» que habría de convertirse en todo un tipo social, incluso en la literatura (Ferraro, 2010: 17, 22; Parrado Diez, 2000: 52).

Durante la etapa restauracionista, signada por el abstencionismo y la desmovilización política, se estableció constitucionalmente (1876) un mecanismo de alternancia en el poder entre dos partidos políticos al que se lo denominó

sistema de turnos (Grindle, 2012: 59; Varela Ortega, 2001: 151–152). La rotación de los dos partidos —liberales y conservadores— no se realizaba mediante procedimientos de votación competitivos (Romero Maura, 1977: 53), los resultados electorales eran más bien producto de pactos electorales previos, basados en un entramado de complejas negociaciones entre los candidatos y el gobierno, entre éste y los caciques; entre los diferentes caciques y facciones; y entre los diferentes partidos. Los resultados acordados se materializaban mediante el «encasillado», práctica consistente en la asignación anticipada de escaños a los candidatos oficiales y opositores que el gobierno había decidido apadrinar o tolerar (Varela Ortega, 2001: 498). Los acuerdos entre los caciques y las élites partidarias o gubernamentales nacionales, se sellaban a través de la distribución de puestos públicos y otros beneficios (Grindle, 2012: 111).

Los caciques desempeñaban un rol clave en la instrumentación de las elecciones convenidas, por el cual exigían parte del botín administrativo para conformar a sus clientelas (Varela Ortega, 2001: 498, 509; Gutiérrez y Zurita, 2001: 312-314). Los jefes políticos locales ofrecían votos a las élites políticas nacionales a cambio de puestos públicos y otros beneficios para sus seguidores. Los cargos se otorgaban no sólo en base a los servicios políticos brindados durante las campañas sino también en función a las futuras contribuciones en su condición de agentes electorales. Los servidores civiles estaban habilitados para votar y su participación electoral podía resultar desequilibrante. Por ello, el personal era coaccionado a sufragar por los candidatos oficiales mediante la aplicación de distintos mecanismos de monitoreo, como la utilización de uniformes decorados o la entrega directa de sobres con marcas³, que aseguraban su respaldo. Esta estrategia de fraude electoral, junto a otras, eran conocidas como «pucherazo» (Varela Ortega, 2001: 467, 478-483; Grindle, 2012: 59; Parrado Diez, 2000: 52).

De este modo, el sistema de turno, en su conjunto, se basaba en el reparto alternado y ordenado de cargos legislativos y administrativos, además de otros beneficios. La relevancia del patronazgo en ese contexto era tal, que las crisis internas del gobierno se disparaban, en gran medida, no por desavenencias programáticas, sino por los desacuerdos en cuanto a la asignación de puestos (Moreno Luzón 2014: 12; Grindle, 2012: 97; Varela Ortega, 2001: 514).

Al igual que en Estados Unidos, en España el aparato administrativo se amoldó al patronazgo político. El surgimiento de los partidos políticos y la universalización del voto con antelación a la consolidación de un servicio civil de carrera (Ferraro, 2010: 15–16), contribuyeron al control político del aparato administrativo y en cierta medida, a la naturalización del patronazgo. En un

plano macro, la burocracia reflejaba la alternancia de los partidos de turno en el poder (Grindle, 2012: 60) y, en un plano micro, evidenciaba su feudalización por parte de los caciques (Varela Ortega, 2001: 509). Las sucesivas rotaciones de personal le imprimían así un carácter efímero a la administración pública (Varela Ortega, 2001: 150).

Las prácticas de patronazgo proliferaban en un marco de una economía eminentemente agrícola y de baja industrialización. Asimismo, el capitalismo de amigos era otra de las notas propias de ese contexto de alta politización y escaso desarrollo económico (Cazorla, 1992; Ferraro, 2010: 2).

Durante ese período afloraron los cuestionamientos hacia la hegemonía de los caciques y de la oligarquía política sobre la provisión de empleos así como también hacia el uso que hacían de los cargos públicos para la manipulación de los resultados electorales (Ferraro, 2010, 25; Moreno Luzón, 2006: 10–11). Las críticas no se restringían a los usos y abusos de los puestos públicos, también se dirigían al usufructo por parte de los partidos de «todo» lo que había de instrumento del Estado (Ortega y Gasset, 1961: 274). Para los detractores, imperaba la arbitrariedad particularista de las élites políticas, reinando por todas partes el favor (Moreno Luzón 1995: 192). En general, la actividad política era asociada a la búsqueda de la satisfacción de los intereses personales (González Seara, 1966, cit. en Romero Maura, 1977: 54), hasta incluso era mayoritariamente asumido que el cargo público, especialmente a nivel local, servía para que el ocupante y su entorno se enriquecieran ilícitamente (Moreno Luzón 2014: 3).

La penetración del patronazgo limitó el avance de la reforma administrativa. El servicio civil español evolucionó a través de un proceso incremental que se extendió a lo largo de muchos años. Durante el SXIX hubo dos intentos de reforma orientados, básicamente, a establecer la inamovilidad en el cargo, pero sus efectos fueron sólo nominales (Parrado, 2000: 250, 252). De hecho, crónicas de la época evidenciaban la remoción diaria de una gran cantidad de funcionarios a pesar de las regulaciones que establecían su estabilidad (Varela Ortega, 2001: 150). Recién en 1918 se aprobó el Estatuto de Funcionarios en el que se establecía la estabilidad en el cargo y la aplicación de exámenes competitivos para el ingreso a la administración pública. Si bien esta reforma tuvo efectos reales, significando el fin de las cesantías, los gobernantes siguieron disponiendo de un amplio margen de acción para nominar a sus seguidores. Incluso, el sistema de patronazgo resurgió durante los gobiernos dictatoriales de Rivera (1923–1931) y Franco (1939–1975), períodos en los que se produjeron purgas (Parrado 200: 253; Moreno Luzón, 2014: 29; Grindle, 2012: 99).

2.3. PATRONAZGO EN LAS DEMOCRACIAS MEDITERRÁNEAS CONTEMPORÁNEAS

El patronazgo en las democracias mediterráneas europeas ha sido un fenómeno duradero y de profundo arraigo. A lo largo del SXX la distribución de puestos públicos entre los partidos era habitual en los países del sur de Europa, práctica que se intensificó entre las décadas del '70 y '80. La propagación e intensidad de las potestades partidistas para designar discrecionalmente en las posiciones públicas en la región se evidencia en los altos valores obtenidos por la mayoría de los países del sur europeo en términos de Índice de Patronazgo Partidista, indicador agregado que mide la escala y profundidad de dicha práctica particularista. De 15 democracias europeas evaluadas, Grecia (0,62), Italia (0,47) y España (0,4) registran niveles de patronazgo por encima de la media europea (0,34), mientras que Portugal (0,29) se posiciona levemente por debajo de esos valores promedio (Kopecký y Mair, 2011: 9).

La amplitud de las nominaciones políticas en las administraciones públicas mediterráneas es muy extendida, a tal punto que, en el caso griego, la literatura especializada ha aludido a la sobrepolitización de la burocracia (Ongaro, 2010: 176–177; Sotiropoulos, 2009: 409–411; Sotiropoulos, 2004a: 257, 279). El patronazgo alcanzaba una gran magnitud hacia fines de los '80 en Grecia; se calculaba que durante los ocho años del gobierno socialista habrían ingresado unos 300 mil empleados sobre una base provisional con el fin de satisfacer a las redes clientelares del partido. Además, ese alto grado de imbricación entre la administración y el partido en Grecia se ponía de manifiesto en el hecho de que el 89% de los miembros activos del partido ocupaba un puesto público (Papadopoulos, cit. en Cazorla, 1992)⁴. Una noción similar a la jacksoniana de garantizar el acceso popular a los cargos públicos que forma parte del imaginario colectivo griego, también podría servir de motor al patronazgo. En este sentido, en amplios sectores de la sociedad prevalece el ideal igualitario de que las posiciones estatales deben abrirse a la totalidad de candidatos sin prácticamente distinción de credenciales (Sotiropoulos, 2004a: 279).

En buena parte de los países mediterráneos el patronazgo ha sido utilizado, preponderantemente, como herramienta para premiar a los seguidores partidarios y atraer votos⁵. En el caso particular de Grecia, comúnmente se señala que el manejo político de los cargos públicos ha estado más ligado a la necesidad de generar votos que a la de implementar políticas públicas. Asimismo, en ese país se ha consolidado, recientemente, una tendencia hacia el clientelismo interpartidario o, en otras palabras, hacia el uso del patronazgo como mecanismo de cooptación (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 411; Sotiropoulos, 2004a: 257, 270, 279).

Al igual que en Estados Unidos y España, en la región mediterránea la democratización previa al proceso de modernización favoreció la proliferación de las prácticas de patronazgo. En el caso griego, el voto universal y el consiguiente desarrollo de la competencia partidaria y el faccionalismo, fueron anteriores a la construcción de un servicio civil meritocrático, con lo cual, las débiles estructuras burocráticas nacientes fueron incapaces de sobreponerse a los designios políticos. En el caso portugués, los recursos estales se transformaron en un factor crucial para la edificación de los emergentes partidos políticos en el período revolucionario ('74-'75). El patronazgo se constituyó en un elemento central para la formación y sostenimiento de las incipientes fuerzas partidistas, limitando la profesionalización de la burocracia pública. Consecuentemente, en esos países nunca logró conformarse una élite administrativa (Sotiropoulos, 2004a: 265–266; Sotiropoulos, 2009: 405; Jalili, Silva y Moreira, 2012; Jalili y Lisi, 2009).

En las democracias mediterráneas los altos niveles de politización han tendido a mantenerse y la extensión de las prácticas informales ha restringido el pleno desarrollo de burocracias meritocráticas (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 407, 415–416). En el caso específico de Grecia, el servicio civil de carrera está débilmente institucionalizado. Las prácticas informales han carcomido el sistema meritocrático formalmente adoptado, coexistiendo elementos propios de un modelo weberiano y de una burocracia patrimonialista (Sotiropoulos, 2004a: 260, 265).

En algunos de estos países, como en el caso griego, durante el SXIX e inicios del SXX el patronazgo estuvo asociado a contextos de economías agrarias predominantes y de escasos enclaves industriales (Sotiropoulos, 2004a: 265). Y, el patronazgo en las democracias contemporáneas del sur europeo, ha estado ligado a un capitalismo asistido, en el que ciertas empresas e instituciones financieras se han visto beneficiadas a partir de la distribución particularista o personalista de contratos, subsidios, transferencias y otro tipo de protecciones gubernamentales. Fruto de estas prácticas ha sido la conformación de una constelación de empresas periféricas al estado acostumbradas a depender de los recursos públicos para su enriquecimiento (Sotiropoulos, 2009: 407–408).

2.4. PATRONAZGO EN LAS ACTUALES DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

El patronazgo es una institución hondamente arraigada y duradera en el contexto latinoamericano (Longo, 2006: 601; Nef, 2003: 526). Sus orígenes se remontan a la época de la colonia, período durante el cual el reclutamiento en sector público se organizaba en torno al favor real y a la venta de puestos. La discrecionalidad en el acceso a los cargos públicos siguió siendo dominante

con posterioridad a la emergencia de los estados independientes en el SXIX y, con el desarrollo de los partidos políticos de masas en los albores del SXX, el patronazgo comenzó a focalizarse en las lealtades hacia el partido o hacia individuos tales como caudillos o caciques (Grindle, 2012: 157–160).

El profundo enraizamiento del patronazgo en América Latina también está estrictamente asociado a otro legado colonial, el principio de «acato pero no cumpro», tradición que dejó librado un amplio espacio para la discrecionalidad (Painter y Peters, 2010: 23). De tal precepto decantaba un orden político patrimonialista en su esencia y sólo superficialmente legal racional que ha favorecido una frágil institucionalización del servicio civil de carrera en la región (Nef, 2003: 524). Los países latinoamericanos han adoptado formalmente meritocracias, pero la transición de un sistema de patronazgo a una burocracia de carrera no se ha completado en la región, siendo aún predominante la politización de la mayoría de los sistemas de gestión de personal (Ferraro, 2010: 14; Heredia, 2002: 15; Grindle, 2012: 154–155). Ese disfraz legal de una realidad sustancialmente particularista ha generado una combinación perversa entre arbitrariedad clientelar y rigidez (Iacoviello y Strazza, 2011: 53).

En la región no existen casos de extrema politización o de extrema meritocracia, sino más bien se da un abanico de situaciones intermedias que presentan proporciones alternativas de tendencias hacia el patronazgo o profesionalización, con una inclinación dominante hacia el manejo político del aparato administrativo (Iacoviello y Strazza, 2011: 71; Ramió y Salvador, 2005: 35). Un dato indicativo de tal propensión lo constituye el hecho de que 11 de 16 países incluidos el índice de mérito medido por el BID (2014), se ubican por debajo del promedio regional (42/100) (Strazza y Iacoviello, 2014: 47-48)⁶. Esa construcción parcial de los servicios civiles weberianos en Latinoamérica también ha contribuido a la coexistencia de distintos tipos de burocracias al interior de cada país, que incluyen desde burocracias clientelares, paralelas, administrativas clásicas hasta meritocráticas (Echebarría, 2008: 37–38; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 37).

A semejanza del caso americano, en países como Brasil, el patronazgo en todos los niveles ha llegado a ser justificado como una característica de los sistemas democráticos (Grindle, 2012: 206). Pero más allá de la recurrencia eventual a esa pantalla, el uso del patronazgo en América Latina ha respondido preponderantemente a la necesidad de afianzar o ampliar las bases electorales y de consolidar las maquinarias partidarias o personales. Esa funcionalidad comúnmente asignada al patronazgo ha estado estrictamente ligada al rol protagónico que desempeñan los dirigentes locales en la movilización territorial del voto, quienes establecen un vínculo crucial entre políticos y votantes. Si

bien el patronazgo electoral y organizativo tiende a ser dominante, el manejo político de las posiciones públicas también ha perseguido otros fines como la incorporación de personal capacitado o la cooptación política⁷ (Grindle, 2012: 151, 190, 208; Geddes, 1994: 149; Heredia, 2002: 16).

En algunas democracias latinoamericanas, el patronazgo ha definido las bases para la formación de los partidos políticos e incluso se ha llegado a constituir en el principal mecanismo para el sostenimiento de la maquinaria partidaria. La construcción de partidos desde el estado y la captura partidaria de la burocracia ha sido una práctica recurrente en Latinoamérica (Grindle, 2012: 162; Scherlis, 2012: 48, 73). En ese contexto, el control del empleo público es concebido como un recurso de poder irrenunciable (Longo, 2008: 62).

Además de incidir en la conformación de los partidos, el patronazgo condicionó la configuración de los servicios civiles. En América Latina, tal como se señaló en el Cap. 1, la emergencia de los servicios civiles con posterioridad a la consolidación de partidos políticos habituados a la colonización del aparato administrativo, dificultó la construcción de una burocracia autónoma (Grindle, 2012: 248–249). La fuerte politización de la burocracia se refleja en las distintas «capas geológicas» de funcionarios ingresantes que se han ido sedimentando a medida que se suceden los distintos gobiernos. Debido a este fenómeno, en algunos países se puede predecir la afiliación partidaria de los agentes en función al año en el que fueron incorporados (Oszlak, 2001; Geddes, 1994: 178; Iacoviello, 2006: 544).

La profunda penetración política en las estructuras estatales ha dificultado la institucionalización de servicios de carrera. La incorporación del mérito no sólo ha ocupado un lugar central en las agendas de reforma contemporáneas, sino que también ha sido el aspecto más elaborado desde el punto de vista normativo. Ante el dominante patronazgo, la profesionalización ha llegado a transformarse en el lema o la receta para contrarrestar la politización (Gaetani y Heredia, 2002, cit. en Painter y Peters, 2010: 24; Iacoviello, 2006: 542; Longo 2006: 601; Pacheco, 2008: 182). Sin embargo, la brecha entre el volumen de las reformas legales promulgadas y los cambios efectivos es amplia. El modelo weberiano sigue sin desarrollarse plenamente en la región y, en su lugar, en muchos países sólo se han configurado bolsones tecnocráticos de excelencia (Longo, 2006: 600; Zuvanic y Iacoviello, 2010:37; Painter y Peters, 2010: 24). También se han impulsado en las últimas décadas algunas reformas de signo flexibilizador vinculadas a la Nueva Gestión Pública que más que contribuir a mejorar el desempeño de los aparatos burocráticos, han favorecido el resurgimiento de patronazgo (Nef, 2003: 531; Ramíó y Salvador, 2005: 32).

Las burocracias latinoamericanas han estado fuertemente moldeadas por infructuosos intentos de modernización. Estos sucesivos fracasos han convertido a los aparatos estatales en auténticos «cementeros de proyectos» (Nef, 2003: 532; Oszlak, 2009: 10). Las reformas cobran un vigoroso impulso inicial, pero pronto se disipan o desvirtúan porque no suelen ser acompañadas de incrementos adicionales de reforma a raíz de las intensas presiones políticas a las que están sometidos los nuevos sistemas administrativos. En un entorno altamente politizado como el latinoamericano, las reformas han sido frecuentemente minadas con posterioridad a su implementación (Geddes, 1994: 117; Grindle, 2012: 204).

El patronazgo ha estado inserto en contextos de bajo desarrollo económico en los que el capitalismo de amigos o de cuates —como comúnmente se lo ha denominado— constituye una nota distintiva. El prebendalismo ha sido de los pilares del accionar gubernamental (O'Donnell, 1993: 70), no sólo en sus relaciones con los partidos políticos, sino también con sectores del empresariado. Paralelamente a partidos clientelistas, en América Latina ha operado una amplia red de empresarios dependientes de los favores, protecciones y concesiones gubernamentales (Dresser Guerra, 2013: 57; Del Percio, 2005: 190; Bunel y Prévôt Schapira, 1995: 227).

3 PATRONES ESTRUCTURALES Y CONDUCTUALES ASOCIADOS A CONTEXTOS DE PATRONAZGO

Los casos analizados proporcionan un marco adecuado para identificar una serie de pautas estructurales y de comportamientos característicos de entornos altamente politizados. A pesar de que los casos seleccionados se han presentado en épocas y latitudes distintas, es posible reconocer ciertos patrones comunes asociados a escenarios en los que las prácticas de patronazgo han estado profundamente enraizadas. En este apartado se pasará revista a tales fenómenos.

3.1. LUGARES PREDILECTOS DEL PATRONAZGO

El extensivo uso del patronazgo en las altas posiciones y una menor permeabilidad política en los puestos de bajo nivel merced a las protecciones legales, constituyen notas comunes de los casos analizados.

En Estados Unidos, la *Pendleton Act* se focalizó, inicialmente, en las posiciones administrativas y técnicas, mientras que los cargos jerárquicos quedaban librados a la discrecionalidad de la élite partidaria y ciertas posiciones bajas

—como puestos de menor escala en el Correo— se reservaban para satisfacer las apetencias políticas de las maquinarias locales (Skowronek, 1982: 69–72, 81–82; Grindle, 2012: 96, 108).

En las democracias del sur de Europa la colonización política de los niveles jerárquicos es amplia. El segmento de cargos de confianza es significativamente mayor en comparación a otros países occidentales. En Portugal, los altos cargos directivos constituyen un foco de ocupación partidista, al igual que en España contemporánea, donde la transición democrática fue acompañada de un control partidario cuasi masivo de los puestos ejecutivos. La desconfianza en el personal heredado impulsó a los sucesivos gobiernos socialistas (1982) y conservadores (1996) a reemplazar a tres cuartos de los altos funcionarios. Ser «uno de nosotros» constituía la regla de acceso a las posiciones de responsabilidad estatal⁸ (Jalili, Silva y Moreira, 2012; Kickert, 2011; Parrado, 2004; Alba y Navarro, 2011). Por su parte, el uso político de puestos de baja categoría como premio para los dirigentes partidarios, es una práctica que sigue vigente, aunque con una menor regularidad por la contracción del empleo público (Ongaro, 2010:177; Sotiropoulos, 2004: 34–35) y, seguramente, debido a la barrera de contención que representa la estabilidad laboral frente las presiones partidistas a ese nivel.

142

En América Latina se identifica una tendencia hacia una elevada rotación en los niveles superiores, e incluso medios, y hacia una mayor permanencia en los escalones bajos (Grindle, 2012: 151; Heredia, 2002: 16). Un caso excepcional es el de Chile, país que desde inicios del 2000 ha ido progresivamente extendiendo la cobertura de cargos de confianza mediante mecanismos de selección competitivos a través de un innovador sistema denominado Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La cantidad de cargos provistos bajo este nuevo sistema ha incrementado en un 170% desde su adopción y, como reflejo de ese fenómeno, la tasa de designaciones políticas ha disminuido de 1,34 en el 2004 a 0,55 en el 2013 (Iacoviello, 2006a: 162; Llano, 2014: 18, 49; Iturburu y Iacoviello, 2010:14).

Pero más allá de esa propensión general, el alcance del patronazgo es variable al interior de cada país. En el caso de Argentina, las nominaciones políticas son dominantes en prácticamente todas las altas posiciones, pero la gravitación del patronazgo diverge en los distintos sectores que integran el estado nacional. Los Ministerios se posicionan como el locus del patronazgo, donde las designaciones de carácter político abarcan desde los cargos jerárquicos hasta los puestos de rango medio y bajo, siendo los partidos responsables de la mitad o de dos tercios de las plazas. En cambio, los organismos

descentralizados cuentan con burocracias más autónomas y estables (Scherlis, 2009: 102, 107, 112, 114).

Una práctica a la que recurren los partidos latinoamericanos para controlar las cúpulas burocráticas es el uso de la figura de las «encargaturas» de funciones de conducción, dispositivo mediante el cual se deja vacante el cargo o se desplaza a su titular para otorgar tareas de alta responsabilidad a una persona de confianza. En países, como en Uruguay, el empleo de este mecanismo está ampliamente expandido, dado que el 60% de los directivos ostenta encargaturas transitorias y mayoritariamente discrecionales (Iturburu, 2014; Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002).

3.2. BRECHA ENTRE LAS NORMAS Y LAS PRÁCTICAS

La débil implantación de los servicios civiles formalmente adoptados, combinada, paradójicamente, con una regulación pormenorizada y desmedida del accionar administrativo, constituye un rasgo característico de la mayoría de sistemas burocráticos analizados. En estos casos, las prácticas particularistas han tendido a aflorar ante la adopción de instituciones formales, en ocasiones importadas, generando un fuerte desajuste entre las regulaciones y las prácticas.

Distintos autores remarcan el limitado cumplimiento inicial de las normas ligadas al servicio civil americano (Skowronek, 1982: 83) y el efecto meramente nominal de las reformas administrativas impulsadas en España en la primer mitad del SXIX (Parrado Diez, 2000: 52).

En las democracias mediterráneas también convive un excesivo formalismo con un expandido clientelismo (Painter y Peters, 2010: 22). La discrepancia entre las provisiones legales y el funcionamiento efectivo del servicio civil es muy pronunciada en esa región, debido, en parte, a la superposición de modernas instituciones administrativas a sociedades premodernas en las que el particularismo ha sido predominante. Incluso, pese a la erosión y al desgaste de los arreglos formales, proliferan las regulaciones administrativas. En esos países existe una tendencia a abordar todas las problemáticas a través la aprobación o modificación de leyes, favoreciendo una sobreproducción normativa (Sotiropoulos, 2009: 415).

Asimismo, la frágil institucionalización de las burocracias meritocráticas es la patología común de las democracias latinoamericanas (Ramíó y Salvador, 2005: 24). En ámbito administrativo no está exento, tal como se indicó anteriormente, de la brecha entre el *pays réel* y el *pays légal* que históricamente ha caracterizado a los países de la región (O'Donnell, 1997: 323). Las organizaciones públicas incorporan los atributos formales de un sistema de carrera, pero la observancia práctica de esas reglas es muy baja (Nef, 2003: 532; Heredia,

2002: 15). Las persistentes prácticas particularistas corroen las instituciones formales, muchas veces inspiradas en modelos foráneos, produciendo un desacople entre las normas legales y su funcionamiento efectivo (Ramió y Salvador, 2005: 81). Se ha llegado incluso a señalar que la formalidad del modelo legal racional frecuentemente enmascara una parodia de burocracia (Gouldner, 1954, cit. en Nef, 2003: 532).

Esa precariedad del servicio civil va comúnmente acompañada de una profusión de normas que ha favorecido la fragmentación y dispersión de los servicios civiles al interior de los países (Longo, 2006: 599–600). Ese excesivo legalismo, mezclado con un penetrante patronazgo, configura un escenario de sobreburocratización formal y una infraburocratización real (Echebarría, 2008: 27–28).

3.3. MECANISMOS DE EVASIÓN

La utilización de instrumentos alternativos para evadir los esquemas de carrera ha sido una práctica recurrente en los casos analizados. La creación de nuevas unidades administrativas no sujetas a regulaciones de personal y el reclutamiento de agentes por la vía de diversas modalidades de contrataciones transitorias han sido los dispositivos de fuga de mayor aplicación (Grindle, 2012: 150,154–155; Oszlak, 2009: 8–9), aunque en las democracias contemporáneas también se ha hecho uso de «contrataciones satélites» en instituciones tales como fundaciones o universidades e inclusive de incorporaciones indirectas en empresas concesionarias o prestatarias de servicios públicos —práctica de difícil constatación.

El empleo de estas válvulas de escape suele justificarse en la necesidad de incorporar a personal experto, de implementar una agenda de políticas o de evitar las rigideces atribuidas al sistema de carrera, sin embargo, la funcionalidad política de estos mecanismos tiende a ser central ante la desconfianza en el personal heredado y la voluntad de los políticos de traer a su gente (Grindle, 2012: 150; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 32; Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2003: 13–14).

En el caso americano, en el marco de los programas del *New Deal* se crearon agencias que fueron exceptuadas, en su mayoría, de las regulaciones de mérito. Las nuevas incorporaciones que se realizaban bajo ese estado de excepcionalidad, se fundamentaban en la necesidad de implementar rápidamente los programas y de construir apoyo a las políticas presidenciales (Johnson y Libecap, 1994: 60). Pero estos subterfugios fueron utilizados incluso con posterioridad a la consolidación del servicio civil americano. En ciertas épocas el patronazgo sobrevivió a través del uso de posiciones temporarias o de la creación de puestos que llegaron a configurar una burocracia en las sombras que «bypaseaba» el sistema de carrera (Grindle, 2012: 114; Hecho, 1977: 49–50).

En el caso griego, e incluso en la burocracia española contemporánea, la duplicación de estructuras y la creación de cargos políticos han formado parte del paisaje de las prácticas administrativas (Sotiropoulos, 2004a: 258; Pardo, 2004: 230). Del mismo modo, en Italia la clase política ha recurrido a la creación de una administración paralela de cuerpos y agencias para esquivar un rígido servicio civil (Kickert, 2011).

Las democracias latinoamericanas se han transformado en un laboratorio de estos mecanismos elusivos. La fragmentación del sistema de mérito a través de la diversificación contractual y la conformación de instancias de gestión ad hoc por fuera de las regulaciones del sistema de carrera, han favorecido la instalación de burocracias paralelas en ciertos países de la región (Oszlak, 2009: 9–10; Longo, 2008: 54; Iacoviello, 2006: 535).

Pero además de esas clásicas prácticas, el patronazgo ha ido encontrando nuevas vertientes en la región. La tercerización en universidades y fundaciones se ha transformado en uno de los nuevos caminos para saltar el sistema de carrera, al que se agrega la colocación de personal afín en empresas concesionarias de servicios. Las privatizaciones y otras modalidades de externalización de servicios públicos se han constituido en un vehículo indirecto de favores de empleo (Iacoviello y Pando, 2015; Echabarría, 2008: 42).

Las presiones por expandir las oportunidades de patronazgo se han encauzado a través de estos mecanismos evasivos que han contribuido a desarrollar verdaderos apéndices burocráticos de las estructuras de carrera, limitando significativamente el alcance de los sistemas meritocráticos (Grindle, 2012:150, 215–216).

3.4. PURGAS POLÍTICAS

La remoción por motivos políticos ha sido una de las notas clásicas del patronazgo. Las desvinculaciones de carácter discrecional, en mayor o menor medida, están presentes en todos los casos, e incluso, en algunos de ellos su alcance ha llegado a ser generalizado.

La rotación era la regla en el gobierno americano del SXIX. La permanencia en el cargo se extendía mientras perduraba la lealtad y el compromiso hacia los benefactores políticos. Bajo esta convención, el recambio de una administración presidencial implicaba un reemplazo integral de los ocupantes de los puestos públicos (Grindle, 2012: 107; Carpenter, 2001: 39, 41). Incluso, esta práctica no fue abolida mediante la *Pendleton Act* debido a la ausencia de previsiones legales en materia de estabilidad, omisión ligada al deseo de los legisladores de evitar la formación de una élite administrativa. En tales circunstancias, se les seguía exigiendo compromiso político a los empleados clasificados bajo

amenaza de despido. La garantía de estabilidad no se concretó hasta después de 1897 (Johnson y Libecap, 1994: 49, 51, 61).

En España del SXIX e inicios del SXX, las purgas masivas por motivos políticos eran sistemáticas. Estas prácticas, fuertemente institucionalizadas, representaban una completa sustitución de los agentes públicos ante la asunción de un nuevo gobierno (Ferraro, 2010: 2, 17). En las democracias contemporáneas del sur de Europa, la rotación es elevada en las posiciones directivas, pero es variable la vulnerabilidad de los agentes de carrera al despido político frente a cambios de gestión (Ongaro, 2011: 178), seguramente a raíz de las protecciones legales relacionadas al principio de estabilidad en el sector público.

Algunos países latinoamericanos registran remociones masivas en escenarios de alternancia gubernamental. En República Dominicana hasta la introducción de garantías constitucionales contra los despidos injustificados en 2010, las transiciones presidenciales iban acompañadas de un proceso de rotación a gran escala de los empleados públicos existentes, conocido como «aplanadora». Asimismo, Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador en el primer lustro del 2000, reportaban altos niveles de politización en los procesos desvinculación de personal, con amplia rotación de funcionarios con cada cambio de administración. Mientras que en otras democracias de la región se presenta la paradoja de una excesiva flexibilidad en la instancia de reclutamiento acompañada de una extrema rigidez en los mecanismos de desvinculación de los cargos de carrera⁹ (Iacoviello, 2006: 542; Oszlak, 2009: 9; Longo 2006: 605; Longo y Echabarría, 2008: 64; Schuster, 2014; Iacoviello, 2006). Se combina una elevada rotación en los estratos administrativos altos con esquemas de estabilidad fuertemente rígidos para las posiciones de base. La inamovilidad en esos puestos es tal que la literatura ha llegado a catalogarlos como empleos vitalicios (Heredia, 2002: 16). Pero más allá de esta tendencia, de un estudio sobre servicios civiles latinoamericanos realizado por BID en el 2006, se desprende la existencia generalizada en la región de remociones por motivos de cambio de signo político de los gobiernos¹⁰.

3.5. BLANQUEO

La regularización o blanqueo de los nominados políticos ha sido una nota distintiva de los casos analizados. En el *spoils system* americano esta práctica fue frecuentemente utilizada con el fin tanto de proteger a los seguidores ante una eventual derrota electoral del partido en el gobierno como de bloquear posiciones de patronazgo a sus competidores¹¹. Durante los treinta años posteriores a la reforma, las formalizaciones basadas en criterios estrictamente políticos

representaron aproximadamente el 20% del crecimiento total del empleo clasificado. Si bien se señala que el blanqueo sirvió para extender la cobertura del sistema de mérito, creaba una atmósfera de sospecha al desconfiar las nuevas administraciones de los empleados heredados bajo este procedimiento (Johnson y Libecap, 1994: 60, 63; Hecló, 1977: 41,44; Skowronek, 1982: 73; Peters, 2004: 125).

En las democracias mediterráneas la incorporación de personal a la planta estable a través de procedimientos extraordinarios es una práctica habitual, comúnmente denominada titularización. En España, Italia, Grecia y Portugal los nominados políticos han solido ingresar por la vía de contrataciones temporarias que en el corto plazo son transformadas en posiciones permanentes, sorteando las cualificaciones e instancias de selección previstas por la normativa (Alba, 1998; Cassese, 1993, Spanou, 1996 y Sousa, 2001, en Kickert, 2011). En el caso italiano el blanqueo ha llegado a ser la forma dominante de acceso al sistema de carrera. De hecho, a cientos de miles de agentes que fueron reclutados entre 1973–1990 sin exámenes de ingreso en ese país, les fue concedida la estabilidad a través de leyes especiales (Sotiropoulos, 2004: 36).

El pase masivo de empleados a la planta estable de carrera es también una práctica recurrente en América Latina. Por ej., las Constituciones de Brasil de 1946 y 1988 contemplaban la conversión en funcionarios permanentes de todos los agentes que en ese momento trabajaban en el sector público, independientemente de la modalidad de ingreso (Pacheco, 2008: 180). La contracara de este tipo de incorporaciones ha sido la generación de un clima de desconfianza hacia la burocracia heredada que conduce a la contratación de un nuevo séquito de agentes leales, quienes seguramente pasarán a formar parte del personal estable antes de concluir la gestión del gobierno con el que accedieron al cargo. De este modo, en el largo plazo se reproduce un incesante círculo vicioso de blanqueo-incorporación de personal de confianza- blanqueo (Ozslak, 2009: 9; Scherlis, 2009: 138; Llano, 2010¹²) que en muchos casos ha favorecido el incremento del tamaño de la administración pública.

3.6. PENETRACIÓN DEL PATRONAZGO EN LA ESTRUCTURA DE CARRERA

En los casos de estudio el patronazgo ha avanzado sobre el esquema de carrera a través de distintas prácticas formales o informales que han llegado a contrariar las previsiones normativas. La variación de la línea divisoria entre política y administración, la desclasificación, las nominaciones provisorias y la politización de los ascensos, son algunas de esas estrategias de filtración política en el servicio civil.

En Estados Unidos, una vez puesto en marcha la *Pendleton Act*, afloraron las discusiones por el trazado la línea de separación entre los segmentos políticos y administrativos¹³. Las incesantes presiones por expandir el patronazgo a las que estaban sujetos los dirigentes políticos, se traducían en decisiones presidenciales de desclasificación de los cargos estatuarios o en la exceptuación a empleados de los procedimientos meritocráticos por parte del Congreso (Skowronek, 1982: 69, 74; Johnson y Libecap, 1994: 49)¹⁴. Además de esa intromisión legal, otros arreglos informales como el uso de recomendaciones presidenciales o la manipulación política del órgano rector del servicio civil americano, reflejaban el influjo político en el sistema meritocrático (Carpenter, 2001: 43; Skowronek, 1982: 202).

En los países mediterráneos las prácticas informales también han contribuido a perforar la burocracia de carrera. El patronazgo se torna evidente en muchos arreglos de contratación y promoción, instancias en las que tiende a ser dominante la aplicación de criterios políticos más allá de las prescripciones normativas. En tal sentido, la transformación de puestos estables en vacantes para efectuar nominaciones transitorias de carácter político, el uso de recomendaciones y designaciones excepcionales, al igual que la politización de los ascensos son prácticas recurrentes en la región (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 410–411; Stirling, 1968, cit. en Zuckerman 1977: 65; Sotiropoulos, 2004a: 258; Jalili, Silva y Moreira, 2012).

A semejanza del caso americano, en algunos países latinoamericanos, una vez implementado el servicio civil, surgió la puja por bajar la línea de división entre cargos políticos y administrativos a los fines de extender el patronazgo (Grindle, 2012: 223, 233). Por ejemplo, en el año 2012 se excluyó el 11% de los puestos de mayor jerarquía comprendidos dentro del sistema de alta dirección pública mexicano implantado en el 2003 (Iacoviello, Llano y Ramos; Pardo, 2015). Pero la recurrencia a instrumentos formales para ampliar el campo del patronazgo ha sido incluso menos frecuente que la adopción de prácticas informales. El patronazgo ha dado batalla al sistema de carrera, principalmente, en el plano de la informalidad. Este fenómeno se cristaliza en la amplia divergencia entre las designaciones políticas autorizadas por ley y las nominaciones discrecionales efectivas. Los nombramientos en niveles reservados a funcionarios de carrera se politizan a través de incorporaciones provisionales o por la vía de la excepción o bien, mediante la alteración de las garantías de autonomía de los órganos de selección o el ajuste del perfil del puesto al candidato, entre otras prácticas (Iacoviello, 2006: 542, 545; Iacoviello, Tommassi y Zuvanich, 2003: 17).

Además de ser poco frecuente la aplicación sistemática de criterios meritocráticos para incorporar a personal, es también baja su utilización en las decisiones en materia de promoción. En muchos países de la región, los ascensos están fuertemente afectados por criterios de confianza política (Zuwanic y Iacoviello, 2010: 16; Longo, 2006: 606; Iacoviello, 2006: 555; Iacoviello y Strazza, 2014: 40).

3.7. PRORRATEO Y COOPTACIÓN

La distribución, más o menos sistematizada, de cargos de patronazgo para construir apoyo político era una práctica asidua en gran parte de los casos analizados. En el *spoils system* americano del SXIX, la colocación de seguidores en puestos de patronazgo era asumido, por parte de la dirigencia local, los funcionarios y los legisladores, como un derecho adquirido (Jonhson y Libecap, 1994: 16). En ese marco, el prorrateo de puestos entre los miembros del Congreso era un arreglo informal altamente enraizado que era utilizado para garantizar el respaldo legislativo a las políticas presidenciales (Carpenter, 2001: 43; Prats i Catalá, 2014: 5). El grado de instalación de esa convención era tal, que, por ejemplo, llegaron a existir lotes proporcionales de puestos postales pertenecientes a cada legislador del partido oficial (Skowronek, 1982: 72). Y, en algunos países mediterráneos, como en Grecia, el clientelismo interpartidario es identificado como una tendencia que se va consolidando (Sotiropoulos, 2004a: 279).

En Latinoamérica los presidentes han utilizado el patronazgo, de una manera más organizada o más coyuntural, para asegurar mayorías legislativas o para sostenerse en el poder (Geddes, 1994: 136–137). En Brasil¹⁵ y en Chile¹⁶ se estructuraron sistemas de cuoteo para garantizar el sustento de las coaliciones parlamentarias (Grindle, 2012: 174-177; D'Araujo, 2009: 105; Ferraro, 2008: 118–119), mientras en otros países de la región el patronazgo como medio de cooptación ha sido utilizado de una manera más desarticulada y circunstancial, sin que ello implique una menor extensión de la práctica. En un contexto de alta fragmentación y devaluación de los partidos, las designaciones políticas han sido frecuentemente utilizadas para captar el apoyo de actores de la oposición¹⁷ (Scherlis, 2009: 144–147).

3.8. PATRONAZGO COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Los aportes partidarios de los trabajadores de patronazgo también jugaron un importante rol en el financiamiento de los partidos políticos. En Estados Unidos, las contribuciones salariales de los seguidores representaban una importante fuente para el costeo de las campañas electorales en el SXIX. Cada agente

debía destinar entre el 2% y el 10% de su salario a la organización partidaria. Pero la gravitación de esos recursos declinaba en la medida en que las campañas comenzaron a modernizarse y a tornarse cada vez más costosas y los partidos fortalecieron sus relaciones con la industria y los grandes empresarios. El financiamiento de las actividades partidarias, que antes descansaba en los aportes de los miembros partidarios, empezó a apoyarse en los empresarios, produciéndose la fusión entre partidos y los negocios en la política americana (Jonhnsón y Libecap, 1994: 15, 23–24; Skowronek, 1982: 74–75).

La entrega de una proporción del salario a favor del partido que nomina es una práctica habitual en el sector público en países latinoamericanos como Argentina¹⁸. Pero progresivamente estas contribuciones han ido teniendo menos relevancia en el financiamiento directo de la organización partidaria en la medida en que el presupuesto público se ha transformado en la principal fuente para solventar las actividades de los partidos. Existe una especie de acuerdo tácito entre los actores de habilitar el uso político de los recursos públicos a quien eventualmente controle una agencia (Scherlis, 2009: 155; De Luca et al, 2006 y Leiras, 2007, cit. en Scherlis, 2009: 155–157). Así, bajo esta nueva modalidad, la ocupación de un puesto público —especialmente aquéllos que permitan el acceso a los fondos estatales—, es indirectamente funcional a los fines del sostenimiento económico del partido.

3.9. PATRONAZGO COMO SEGURO DE DESEMPLEO

El patronazgo ha funcionado también como paliativo ante contextos de desempleo. En Estados Unidos, durante la Depresión, la expansión del patronazgo se asociaba también a la emergencia de las presiones de los votantes locales para conseguir un puesto en el sector público (Jonhnsón y Libecap, 1994: 70). Las democracias mediterráneas tampoco estuvieron exentas de la utilización del empleo público como un «depósito laboral» (Sotiropoulos, 2004a: 271). Y, del mismo modo, en América Latina el patronazgo ha desempeñado una función central en contextos de elevada desocupación, región donde el rol de empleador ha llegado a ser concebido como uno de los principales papeles del estado (Grindle, 2012: 161; Pacheco, 2008: 179).

3.10. DISPARIDADES SALARIALES

Un indicador del grado de politización de un servicio civil es la existencia de inequidades salariales externas e internas al servicio civil. En el caso americano la *Pendleton Act* establecía algunos criterios para la definición de las estructuras salariales, sin embargo, existía un margen de discrecionalidad que

permitía que se fijaran remuneraciones variables de manera ad hoc, lo que favorecía la falta de correspondencia entre retribución y responsabilidad. Por ejemplo, los empleados que ingresaban bajo el *spoils system* realizaban las mismas tareas que los agentes incorporados a través del sistema meritocrático, pero los sueldos de los servidores de patronazgo eran inferiores. Incluso, se efectuaban designaciones políticas en puestos no clasificados de menor rango para desempeñar funciones correspondientes a un cargo clasificado de mayor jerarquía (Skowronek, 1982: 80; Grindle, 2012: 92).

Las decisiones salariales en las democracias latinoamericanas también reflejan un alto predominio de la aplicación de criterios políticos. Existen fuertes asimetrías remunerativas en el seno de una misma entidad, entre jurisdicciones o entre diferentes modalidades de contratación (personal de planta o contratados). La multiplicidad de adicionales y su asignación discrecional en muchos casos, contribuyen a introducir desigualdades. A esto se suma la inequidad de las retribuciones del sector público en relación a los sueldos en puestos equivalentes en el sector privado, especialmente en segmentos de nivel medio o bajo. En la región, el salario promedio en el ámbito público ha tendido a duplicar a las remuneración media del mercado (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi: 2003: 14, 18; Iacoviello y Strazza, 2014: 37–38; Iacoviello, 2006: 50–52; Echebarría, 2008: 31; Iacoviello e Iturburu: 2010: 10).

Cuadro 1.

Patrones estructurales y conductuales asociados a contextos de patronazgo

-
- Uso extendido de los puestos jerárquicos
 - Baja eficacia de las regulaciones combinada con una inflación normativa en materia de empleo público
 - Utilización sistemática de mecanismos alternativos para eludir la estructura de carrera (contrataciones temporarias o «satélites», incorporaciones indirectas a través de las empresas proveedoras de servicios)
 - Desvinculaciones, con alcance variable, en base a criterios políticos
 - Penetración política del servicio civil a través de diversas estrategias de filtración como la alteración de la línea divisoria entre segmentos políticos y burocráticos, los nombramientos excepcionales o provisorios, los ascensos en base a criterios de confianza, el ajuste del perfil del cargo al aspirante
 - Prorrrateo, más o menos organizados, de cargos de patronazgo para la captación de apoyo político
 - Contribución de una proporción de los salarios de los agentes políticos para el financiamiento partidario
 - Inequidades remunerativas asociadas a la politización de las decisiones salariales
 - Uso del patronazgo como atenuante del desempleo
-

4 CONCLUSIONES

En las sociedades en las que el patronazgo ha sido dominante, es posible reconocer una serie de patrones estructurales y conductuales que reflejan el grado de penetración de esa institución informal. La experiencia de algunos países que atravesaron períodos de elevada politización sirve como marco de referencia para reconocer esas pautas comunes.

Tanto en el caso americano y español de fines del SXIX y principios del SXX como en los casos mediterráneos y latinoamericanos contemporáneos, el patronazgo era una práctica plenamente expandida y naturalizada. A diferencia de lo que ocurrió en otras democracias desarrolladas, en todos esos casos el servicio civil no se había conformado al momento de la emergencia de los partidos de masas, situación que favoreció la colonización del aparato estatal por parte de esas entidades políticas que usaban los cargos para fines electorales y organizativos. Ese elevado nivel de enraizamiento y propagación del patronazgo operó en detrimento de la implementación de reformas administrativas orientadas a introducir el mérito. Las iniciativas eran objeto de fuertes presiones políticas que terminaban erosionando, distorsionando e incluso revirtiendo los intentos reformistas.

A partir del análisis es posible reconocer un conjunto de características estructurales y de prácticas propias de escenarios altamente politizados que han llegado, incluso, a rotularse de manera semejante, a pesar de las separaciones en términos de espacio y tiempo. La identificación de estos patrones propios de entornos altamente patrimonializados contribuye a comprender las barreras culturales que frecuentemente enfrentan los procesos de profesionalización de las burocracias públicas y las distorsiones que buena parte de las reformas sufren en las fases de implementación en nuestra región. La desatención de este plano informal en el diseño de los planes de modernización administrativa, ante el entusiasmo legalista imperante en América Latina, ha favorecido la aplicación parcial de los servicios civiles. La erosión de los cambios administrativos suele ser el indefectible desenlace de reformas concebidas al margen de los procesos políticos en los que las burocracias públicas están insertas. Entender la centralidad asignada al patronazgo en la construcción y sostenimiento del poder político posibilita adelantarse a los eventuales embates, resistencias y desvíos que surjan con posterioridad a la formalización de los programas de modernización. Por tales motivos, incorporar estas dimensiones informales y las interacciones entre política y administración en la formulación de las reformas, seguramente permitirá definir estrategias más eficaces para el logro de mayores niveles de institucionalización de las burocracias meritocráticas en Latinoamérica.

NOTAS

¹ Este artículo se ha desarrollado en base a 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 y Universidad Complutense de Madrid. Se agradecen los valiosos y enriquecedores aportes de los evaluadores.

² Por patronazgo se entiende la nominación discrecional en puestos no electivos para fines estrictamente personales o políticos y se configura en un sistema cuando se transforma en la principal vía de acceso a tales puestos (Grindle, 2012).

³ Un informe elaborado por Ramanones (1896) describe con gran detalle este fenómeno: «el estudio del censo hace ver la fuerza grande que el elemento oficial tiene. Hace ocho días que he pedido a los Ministros una relación de todo el personal a sus órdenes, con sus domicilios, para ver en el censo en qué secciones y en qué distrito tienen que votar y enviar con anticipación a los Ministerios las candidaturas, dentro ya de los respectivos sobres, a fin de que fueran entregadas en la forma más eficaz posible. Estas candidaturas irán contra-reseñadas y en cada sección se llevará nota de los empleados que voten y de la candidatura que emiten. Yo considero que la influencia oficial debe extenderse no sólo a los empleados de todos y cada uno de los Ministerios, sino también a todos los organismos y servicios que de ellos dependen (...). Respecto a los empleados, cada ministro empleará el procedimiento que estime más discreto, pero haciéndoles entender que (...) no podrán aspirar a la (benevolencia de sus jefes) los que hayan hecho uso de su voto con olvido de las indicaciones del Gobierno» (Varela Ortega: 481–482).

⁴ Sotiropoulos (2004: 260) proporciona otro dato que evidencia la penetración de los partidos en las estructuras estatales griegas: casi el 50% de los servidores civiles de 19 Ministerios habrían sido reclutados mediante patronazgo en 1995.

⁵ En Portugal el patronazgo ha sido más bien empleado como un recurso de control de la burocracia (Jalili et al., 2012; Afonso, Zartaloudis y Papadopoulos, 2014).

⁶ 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 (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 15–16; Iacoviello y Strazza, 2014, Anexo 1). Este índice permite advertir la variabilidad de los servicios civiles latinoamericanos, registrándose un amplio rango de dispersión que abarca desde casos como el de Brasil (93/100 puntos), país que cuenta con una burocracia de carrera casi plenamente institucionalizada, hasta casos como los de Bolivia (7/100 puntos) u Honduras (7/100 puntos), donde las bajas valoraciones sugieren elevados niveles de politización (Iacoviello y Strazza, 2014: 47–48).

⁷ Contrapuestamente, Scherlis (2009: 135–165) señala que en Argentina el control sobre las estructuras burocráticas y la consolidación de la coalición gubernamental han sido los principales motivos para nominar, mientras que el reclutamiento político para sostener redes y garantizar la cohesión y financiamiento partidario, ha sido menos gravitante.

⁸ España también registra períodos de politización, por la vía de la captura militar de la burocracia, durante el régimen autoritario. El 80% de las vacantes en la administración eran reservadas para la gente que combatió del lado de Franco en la guerra civil o para los afiliados a su coalición (Alba y Navarro, 2011).

⁹ La desvinculación de agentes de carrera no

es común en gran parte de los países latinoamericanos más allá de las jubilaciones, las renunciaciones o los programas de retiro voluntario. La desvinculación prácticamente no opera por mal desempeño, problemas disciplinarios e incluso por casos de corrupción (Iacoviello, 2006, 542; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 17).

¹⁰ En el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina (2006) uno de los aspectos que se mide es el referente a la inexistencia de despidos o rescisiones de empleo relacionados a meras razones de cambio del color político de los gobiernos, punto que alcanzó una valoración promedio regional de 1,61 de una escala de 0 a 5, donde 0 implica que la realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición y 5 entraña una correspondencia íntegra o en un grado muy alto entre la proposición y la realidad evaluada (elaboración propia en base a datos de páginas 521 y 525).

¹¹ En contraposición a esa visión, Johnson y Libecap (1994: 61) sostienen que al ser reconocida la estabilidad recién en 1897, el blanqueo no representaba para los empleados beneficiados una garantía de largo plazo en tanto los agentes podían ser desclasificados y despedidos por el gobierno entrante. Incluso los autores remarcan que originalmente el blanqueo no fue una práctica sencilla, dado que en los primeros años de aplicación de la *Pendleton Act* a los ocupantes temporales de los cargos se les requería la aprobación de un examen especial para ser traspasados al sistema de mérito. Pero dicha exigencia fue suprimida en el año 1888, facilitando la regularización masiva de los leales partidarios.

¹² Así se describe en el artículo titulado «Meritocracia», de Mercedes Llano, publicado en el Diario Los Andes el día 02/12/10: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2010/12/2/meritocracia-530695.asp>.

¹³ Incluso un siglo después de la adopción de la *Pendleton Act*, durante la gestión de Reagan, resurgió el planteo por redefinir la barrera que separaba a los cargos de confianza y administrativo (Grindle, 2012: 233).

¹⁴ Esta práctica se extendió con posterioridad a la

plena institucionalización del servicio civil americano. Hecló (1977: 92) señala que en la década del '70 existía un *Plumbook*, preparado a pedido del Congreso después de cada elección presidencial, en el que se presentaba una lista de cargos políticos exceptuados del sistema de servicio civil.

¹⁵ En un presidencialismo de coalición como el brasileiro, en el que ningún partido logra acceder a la presidencia ni formar mayoría legislativa en soledad, el apoyo se construye a través de la negociación de cargos ejecutivos con otros partidos. De hecho, se ha constatado una correspondencia entre el tamaño de los bloques y el número de ministerios destinados a cada partido de la coalición de gobierno, tendencia que se revirtió durante el gobierno de Lula Da Silva, en el que hubo una sobrerrepresentación ministerial del *Partido dos Trabalhadores* (PT) (D'Araujo, 2009: 105, 107).

¹⁶ En el año 2003, a partir de la aprobación de la Ley de Nuevo Trato, Chile comenzó a transitar de un sistema signado por el cuoteo político en los niveles jerárquicos hacia un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), orientado a regular la incorporación, movilidad y desvinculación de los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos directivos. Este nuevo sistema prevé el ingreso de altos funcionarios a través de mecanismos de selección abiertos (Llano, 2014: 44; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012: 6).

¹⁷ Scherlis (2009: 144–147) señala que en el marco de un proceso de desinstitucionalización de los partidos argentinos, la cooptación de dirigentes de otros partidos a través de los nombramientos se ha transformado en el principal motor a través del cual el oficialismo ha conformado el *staff* gubernamental y partidario.

¹⁸ De una muestra de 18 cartas orgánicas de partidos políticos provinciales argentinos con representación en el Congreso de la Nación en el período 2003–2005, se desprende que el 72,2% de las normas partidarias establecen como obligación del afiliado que ejerza cargos públicos la contribución de una proporción de su salario a la formación del patrimonio de la institución (Llano, 2006: 4, 17).

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, Joel D. (2003).** «The U.S. Federal Executive in an Era of Change». *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16, N° 3 (julio): 373–399.
- Afonso, Alexandre, Zartaloudis, Sotirios y Yannis Papadopoulos (2014).** How Party Linkages Shape Austerity Politics: Clientelism and Fiscal Adjustment in Greece and Portugal during the Eurozone Crisis. *Journal of European Public Policy* 22(3).
- Alba, Carlos y Carmen Navarro (2011).** Administrative tradition and reforms in Spain: adaptaion versus innovation. *Public Administration*, vol. 89, N° 3.
- Bunel, Jean y Prévôt Schapira, Marie-France (1995).** «Los empresarios frente a las nuevas políticas económicas. El caso de la Provincia de Mendoza (Argentina)». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, N° 4: 227–240.
- Carpenter, Daniel P. (2001).** *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Cazorla, José (1994).** «El clientelismo de partido en España ante la opinión pública». El medio rural, la Administración y las empresas. Barcelona: Working Paper N° 86, Universidad de Granada.
- (1992). «Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características». Barcelona: Working Paper N° 55, Universidad de Granada.
- D'Araujo, María Celina (2009).** *A Elite dirigente do governo Lula*. Río de Janeiro: CPDOC.
- Del Percio, Enrique (2005).** «Apuntes para una genealogía del ethos urbanita latinoamericano». *Filosofía Unisinos*, Vol. 6, N° 2: 184–193.
- Dresser Guerra, Denise (2013).** México: capitalismo de cuates. *Posibilidad Política*. N° 5: 55–63.
- Echebarría, Koldo (2008).** «El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina». En Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 27–44.
- Ferraro, Agustín (2010).** «From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America». Salamanca, manuscrito.

——— (2008). «Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile». *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, N° 2: 101–129.

Figueira, Fernando, Heredia, Blanca, Narbono, Pedro y Conrado Ramos (2002). La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90. Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política, BID.

Geddes, Barbara (1996). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Estados Unidos: University of California Press.

Grindle, Merilee (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

Heclo, Hugh (1977). *A government of strangers. Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution.

Heredia, Blanca (2002). La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. Washington: Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

Iacoviello, Mercedes (2006). «Análisis comparativo por subsistemas». En Koldo Echebarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 531–572.

——— (2006a). «Síntesis del diagnóstico Caso Chile». En Echebarría, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 147–173.

Iacoviello, Mercedes e Iturburu, Mónica (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, Mercedes, Llano, Mercedes y Strazza, Luciano (2012). «Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas». Caracas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52: 45–82.

Iacoviello, Mercedes, Llano, Mercedes y Conrado Ramos. Alta dirección pública latinoamericana: Marchas y contramarchas. Preparado para presentar en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, 08 al 11 de diciembre del 2016.

Iacoviello, Mercedes y Pando, Diego (2015). «La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político–institucional». En Alba, Carlos y Peters, Guy (eds.). *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

Iacoviello, Mercedes y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2006a). «Síntesis del diagnóstico Caso Uruguay». En Echebarría, Koldo (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC: BID: 473–493.

Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América Latina». En Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 13–60.

——— (2011). «De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Año 11 N° 16: 51–95.

Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2008). «Gestión pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje». XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre.

Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura y Tommasi, Mariano (2003). «Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina». VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.

Jalali, Carlos y Lisi, Marco (2009). Weak Societal Roots, Strong Individual Patrons? Patronage & Party Organization in Portugal. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, N° 11: 441–470.

Jalali, Carlos, Silva, Patricia y Moreira, Diogo. (2012). Party Patronage in Portugal. Treading in Shallow Water. En Kopecký, Petr, Mair, Peter y Spirova, Maria. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford University Press.

Kickert, Walter (2011). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, vol. 89, N° 3.

Kopecký, Petr y Mair, Peter. Party patronage in contemporary Europe: principles and practices. EUI Working Paper RSCAS, Florence.

Jonhson, Ronald N. y Libecap, Gary D. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. University of Chicago Press.

Llano, Mercedes (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6622/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Chile.pdf?sequence=1>.

Liano, María Mercedes (2006). Modernización de los partidos políticos: un desafío para el fortalecimiento democrático en Argentina. CADAL, Año IV, N° 55: en línea: file:///C:/Users/mechidd/Documents/doctorado/cap%C3%ADtulo%202/CADAL%20LLANO.pdf.

Longo, Francisco (2008). «La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión». En Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 45–78.

——— (2006). «Una lectura transversal de los resultados». En Echebarría, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 593–610.

Longo, Francisco y Echebarría, Koldo. (2014). «Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina». En Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 61–73.

Longo, Francisco y Ramió, Carles (2008). «Introducción». En Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 9–24.

Moreno Luzón, Javier (2014). Caciquismo y política de clientelas en la España de la Restauración. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <http://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-5-95.pdf>.

——— (1995). «Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil». *Revista de Estudios Políticos*, España, N° 89: 191–224.

Nef, Jorge. (2003). «Public Administration and Public Sector Reform in Latin America». En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). *Handbook of Public Administration*. Gran Bretaña: Sage Publications: 523–535.

O'Donnell, Guillermo (1997). «Otra institucionalización». En O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós: 305–330.

——— (1993). «Estado, Democratización y ciudadanía». *Nueva Sociedad*, N° 128: 62–87.

Ongaro, Edoardo (2010). «The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain». En Painter, Martin y Peters Guy (eds.) *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 174–190.

Oszlak, Oscar (1999): «The argentine civil service: an unfinished search for identity». *Research in Public Administration*, Vol. 5. 1999. JAI Press Inc. pages 267–326.

Pacheco, Regina S. (2008). «Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública». En Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 171–198.

Painter, Martin y Peters, Guy (2010). «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids». En Painter, Martin y Peters, Guy (eds.). *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 19–30.

Pardo, María del Carmen (2015). *La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma*. Foro Internacional, vol. LV, Nº 1, enero–marzo, 2015: 83–115.

Parrado Diez, Salvador (2008). «Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana». En Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 219–259.

——— (2004). «Politicisation of the Spanish civil service: continuity in 1982 and 1996». En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 227–256.

——— (2000). «The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System». En Bekke, Hans A.G.M. y M. Van Der Meer, Frits (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Estados Unidos, Reino Unido: Edward Elgar pub.: 247–274.

Peters, Guy (2004). «Politicization in the United States». En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 125–138.

Prats I Catalá, Joan (2014). «Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional». Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya: 1–16; en línea: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>.

Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005). «Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina». Barcelona: Fundación CIDOB.

Romero–Maura, Joaquín (1977). «Caciquismo as a political system». En Gellner, Ernst y Waterbury, John (eds.). *Patrons and Clients*. London: Duckworth: 53–62.

Scherlis, Gerardo (2012). «Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista». *América Latina Hoy*, Vol. 62: 47–77.

——— (2009). «Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage–based Network Party». Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

Schuster, Christian (2014). Estrategias para la profesionalización del servicio civil Lecciones de República Dominicana. Washington DC: BID.

Skowronek, Stephen (1982). «Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877–1920». Estados Unidos: Cambridge University Press.

Sotiropoulos, Dimitri (2009). «Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective». *West European Politics*, Vol. 27, N° 3: 405–422.

——— (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: en línea: <http://eprints.lse.ac.uk/5682/1/Sotiropoulos17.pdf>.

——— (2004a). «Two faces of politicization of the civil service. The case of contemporary Greece». En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 257–282.

Varela Ortega, José (2001). «Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875–1900)». Madrid: Marcial Pons y Junta de Castilla y León.

Zuckerman, Alan (1977). «Clientelist politics in Italy». En Gellner Ernest. y Waterbury John (eds.). *Patron and Clients in Mediterranean Societies*. London: Duckworth: 63–77.

Zuñanic, Laura y Iacoviello, Mercedes (2010). «La burocracia en América Latina». *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 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.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Llano, M.M. (2016). «Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras», *DAA-PGE*, año 16, N° 27 (jul–dic), 2016, pp. 129–160. Santa Fe, Argentina: UNL.
