

Servizo civil e gobernabilidade democrática



& *Resumo/Abstract: Aquí preténdese indagar algunhas ideas-forza sobre como podemos avanzar na gobernabilidade democrática a través do fortalecemento institucional da función pública. Para iso, o primeiro paso consiste en investigarmos que problemas de gobernabilidade veu resolver a función pública institucionalizada no que en Occidente se coñece cada vez máis como «Sistema de Mérito». A día de hoxe, o sistema de mérito, na súa forma tradicional de función pública burocrática, atópase sometido a unha serie e en parte fundada contestación doutrinal e política. Pero se non sabemos con precisión que problemas de convivencia social resolvía o sistema burocrático de mérito, corremos o risco de introducirmos reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben por deteriorar efectivamente a nosa gobernabilidade e tecido institucional. O primeiro, pois, será estudar os fundamentos ou bens públicos e xurídicos encarnados no sistema de mérito. Unha vez desenvolvida esta tarefa, poderemos pasar a inventariar os desafíos que hoxe se lle formulan á función pública burocrática tradicional e as respostas ou solucións que se foron avanzando polo novo movemento internacional de modernización administrativa iniciado a partir da crise observable en todas as democracias avanzadas desde mediados da década de 1970.&*

& **Palabras clave:** función pública, gobernabilidade, burocracia, meritocracia, modernización administrativa

1. A FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA: FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN E FUNCIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN

«Governabilidade» é unha expresión cuxa equivocidade aínda é maior que a súa popularidade¹. Como creemos na razón de Bacon cando afirmaba que a verdade brota antes do erro que da confusión, procederemos a expoñer rapidamente o noso entendemento do termo.

A gobernabilidade é un atributo das sociedades, non dos seus gobernos. A gobernabilidade refírese á capacidade dunha determinada sociedade para enfrontar positivamente os desafíos e oportunidades que se lle expoñen nun tempo determinado. Governabilidade non é, pois, estabilidade política², senón creación de condicións para recoñecer e enfrontar colectivamente os retos e oportunidades de cada tempo.

A gobernabilidade non depende, pois, só da capacidade dos Gobernos e dos gobernantes. Ao ser unha calidade da sociedade tamén depende dos valores, as actitudes e os modelos mentais preponderantes na sociedade civil, é dicir, do capital social ou cultura cívica dos individuos e organizacións que a integran. Conseqüentemente, un programa de fortalecemento da gobernabilidade será moito máis que un programa de reforma ou modernización do Goberno e afectará ao concepto mesmo de cidadanía. Neste sentido, sinalouse, con razón, que o enfoque «governabilidade» vai máis aló da reinvencción do Goberno, pois esixe reinventar tamén a cidadanía e a propia sociedade civil³.

As afirmacións precedentes serven xa para comprender que, desde a perspectiva da gobernabilidade, a función pública é á vez unha cuestión de Goberno e de sociedade. Non cabe unha función pública moderna nunha sociedade que non o sexa. Os valores constitucionais de imparcialidade, mérito, lealdade, eficiencia e responsabilidade non son valores dos funcionarios, senón da convivencia social. Se a sociedade non os integra na cultura cívica nin os esixe consecüente e eficazmente, a súa deformación está asegurada por máis que se proclamen e garantan formalmente. Se as forzas sociais e a opinión pública non recoñecen a necesidade e o valor social da función pública será moi difícil que esta se «reinvente» a base de pedir aos funcionarios que se superen tirándose dos seus cabelos.

A gobernabilidade pode postularse da sociedade en xeral ou dun sector particular da mesma. Fálase así de gobernabilidade educativa, sanitaria, ambiental, urbana, etc. En todo caso, unha estratexia de fortalecemento da gobernabilidade esixe o xurdimento de liderados capaces de articular unha visión, traducible nunha axenda, apoiada por unha coalición suficientemente ampla, forte e duradeira como para articular e resolver a suma de tensións que se producirán ao producir a reforma estrutural necesaria para responder aos desafíos e ás oportunidades⁴.

O nivel de gobernabilidade dunha sociedade ou dun sector social depende fundamentalmente de dous factores intimamente relacionados: a) a calidade do sistema institucional existente, é dicir, das regras do xogo ou sistema de incentivos e constricións determinantes en gran parte do número de actores e dos seus comportamentos, e b) as capacidades de gober nación dos actores sociais. Algunhas aclaracións adicionais fanse necesarias.

A primeira refírese á necesaria distinción conceptual entre institucións e organizacións⁵, sen a cal é imposible captar a idea mesma e as esixencias de actuación da gobernabilidade democrática. En toda sociedade existen institucións e organizacións. Ambas serven para ordenar a acción individual e colectiva; pero fano de xeito diferente. As institucións son fundamentais para a nosa vida (familia, linguaxe, mercado, propiedade, seguridade xurídica,

seguridade social, función pública...), pero a súa existencia é de orde abstracta, non son cousas tanxibles e concretas. As institucións existen principalmente nas nosas mentes, forman o capital social ou cultura cívica, e non teñen obxectivos específicos, aínda que cumpren importantes funcións sociais e facilitan o marco para que os individuos e as organizacións persigan os seus obxectivos específicos. As institucións son sistemas de normas ou regras do xogo que pautan as expectativas e comportamentos dos individuos e das organizacións. As institucións son fundamentais porque establecen o marco de constricións e de incentivos da acción individual e organizativa, fan razoablemente previsibles os comportamentos e permiten formular expectativas sensatas. Unha sociedade con institucións sas procura seguridade, facilita os intercambios económicos e de todo tipo, diminúe os custos de transacción, incentiva a economía produtiva e fomenta a participación política e a integración social⁶.

As institucións non se crean nin se cambian por decreto, plan ou deseño. Podemos influír na súa evolución, pero a condición de recoñecer a súa natureza de produtos do proceso de evolución social e non de ningunha configuración mental previa. Aquí radica outra diferenza fundamental entre as institucións e as organizacións. Estas últimas son tamén «ordes», pero ordes dirixidas ao comportamento de individuos específicos, creados para a consecución de fins ou obxectivos específicos, e susceptibles de ser predeseñados e alterados por planificación. É fácil comprender a distinción existente entre a institución familiar e a organización de cada familia. Tamén é posible comprender a distinción entre a función pública como institución e a función pública como organización.

Para iso convén dar un paso máis e establecer a relación entre as institucións e outros conceptos que viñemos utilizando tales como os de cultura cívica e capital social. As institucións non son só as institucións xurídicas, o Dereito vixente. As institucións son formais e informais. Sempre hai un grao de informalidade inevitable, que serve tanto para completar e adaptar a institucionalidade formal como para dar expresión a actores e problemas que non teñen cabida na formalidade e practican ou propugnan institucionalidades alternativas⁷. É a consideración das institucións informais a que nos permite captar a conexión íntima ou, mellor, a inclusión no concepto de institución dos conceptos da cultura cívica ou o capital social⁸.

Podemos xa agora proceder a distinguir entre a función pública como institución e a función pública como organización. Como institución, a función pública é o conxunto de valores, principios e normas —formais e informais— que pautan o acceso, a promoción, a retribución, a responsabilidade, o comportamento xeral, as relacións coa dirección política e cos cidadáns e, en xeral, todos os aspectos da vida funcional considerados socialmente relevantes. A función pública é, desde logo, unha institución xurídica; pero a súa institucionalidade non se esgota no xurídico formal. Existe tamén unha institucionalidade informal integrada polos modelos mentais e as expectativas que os funcionarios e os cidadáns teñen acerca do que constitúe o comportamento adaptativo na función pública. Estas regras informais do xogo son fundamentais para captar propiamente unha institución. Seguir descoñecéndoa, por esgotar o institucional no xurídico, é pecharse á evidencia e, sobre todo, incapacitarse para entender as dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas xurídico-formais⁹.

A función pública como organización é un concepto completamente diferente: refírese á suma de «recursos humanos» concretos postos ao servizo dunha ou do conxunto das organizacións público-administrativas. Esta suma de «persoas» concretas opera dentro do marco institucional da función pública; pero atópase ordenado para obter os resultados específicos da

súa organización. En realidade, os funcionarios e empregados públicos están sometidos a dúas ordes normativas: (a) por unha banda, á orde xurídica-institucional, verdadeiro *ius cogens*, determinante, xunto á orde institucional informal, do sistema de constricións e incentivos, e (b) por outro, á orde organizacional, determinada polos «mandatos organizativos», procedentes da autoridade responsable da eficacia e a eficiencia da organización e investida da potestade autoorganizatoria, así como pola cultura administrativa específica de cada organización.

En realidade, as normas institucionais e as normas organizativas da función pública teñen natureza enteiramente diferente. As primeiras non só son indispoñibles, senón que gozan dunha estabilidade e mesmo rixidez importante. Só o Legislativo pode proceder ao seu cambio e no marco sempre dos parámetros constitucionais. Polo demais, a marxe de cambio do lexislador límitase aos aspectos formais: sobre os aspectos institucionais informais pódese influír, pero en absoluto prever nin o resultado nin a velocidade do cambio, dada a complexidade inmanipulable de factores da que este depende.

Contrariamente, as normas organizativas da función pública teñen natureza «instrumental»; son «disposicións» orientadas á máis eficaz e eficiente consecución dos obxectivos da organización administrativa correspondente. Mentres as normas institucionais da función pública garanten valores e principios de convivencia social ás veces incluídos na propia Constitución, as normas organizativas son normas de disposición e xestión instrumental de «recursos» (humanos) para a consecución dos fins da organización. O ben xurídico protexido por unhas e outras é completamente diferente. A autoridade que pode producilas tamén. O procedemento para a súa produción e modificación tamén. As consecuencias da súa infracción tamén. Igualmente é diferente o tipo de coñecemento necesario para articular razoablemente estas normas: o Dereito, a Ciencia política e a Economía son relevantes para as normas institucionais; o *management* é a racionalidade central das normas organizativas¹⁰.

O propósito deste traballo non nos permite profundar na distinción apuntada. Si nos esixe resaltar as esixencias expostas polo cambio institucional da función pública. Este, como todo cambio institucional, implica non só cambios legislativos senón tamén no capital social ou cultura cívica referidos a este sector. Nada disto pode facerse por mero cambio planificado, por decreto¹¹. Contrariamente, o cambio institucional só poderá vir do cálculo racional dos actores (partidos políticos, gobernos, sindicatos, grupos de funcionarios, opinión experta e opinión pública) que conduza a un consenso suficiente para producir unha alteración das regras do xogo e dos modelos mentais e valorativos que as subxacen. Sabemos xa o suficiente sobre como se produce o cambio institucional para recoñecer a necesidade e insuficiencia tanto da «vontade política» como da disposición de modelos institucionais alternativos e obxectivamente superiores¹².

Aquí preténdese indagar algunhas ideas-forza sobre como podemos avanzar na gobernabilidade democrática a través do fortalecemento institucional da función pública. Para iso, o primeiro paso consiste en investigar que problemas de gobernabilidade veu resolvendo a función pública institucionalizada no que en Occidente se coñece cada vez máis como «Sistema de Mérito». Hoxe día, o sistema de mérito, na súa forma tradicional de función pública burocrática, atópase sometido a unha seria e en parte fundada contestación doutrinal e política. Pero se non sabemos con precisión que problemas de convivencia social resolvía o sistema burocrático de mérito, corremos o risco de introducir reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben deteriorando efectivamente a nosa gobernabilidade e tecido institucional. Algo disto veu sucedendo. O primeiro, pois, será estudar os fundamentos ou bens

públicos e xurídicos encarnados no sistema de mérito¹³. Unha vez desenvolvida esta tarefa, poderemos pasar a inventariar os desafíos que hoxe se lle presentan á función pública burocrática tradicional e as respostas ou solucións que se foron avanzando polo novo movemento internacional de modernización administrativa iniciado a partir da crise observable en todas as democracias avanzadas desde mediados dos 70.

2. OS FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS DO SISTEMA DE PADROADO OU CLIENTELACIÓN POLÍTICA DO EMPREGO PÚBLICO

Persoal ou recursos humanos ordenados polo poder político para a realización dos seus fins, é dicir, función pública como organización, existiu sempre. Pero a función pública como institución ou, mellor, a garantía constitucional dunha orde abstracta e necesaria, que se impón á acción organizadora dos recursos humanos, é unha creación evolutiva do constitucionalismo moderno, fortemente asociado á orde liberal do mercado. A función pública como institución é unha creación do constituínte, é dicir, da sociedade civil no seu proceso de aprendizaxe e de construción do consenso constitucional¹⁴.

A institucionalización da función pública na súa forma moderna de sistema de mérito é un dato observable en todas as economías de mercado con éxito e en ningunha das economías planificadas ou de substitución de importacións, con independencia da natureza autoritaria ou democrática dunhas e outras¹⁵. O sistema de mérito preséntase como unha institución clave do valor económico e social fundamental que é a seguridade xurídica¹⁶. Preguntarnos polo fundamento da función pública institucionalizada no sistema de mérito equivale a indagar cales son as funcións sociais (desde a perspectiva sociolóxica), os bens xurídicos (desde a perspectiva xurídica) ou os bens económicos (desde a perspectiva económica) procurados por esta particular institución. O conxunto de valores, principios e normas que integran o sistema de mérito institucionalizáronse non pola súa beleza intrínseca senón porque resolven problemas inherentes á ordenación da acción colectiva, que é necesario clarificar.

O sistema de mérito non é unha institucionalidade cristalizada. Como toda institución, é unha entidade vivente filla dun proceso histórico de aprendizaxe social incesante, que vai producindo a súa adaptación permanente, tanto por vías formais como informais. Obviamente, cada país seguiu o seu propio curso histórico e construíu a súa función pública específica. Pero é lexítimo abstraer unhas características comúns a todas as funcións públicas das democracias avanzadas, integrantes dun modelo ou tipo ideal de sistema de mérito. Dispoñemos de diversas descrições destes modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas¹⁷.

Vivimos tempos nos que é frecuente oír que os arranxos institucionais característicos do sistema de mérito socavan os incentivos da eficiencia, a responsabilidade e a receptividade administrativa. Pero se é así, por que se atopan tan estendidos e perduran con tanta forza? Só polos intereses creados? É difícil crer que unha institución tan común e persistente nos países avanzados como inexistente ou deficiente nos que non o son resulte un modo ineficiente de resolver problemas. Non será que os problemas que o constituínte e o lexislador pretenderon que resolverse a institución están mal identificados? (Horn: 1995, 95). O que nos fai falta saber é para que ten que ser eficiente a función pública e ante quen debe ser responsable e receptiva. Se en lugar de considerar que o sistema de mérito se xustifica por si mesmo, indagamos a función social que realmente o xustifica, quizais podamos desfacer algúns equívocos e atopar o criterio material de separación entre función pública e emprego público¹⁸.

A fundamentación tópica do sistema de mérito comprende os pasos seguintes: (a) Todos os cidadáns son formalmente iguais fronte ao acceso aos cargos e empregos públicos, non sendo constitucionalmente admisible ningunha discriminación que non se ache fundada no mérito esixible para o bo desempeño daqueles¹⁹; (b) A igualdade de acceso non implica necesariamente o acceso por mérito: o sistema de «padroado», instaurado de modo xeral ao comezo do Estado constitucional, entendeuse compatible co principio de igualdade; (c) Aínda que a clase política tende naturalmente ao sistema de padroado, como este propende á incompetencia, ineficiencia e corrupción, ten que xurdir unha presión da opinión pública que obriga aos políticos a instaurar o sistema de mérito (aínda que tal instauración se produza de xeito incremental, é dicir, mediante un tempo longo de convivencia desigual de ambos os sistemas)²⁰.

En síntese, o sistema de mérito nacería como consecuencia dunha sostida presión intelectual e social para remediar os excesos dos partidos políticos. É a tendencia que se atribúe a estes a administrar os cargos e empregos públicos como un botín electoral o que produce perda de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio da lealdade partidista sobre o servizo aos intereses xerais e, ao cabo, corrupción e deslexitimación do sistema político-administrativo. É coma se unha coalición informal e sostida composta, por unha banda, polos funcionarios de mérito (supostamente profesionais, competentes, imparciais, receptivos ao interese xeral e responsables) e polos seus intelectuais orgánicos (normalmente profesores-funcionarios, supostamente só ao servizo da ciencia e do interese xeral), e, por outro, pola opinión pública coa súa presión electoral, tivese que vencer a permanente resistencia dos «políticos» (por máis méritos democráticos que acumulen) ao faccionalismo e a converter a administración en botín persoal e de partido. Esta distribución dos roles de heroes e viláns non axuda en absoluto nin a comprender as cousas nin a superalas. Polo demais, non se corresponde nin coa investigación histórica nin coa análise económica e política máis recente e fundada do sistema de mérito.

En primeiro lugar, convén revisar a concepción do sistema do padroado ou confianza política, separalo debidamente da súa patoloxía ou sistema de refugallos, e penetrarnos non só nas verdadeiras razóns polas que foi progresivamente substituído polo sistema de mérito, senón tamén no descubrimento dos actores que produciron este cambio institucional. Este exercicio debería permitírnos: (a) comprender que tanto o sistema de mérito ou función pública moderna como o padroado ou sistema de confianza política son institucións que resoven problemas importantes da acción colectiva e que posúen por iso garantía constitucional, tal como Morell se encargou de resaltar entre nós; (b) que entre a zona política pura representada polos políticos electos (e o persoal eventual que non é un recurso profesional da Administración senón das persoas ás que están afectos) e a zona de mérito pura representada polos profesionais da Administración debe existir a zona que Simon Nora chamaba de interfase entre política e administración representada por altos cargos e directivos públicos, nos que confianza política e mérito deben mesturarse en proporcións diferentes en función ao seu maior ou menor participación na formulación ou posta en funcionamento estratéxica das políticas públicas, na liña tamén sinalada entre nós por Jiménez Asensio; (c) que o sistema de mérito para ser eficiente, responsable e receptivo non debe traducirse nun modelo uniforme construído a partir do seu modelo máis clásico, que é o tipo-ideal weberiano, senón nunha diversidade de réximes (o weberiano entre eles), en función do contido substantivo da tarefa administrativa que se trate de desenvolver en cada caso²¹.

Para empezar, o padroado ou sistema de confianza política non foi unha institución tan perversa como os seus detractores se empeñan en denunciar²². Funcionou razoablemente ben e con apoio popular considerable ao longo de case todo o século XIX, ao final do cal o cambio nas condicións ao que despois nos referimos fixérono dexenerar no sistema de despois e provocaron a súa substitución polo sistema de mérito. O padroado foi unha primeira resposta ao problema de organización colectiva brillantemente formulado nos Papeis do Federalista: «o propósito de toda constitución política é, ou debería ser, primeiro conseguir que gobernen os homes que posúan maior sabedoría para discernir e maior virtude para perseguir o ben común da sociedade; e, en segundo lugar, tomar as precaucións máis efectivas para que se manteñan virtuosos mentres deteñan a confianza pública neles depositada».

A primeira solución dada a este problema institucional nos Estados Unidos consistiu en confiar os cargos públicos ás persoas preparadas, que eran poucas e procedentes da clase terratenente e da alta burguesía comercial do leste. Pero o sistema non funcionou nunha sociedade de crecemento e dinamismo trepidante con cidades e fronteiras en permanente expansión, baixo a presión dos emigrantes, que constituían o 50 por 100 da poboación de modo estable. O goberno e a burocracia competente dos *gentlemen* non respondía ás expectativas e demandas sociais. Os partidos políticos nacentes rexeitaron o sistema e pugnaron pola súa substitución polo de padroado. O establecemento do padroado adoita fixarse en 1828 coa vitoria do presidente Andrew Jackson, cuxa campaña xirou sobre a necesidade de dar representatividade ao Goberno e facer accesibles os empregos públicos ao *commonman*.

Se o padroado foi unha institución con forte apoio popular e que axudou ao desenvolvemento económico e social ata a Guerra Civil débese a que, aínda que rebaixou os niveis de competencia profesional, obxectividade e seguridade xurídica, estes non eran os valores económicos e sociais fundamentais do tempo (o sistema económico estadounidense non era aínda un mercado integrado, as externalidades económicas eran limitadas, a intervención regulatoria escasa e os investimentos privados en capital fixo non eran cuantiosos). En contraste, procurou compromiso, dedicación, receptividade e responsabilidade. Só os que se destacaron pola súa entrega, entusiasmo e acerto ao servizo do partido cualificaban para ser designados empregados públicos. A cualificación instrumentábase a través dun complexo sistema de comités e asembleas territoriais de cada partido político. Unha vez no emprego, o patrocinado debía observar a mesma entrega ao servizo dos seus cidadáns-clientes coa finalidade de obter o seu voto para o partido. O padroado reforzou as maquinarias locais dos partidos e integrounas coa política federal, axudou a orientar aos inmigrantes mediante o coidado e atención persoal dos mesmos, prestados en horarios incansables, integrou nos partidos e na vida colectiva do país aos representantes dos inmigrantes, axudou á convivencia multicultural e permitiu que o presidente puidese realizar co Congreso acordos necesarios para o impulso das súas políticas (Klingner e Nalbandian: 1985, 31).

3. A CRISE DO PADROADO E A CONSTRUCCIÓN SOCIAL DO SISTEMA DE MÉRITO

Pero se a institución do padroado non foi unha perversión histórica ou unha especie de paréntese da razón que levaba innata a semente da súa propia destrución, debemos preguntarnos por que fracasou, que é o que o conduciu a degradarse no sistema de refugallos, é dicir, na ineficiencia, irresponsabilidade e corrupción xustamente denunciadas (Ingraham: 1995, 43). Hai acordo en que o padroado funcionou relativamente ben ata a Guerra Civil. A

partir de entón, explotaron dous feitos que derrubaron a armazón institucional do padroado: unha fortísima expansión económica e unha non menos forte expansión dos servizos e dos empregos públicos²³. Ambos os datos correspóndense co inicio dun proceso importantísimo de cambio na natureza dos partidos políticos²⁴. Todo iso constitúe o que na linguaxe de North (1991, 72) se denomina «factores do cambio institucional». Pero os factores do cambio institucional por si mesmos non determinan os cambios: é necesario que unha coalición suficiente de actores chegue á conclusión de que o investimento en cambio institucional vai quedar amplamente compensada polos beneficios derivados dos novos arranxos institucionais (no noso caso, o sistema de mérito). Como chegaron os políticos e os grupos de interese a tal conclusión?

Calquera deseño institucional do emprego público debe resolver adecuadamente, entre outros, o problema derivado da relación ou contrato de axencia (en sentido económico e non estritamente xurídico) entre o principal (os políticos elixidos) e o axente (os empregados públicos). Un bo deseño debe conseguir que os axentes desenvolvan leal e eficientemente as políticas e a lexislación procedente do principal (lexisladores e poder executivo). Pero a institución do padroado resolveu ben o problema de axencia mentres o número de empregos públicos foi limitado. Ata entón os custos de selección e monitoreo que os lexisladores e o presidente debían soportar eran asumibles e sobradamente compensados coa dedicación, compromiso e responsabilidade dos empregados. Pero a medida que se foi agrandando o emprego público, os custos de negociación, «filtrado» e monitoreo dos empregos de padroado incrementáronse drasticamente²⁵.

De feito, a maioría dos empregos públicos quedaron fóra da posibilidade de monitoreo efectivo. Presidente e lexisladores comezaron a delegar noutros a responsabilidade de administrar o sistema de padroado; pero isto só agravou os problemas de axencia: cada vez facíase maior a marxe para que os empregados perseguisen os seus propios intereses e axendas (ou os do seu partido local), ás veces en contradición cun contrato de axencia cada vez máis impreciso e peor monitoreado. Nestas condicións, o potencial de comportamento oportunista agrandábase e o compromiso e dedicación dos empregados públicos dirixíase cada vez máis cara aos seus fins persoais: a corrupción, a ineficiencia e a falta de receptividade xurdiron inevitablemente; os empregados de padroado comezaron a percibirse socialmente como unha nova elite partidocrática incompetente e nada receptiva, tan distante do commonman como a elite de gentlemen á que substituíra décadas antes. Presidente e lexisladores comezaron a percibir o arranxo institucional do padroado como unha orixe máis de prexuízos que de beneficios electorais²⁶. Nada máis lóxico, pois, que os propios políticos, ante a imposibilidade do monitoreo persoal, tendesen a substituír progresivamente as normas contractuais da relación de axencia por normas institucionais e organizativas determinantes dos dereitos, deberes e responsabilidades dos empregados.

Pero o feito de que falle a relación ou contrato de axencia non explica por si só a aparición do sistema de mérito. Existen numerosos países —a maioría dos nosos irmáns latinoamericanos entre eles— nos que xa hai moitos anos que funciona defectuosamente o monitoreo e, con todo, non se decide crear o sistema de mérito. É outra a razón que explica a crise do padroado e a súa substitución polo sistema de mérito. Tal razón atópase nos grandes cambios económicos producidos a partir da Guerra Civil norteamericana. Con anterioridade á mesma, os gobernos apenas interviñeran na economía: as regras do xogo dos intercambios económicos eran regras meramente entre particulares; conseguintemente, a

demanda de seguridade xurídica dábase case exclusivamente fronte a outros suxeitos privados e moi escasamente fronte aos gobernos. Pero coa revolución tecnolóxica e industrial de finais de século todo cambiou: potentes grupos empresariais vanse lanzar a fortes investimentos en capital fixo e a longo prazo; estes investimentos (o caso do ferrocarril é o máis coñecido) van incentivar o desenvolvemento de moitas pequenas e medianas empresas altamente dependentes dos grandes investidores; pero mentres estes últimos podían soportar o custo de participación no proceso político, non sucedía así coas pequenas e medianas empresas; deste xeito foise formando unha gran coalición articulada ao redor dos pequenos negocios en expansión que propendía á vez á superación do padroado e á fixación de marcos regulatorios aceptables e de aplicación previsible e non arbitraria (Knott e Miller: 1987, 123 e ss.). Noutras palabras, xurdiu unha demanda de seguridade xurídica fronte á acción do poder executivo que non podía satisfacerse só coa posibilidade de revisión xudicial²⁷.

A institución do padroado non só se enfrontaba, pois, a un insalvable problema de monitoreo, senón tamén a outro de credibilidade social dos compromisos lexislativos. A análise económica da política lexislativa puxo de relevo como os políticos, nas súas transaccións cos diversos grupos de interese, véñse forzados a resolver o problema de durabilidade e credibilidade dos acordos lexislativos alcanzados (McCubbins e Page, 1987: 409-425; Moe, 1990, 116-153). Un dos factores dos que dependen esta durabilidade e credibilidade é o comportamento do aparello administrativo executor da lexislación. O sistema de padroado favorece a manipulación político-administrativa da lexislación, polo que resulta contrario aos intereses tanto dos políticos que negociaron a lexislación como dos grupos de interese que realizan cálculos económicos en base á mesma sempre que lles resulte custoso ou desvantaxoso manipular a súa distorsión administrativa.

En síntese, ante o problema insalvable exposto polo monitoreo, ante o cambio do sistema de partidos políticos, ante as novas condicións socio-económicas produtoras de coalicións que demandaban seguridade xurídica, a maioría dos políticos impulsou o novo arranxo institucional que debía substituír progresivamente ao sistema de padroado: o sistema de mérito. A función social que este tiña que cumprir era clara: procurar seguridade xurídica a través das garantías institucionais da imparcialidade dos axentes públicos e da selección, promoción e retribución destes en base ao mérito e aos criterios da carreira burocrática. O sistema de mérito non se impuxo, pois, contra a vontade dos políticos senón tamén por interese da maioría deles. Nas condicións dunha economía de mercado dinámica, aberta e politicamente pluralista, os políticos querían un emprego público menos vulnerable á manipulación política e ao oportunismo lexislativo. Mediante os exames de acceso, a protección fronte á remoción, a promoción por antigüidade e mérito e un sistema de retribucións non manipulable politicamente, incrementábase a «durabilidade dos acordos lexislativos» (Horn: 1995, 123). É obvio tamén que o sistema de mérito contribuíu á construción en todas as economías de mercado avanzadas da «confianza» ou capital social, que é a institucionalidade informal que permite obter todas as vantaxes económicas do intercambio abstracto e do avance tecnolóxico (Fukuyama: 1996).

O sistema de mérito non naceu, pois, para procurar a eficacia e a eficiencia na provisión de bens públicos divisibles a «clientes» individualizables (que é o suposto desde o que hoxe se lle crítica impropriamente), senón para procurar seguridade xurídica e confianza e, con iso, promover a eficiencia no mercado. Posner (1992: 608) distinguiu entre a eficiencia interna das administracións, consistente en minimizar os custos dos seus resultados (que é o tema

que máis atención recibe actualmente) e a eficiencia asignativa das administracións consistente en dispoñer de estruturas, procedementos e metas capaces de promover a eficiencia social (que é o tema máis importante). A institución do sistema de mérito responde ao segundo tipo de eficiencia. Conseqüentemente, cada unha das súas plasmacións organizativas concretas deberían avaliarse en función do seu verdadeiro fundamento. Hoxe, con todo, a prevalencia das lexítimas consideracións de eficacia e de eficiencia, unida ao descoñecemento do verdadeiro fundamento institucional da función pública, están provocando tal confusión que non poderá saír ben parado ningún dos valores involucrados.

Obsérvese que o feito de conseguir a competencia profesional das persoas, por si só, non xustificaría o sistema de mérito. En primeiro lugar, as empresas privadas non necesitan acudir ás complicacións do Estatuto funcional para procurarse competencia profesional. En segundo lugar, existe a evidencia histórica representada polo intento de combinar o sistema de padroado co acceso ao servizo civil de só aqueles que mediante exames acreditasen a súa «idoneidade técnica» para os postos. Pero este sistema, aínda que garantía a competencia profesional dos nomeados, non era capaz nin de resolver o problema de monitoreo (Johnson e Libecap: 1994, 27) nin de satisfacer as novas necesidades sistémicas de seguridade xurídica, confianza ou «durabilidade legislativa» (Horn: 1995, 126)²⁸.

As argumentacións anteriores poden axudarnos tamén a comprender por que o sistema de mérito non conseguiu desenvolverse nin arraigar nos países latinoamericanos (exceptuado Chile e recoñecendo os intentos en curso en diversos países para sectores administrativos específicos). Pódenos permitir tamén formular hipóteses válidas sobre as condicións necesarias para o cambio do sistema institucional de padroado aínda hoxe dominante e para o enraizamento do sistema de mérito, hoxe só emerxente na gran maioría dos nosos países irmáns²⁹.

4. O ÁMBITO MATERIAL DA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN

4.1. A confusión entre función pública e emprego público e as súas consecuencias

Unha das teses chave deste traballo é que a función pública como institución non comprende a totalidade do emprego público. Isto, enténdase ben, non quere dicir que o acceso ao emprego público non cuberto polo Estatuto da Función Pública non deba facerse polos criterios de mérito e de capacidade. Non só o acceso senón os demais aspectos da relación de emprego público deben quedar cubertos por estes principios constitucionais (Ferez: 1993 e 1997 neste mesmo número). A nosa tese é que a funcionalidade do sistema de mérito e as súas esixencias regulatorias son diferentes nun e outro caso. O que está en xogo coa función pública *strictu sensu* é a obxectividade da Administración e a imparcialidade do funcionario como esixencias da creación de condicións de eficiencia nunha economía de mercado. O que está en xogo co mero emprego público é principalmente a prestación eficaz e eficiente dos servizos públicos divisibles, ámbito este que, non obstante a súa innegable importancia, só debe ser asegurado na súa prestación polos poderes públicos (non sendo obviamente tal actividade de aseguramento de natureza prestacional senón de asignación autoritaria de recursos), podendo a súa prestación efectiva quedar baixo a responsabilidade de organizacións públicas, empresariais ou non gobernamentais.

Se admitimos, como aquí se admite, que a función pública está garantida institucionalmente polo constituínte, como teremos que admitir tamén que o constituínte sabía o que

garantía, deberemos investigar o criterio substantivo (na nosa linguaxe a «funcionalidade social») que fundamenta á institución constitucionalmente garantida. O que non é de recibo é aceptar que existe garantía constitucional da institución e presumir seguidamente que dita garantía cobre todo o universo do emprego público ou a xeneralidade do mesmo³⁰. Tampouco o considerar que a Constitución fixo un mandato en branco ao lexislador para a configuración libre das relacións de emprego público como funcionariais ou como laborais³¹.

Neste sentido é de recoñecer a actitude dos autores que, aínda aceptando acriticamente a doutrina xurisprudencial da opción do constituínte en favor da xeneralización do réxime estatutario, ven obrigados a buscar a xustificación desta xeneralización na necesidade de asegurar un funcionamento estable e regular dos servizos públicos. Esta finalidade só pode conseguirse, ao seu xuízo, mediante a técnica de determinación unilateral das condicións de traballo por parte da Administración, xa que só ela garante a existencia dunha regulación uniforme, dificilmente conciliable coa fragmentación típica da regulación colectiva propia do Dereito do Traballo, e permítese axustar a regulación das condicións de traballo ás esixencias da técnica orzamentaria, incompatible coa determinación bilateral das retribucións (Pombal: 1996). Pero estas razóns non son nada convincentes e foron academicamente rebatidas dabondo (Godino: 1996, 62-63)³².

Non nos parece admisible a pretensión académica ou política de, ante a dificultade de atopar un criterio substantivo satisfactorio ou ante a forza da presión dos sindicatos funcionariais³³ ou de certo corporativismo profesoral, apostar pola universalización do réxime funcional, borrando de golpe un dos problemas que máis tensionan, con razón, a reestruturación das Administracións Públicas actuais (tal como xa tivo ocasión de evidenciar o informe dirixido por Treu: 1987). Tal actitude non só contrasta coa observable no Dereito e o mundo académico da nosa contorna, senón que podería agudizar aínda máis os problemas da nosa función e emprego público³⁴.

Na Administración e no Dereito comparados función pública e emprego público áchanse frecuentemente separados (como é o caso do Reino Unido ou de Alemaña) e cando non o están (como sucede no caso francés ou, por distintas razóns, no dos Estados Unidos), os estatutos ou réximes especiais encárganse de modular ou intensificar diferentemente os valores e principios da función pública, segundo as esixencias específicas de cada sector de actividade ou de cada colectivo de funcionarios³⁵. Pola súa banda, un sector importantísimo da doutrina comparada —incluída a administrativista— vén insistindo na necesidade de racionalizar a xestión do groso do emprego público tanto mediante a distinción substantiva entre funcionarios e empregados como mediante o recoñecemento da existencia na relación laboral de emprego público de aspectos sometidos ao Dereito e á xurisdición contencioso-administrativa³⁶.

O máis preocupante, con todo, é que a confusión entre a función pública e o emprego público, subsumindo a totalidade deste naquela vai acabar agravando considerablemente o estado das nosas Administracións Públicas. O réxime estatutario ou funcional, debidamente articulado en base ao sistema de mérito, garantizador da imparcialidade profesional do funcionario, supón unha inevitable rixidez xerencial, debidamente xustificada polos valores e funcións sociais que o xustifican. Pero se este réxime funcional esténdese case á totalidade do emprego público, unha de dúas: ou vaise facer imposible a xestión pública eficaz e eficiente de todas aquelas funcións públicas nas que a imparcialidade non é o valor fundamental (de feito son todas aquelas cuxo exercicio pode facerse en forma de empresa pública ou por contratación ou susceptibles de privatización, é dicir, a inmensa maioría) ou, para evitar

o anterior, vaise «flexibilizar» de tal modo o Estatuto funcional que pode producirse unha forte deterioración do valor da imparcialidade alí onde este valor é decisivo; non debería excluírse a peor das combinacións: que unha coalición político-sindical suficiente impuxese a rixidificación do emprego na provisión de servizos e a flexibilización nas funcións de autoridade e soberanía.

4.2. Exploración dos criterios substantivos delimitadores do réxime estatutario

A tese que viñemos avanzando e que imos acabar de fundamentar consiste no seguinte:

- a) a Constitución garantiu a función pública como institución;
- b) é obrigado supor que os constituíntes estableceron esta garantía para o aseguramento de certos valores e funcións sociais;
- c) estes valores e funcións son comúns a todas as economías de mercado avanzadas e oriéntanse fundamentalmente a diminuír os custos de transacción mediante a produción de condicións xerais para a eficiencia económica do mercado;
- d) estes valores son, principalmente, a suxeición ao Dereito, a imparcialidade e o mérito profesional;
- e) tales valores tradúcense na esixencia dun réxime xurídico estatutario que os garanta;
- f) tal réxime xurídico non debe cubrir senón aqueles empregos públicos dos que depende a realización da función social da función pública como institución;
- g) o sistema de mérito é postulable tanto para a función pública como para o emprego público laboral;
- h) o mérito na función pública oriéntase e mídese principalmente pola creación de condicións xerais de eficiencia, o que esixe garantir a imparcialidade e a seguridade xurídica;
- i) o mérito no emprego público oriéntase e mídese polo criterio da eficacia e a eficiencia interna.

Os argumentos que serven para fundamentar e perfilar as afirmacións precedentes poden desenvolverse desde diversas aproximacións ao tema.

En primeiro lugar, debería reconsiderarse a Xurisprudencia constitucional sentada na STC 99/1987, de 11 de xuño, conforme á cal «habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública». Esta sentenza, en efecto, non só se limitou a declarar a inconstitucionalidade do vello art. 15.1 da Lei 30/1984, o que era obrigado ao constituír o mesmo unha deslegalización impropia, senón que, ademais, sentiuse obrigada a razoar algo que non se achaba estritamente no *petitum* da demanda, e mesmo a imporlle ao lexislador a forma en que tiña que proceder no futuro. A sentenza non se sentiu obrigada a razoar a súa afirmación, probablemente porque incorreu no vicio de ler a Constitución desde o dato normativo positivo e non ao revés, que é o xuridicamente correcto (Borrajo Iniesta: 1993, 235). Con esta Xurisprudencia, en realidade, foise moito máis lonxe do que algúns administrativistas consideraran o ámbito da reserva do réxime estatutario (que construíran en torno ao concepto de funcións de soberanía) ao aceptar a compatibilidade coa nosa Constitución de solucións como a alemá (Garrido: 1980, 1043; Entrena: 1991, 2067).

Por outra banda, non se trata de delimitar o ámbito constitucionalmente reservado á función pública como institución, para a continuación aceptar que a Lei pode desbordar o devandito ámbito e levalo a cantos outros do emprego público considere conveniente. Os criterios substantivos a explorar deben ser capaces de descubrirnos o ámbito administrativo que só pode ser sometido ao réxime funcional e o ámbito administrativo que só pode ser sometido ao réxime laboral (con todas as especificidades derivadas da vixencia tamén no mesmo do sistema de mérito), o que non obsta ao recoñecemento dunha franxa funcional licitamente debatible, tal como sucede no caso alemán.

Coñecido é o debate producido en Alemaña sobre o alcance que debía darse ao concepto «funcións de soberanía» como delimitador da reserva de réxime funcional. O debate virou ao redor de se tales funcións comprenden exclusivamente as de intervención administrativa ou deben estenderse tamén ás de tipo prestacional. Sen prexuízo de recoñecer o carácter dinámico das solucións, a posición maioritaria inclínase hoxe por incluír en tal concepto a administración de intervención³⁷ na que o Estado enfrontase ao particular nunha posición de poder, cousa que só excepcionalmente sucede na administración prestacional.

Similar criterio propuña Giannini no seu xa afastado informe de 1979 ao indicar que «as relacións de servizo son as mesmas na función pública e no emprego privado» e que a diferenza está en que «algúns funcionarios públicos engaden á relación de servizo unha relación funcional cando se converten en titulares dun organismo do Estado e, en calidade de tales, realizan actos de autoridade, de poder público» (Giannini: 1980: 207). Na mesma liña, en Francia, onde a doutrina e a práctica dominantes foron a cobertura do emprego público polo réxime estatutario (do que só quedarían excluídos os traballadores dos establecementos comerciais e industriais), a obstinada persistencia dos «non titulares» e o debate ao redor dos procesos de «titularización» está levando a diversos autores a recoñecer a «racionalidade» destas realidades e a propor solucións próximas ás alemás (Hamon: 1989, 821). Non deixa de ser significativa a coincidencia básica con estas posicións da Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza Europeo sobre o ámbito de emprego público exento do Dereito dos traballadores á libre circulación³⁸.

A vella tese das actividades de autoridade, poder público ou soberanía como ámbito material da función pública como institución pode verse hoxe refundada, fortalecida e precisada como consecuencia de novas contribucións académicas pluridisciplinares. En tal sentido, sinalaremos, en primeiro lugar, a achega realizada polo profesor Dror desde o mundo das políticas públicas: «É necesario establecer unha distinción esencial entre as funcións de servizo, execución e xestión dos gobernos e as súas funcións de orde superior. As segundas son cuantitativamente moitas menos que as primeiras, pero teñen unha importancia crucial, xa que están relacionadas coa modificación das traxectorias colectivas cara ao futuro... Cabe mencionar, como exemplos, as decisións sobre os réximes políticos e constitucionais; os proxectos físicos e infraestruturais a gran escala; as políticas globais que queren producir cambios a gran escala nas esferas da educación, a pobreza, as relacións exteriores, a ciencia e a tecnoloxía, etc., e as decisións sobre a división do traballo entre o Goberno e os mercados, incluída a regulamentación destes últimos...» (Dror: 1995, 8)³⁹. Obviamente a responsabilidade polas funcións de orde superior é de natureza netamente política. Pero se os Estados queren dotarse dunha capacidade técnica profesional que apoie a tarefa dos políticos, tamén é obvio que dita capacidade debe quedar no ámbito da función pública (sen prexuízo da necesidade e pertinencia de acudir á contratación de capacidade experta externa situada no mercado, nas universidades ou en organizacións non gobernamentais de tipo think tank).

5. BUROCRACIA E XERENCIA: O REDESCUBRIMENTO DA RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E DOS SEUS LÍMITES

Outra contribución valiosísima á refundación do concepto de administración de intervención como delimitador tradicional do ámbito institucional da función pública é a procedente dunha nova politoloxía que aplica a análise económica ao campo político-administrativo e, en especial, ao da actividade regulatoria. En tal sentido, existe suficiente consenso entre os autores sobre que, se se quere que unha regulación mellore a eficiencia do mercado, a autoridade regulatoria: (a) debe ter información suficiente sobre o ámbito económico ou social a regular e, en especial, sobre os custos que afrontan as empresas; (b) debe ter capacidade legal para fixar os prezos ou para subsidiar ás empresas ou axentes con fondos procedentes de impostos (de forma que se asegure a recuperación do investimento e se incentive o comportamento eficiente dos axentes), e (c) todo o anterior debe producirse nun marco institucional que garanta o cumprimento e a durabilidade das regulacións, o que nos remite de novo á centralidade da seguridade xurídica (Laffont e Tirole: 1994, cap. 16; Baron: 1995; Spiller: 1995).

Sen que se dean as condicións anteriormente expostas, non hai garantía de que a actividade regulatoria ou de intervención mellore os resultados do mercado. Noutras palabras, os fallos do mercado —por máis reais que sexan— aínda que lexitiman a intervención regulatoria, se esta se dese sen as condicións expostas, poderían conducir a «fallos do Estado» que claramente excedan os do mercado e acaben empeorando as cousas⁴⁰. As tres condicións antes expostas son necesarias, pero en absoluto suficientes, xa que, aínda dándose cada unha delas de modo razoable, nada garante que a intervención administrativa realizárase efectivamente por e para o interese público. Que isto suceda depende dos arranxos institucionais internos da Administración, un de cuxos aspectos principais é o réxime dos funcionarios públicos (Przeworski: 1996).

Nun estado democrático a autoridade para regular e intervir procede das eleccións e da constitución. Pero como a devandita autoridade ten que ser delegada en boa parte necesariamente, a inevitabilidade da delegación (Kiewiet e McCubbins: 1991, 3) xera os problemas típicos da relación principal-axente: dado que os organismos ou axencias administrativas van dispoñer dunha discrecionalidade inevitable e que os funcionarios poden ter intereses diferentes aos dos políticos e os cidadáns (Niskanen: 1971), o problema de axencia (é dicir, evitar as potenciais consecuencias de corrupción, clientelismo, inhibición, agrandamento interesado de orzamentos, maximización da seguridade no emprego, etc.) faise ineludible. É aquí cando xorde a pertinencia do réxime institucional da función pública en relación ás actividades administrativas de regulación e intervención económica e social.

En efecto, o deseño dun sistema de incentivos asegurador de que os funcionarios de autoridade actuarán para o interese público, dificilmente pode inspirarse nos esquemas institucionais dispoñibles no sector privado (ou mesmo no sector público empresarial ou no de produción de servizos públicos divisibles) resoven estes mesmos problemas de axencia. Iso débese: (1) a que o resultado das intervencións administrativas case nunca depende só da actividade do organismo administrativo, senón da acción conxunta de múltiples actores (Miller: 1992: 128-158); (2) en tales condicións, cada actor ten unha marxe para escapar á súa responsabilidade e para ocultar información, polo que resulta imposible deseñar un esquema institucional que, á vez, sexa efectivamente cumprido, garanta a eficiencia e

asegure o equilibrio orzamentario (Holmstrom: 1982); (3) a que dada a natureza de bens públicos puros ou indivisibles procurados pola acción reguladora ou interventora, resulta moi difícil, se non imposible, establecer criterios de avaliación ou control de resultados, a non ser que estes (outcomes) se confundan impropriamente cos simples produtos (outputs) dos organismos regulatorios ou interventores (Tirole: 1994, 4); (5) a mesma natureza dos bens públicos concernidos fai que a acción interventora se produza normalmente en réxime de monopolio, polo que resulta moi difícil obter medidas comparativas para a avaliación do desempeño (Tirole: 1994, 22), e (5) a que os organismos regulatorios adoitan enfrontarse á realización de non só un valor público senón varios, diferentes e en ocasións contraditorios valores que non é fácil reducir a unha soa dimensión a efectos de avaliación (Roemer: 1996: 24).

Todo o anterior tradúcese en que resulta pouco razoable empeñarse en seguir identificando a acción administrativa de autoridade como «xerencia», «xestión» ou *management* públicos e intentando aplicar á mesma os criterios convencionais de eficacia e de eficiencia. Contrariamente, ante as dificultades antes expostas, e para o aseguramento dos intereses xerais, a solución razoable consiste en someter a acción administrativa de autoridade non ao réxime contractual propio do emprego privado (todo o modulado que se queira polos principios do mérito e da capacidade), senón aos arranxos institucionais propios da función pública en sistema de mérito (Przeworski: 96; McCubbins e Schwartz: 1994). Noutras palabras, non é o control de resultados senón o sometemento a regras ríxidas e precisas o que axudará a resolver —imperfectamente— o problema de axencia. Os funcionarios deberán ser avaliados, pois, polo seu comportamento conforme ás regras —incluídos os códigos deontolóxicos— que enmarcan a súa función. E nin que dicir ten que este, aínda que non é un modo de control moi satisfactorio (o principal soporta o custo do monitoreo e do tempo empregado polos axentes en «reportar») dado que é custoso e que non establece ningunha relación directa entre os incentivos e o desempeño, resulta, con todo, o sistema máis razoable (aínda que sexa só como *third best*), tendo en conta que o monitoreo do esforzo individual e de obtención da información privada dos funcionarios resultaría prohibitivamente custoso (Przeworski: 1996: 18).

Polas mesmas razóns, a pretensión actual de caracterizar toda a actividade administrativa como xestión ou *management*, ou a de estender o réxime funcional ao universo do emprego público, para intentar aplicar xeneralizada e indiscriminadamente despois as técnicas de eficacia e eficiencia da xestión de recursos humanos ao conxunto da función pública, é un proceder pouco informado e reflexivo, do que pode esperarse máis males que bens públicos⁴¹. Afortunadamente, a chegada aos Ministerios de Reforma do Estado de persoas intelcualmente preparadas e politicamente cribles está axudando considerablemente a reenfocar estes temas. Referímonos seguidamente aos casos de Brasil e de Nova Zelandia.

En Brasil, un académico internacionalmente recoñecido, Bresser Pereira, actualmente ministro para a Reforma do Estado e presidente do Consello Latinoamericano de Administración para o Desenvolvemento (CLAD), está conseguindo fixar e ver aceptado un marco conceptual suficientemente preciso para orientar a reconstrución do emprego público e do sistema de mérito latinoamericano. Bresser (1996) propón distinguir catro sectores no Estado moderno: o núcleo estratéxico, as actividades exclusivas do Estado; os servizos non exclusivos, e a produción de bens e servizos para o mercado. O núcleo estratéxico do Estado intégrase por todos os centros responsables da produción da lexislación e das políticas públicas. As actividades exclusivas do Estado son aquelas que implican exercicio de poder ou auto-

ridade, tanto para garantir o cumprimento das leis e políticas como a provisión dos bens públicos puros (un dos fallos do mercado unanimemente recoñecido). Este sector comprende non só as actividades tradicionais do Estado (defensa, policía, seguridade xurídica, facenda) senón tamén os modernos organismos e axencias regulatorias, incluídas tanto as do ámbito económico como as encargadas do financiamento, fomento e control dos servizos sociais e da seguridade social. Os servizos non exclusivos son os que o Estado prové, pero que ao non implicar exercicio de autoridade, poden ser provistos tamén polas empresas ou polas organizacións non gobernamentais. En tal sector compréndense a educación, a saúde, a cultura e os servizos de investigación. Finalmente, o sector de produción de bens e servizos para o mercado está formado polas empresas públicas que funcionan en réxime de mercado. Pois ben, aínda a risco de simplificar o complexo razoamento de Bresser, a súa proposta consiste en revitalizar e actualizar a institucionalidade funcional e de mérito para o núcleo estratéxico e as actividades exclusivas, aínda que o deseño organizativo máis apropiado consiste na centralización para as primeiras e na creación de axencias «autónomas» para as segundas⁴².

Na proposta de Bresser, a reforma e mesmo revolución xerencial que el mesmo postula teñen o seu ámbito propio no sector non exclusivo e no sector empresarial estatal. En tales sectores tamén opera o principio de mérito, pero as súas consecuencias de réxime xurídico e xestor son completamente diferentes aos anteriores, ao non estar implicado o exercicio de autoridade nin os problemas de eficiencia asignativa, nin os de durabilidade dos compromisos, nin darse os problemas de axencia nos mesmos termos.

Finalmente, Murray J. Horn, prestixioso politólogo da elección pública, protagonista e coñecedor das reformas administrativas neozelandesas e ministro de Facenda deste país, non só fixo unha contribución importante e xa exposta á refundación institucional da función pública, senón que, ademais, avanzou unha tese importante sobre que tipo de arranxos institucionais son capaces de facer que o réxime funcional resolva o problema de axencia ao que inevitablemente se enfronta. Os argumentos de Horn lévannos, noutras palabras, non só a reafirmar a razón de ser da función pública de mérito pública, senón a descubrir os arranxos internos que fan que este sistema institucional non só garanta a eficiencia asignativa externa senón a propia eficiencia interna.

Neste sentido a súa tese principal é (Horn: 1995, 111 e ss.) que, dada a posición monopolista que xeralmente ocupan os organismos e axencias de regulación e intervención⁴³, a mellor oportunidade dispoñible para influír positivamente no comportamento dos seus funcionarios é a ordenación da súa promoción estruturada en réxime de carreira administrativa. Ata o punto de que un réxime funcional sen un adecuado desenvolvemento da carreira administrativa non lle merecerá ao noso autor a plena cualificación de sistema de mérito ao non ser capaz de obter as potencialidades que poden esperarse razoablemente deste.

O seu punto de partida é que a coalición que produciu o xurdimento do sistema funcional de mérito para resolver a durabilidade dos compromisos lexislativos só podía conseguir este obxectivo resolvendo á vez o problema de axencia. En efecto, se a protección outorgada aos funcionarios non vai acompañada dun sistema que preveña razoablemente que estes non se desviarán cara á realización dos seus intereses persoais ou corporativos (é dicir, se os intereses públicos poden ser facilmente capturados polos grupos de funcionarios ou se estes poden ser facilmente clientelizados polos grupos de interese privado) a durabilidade, eficiencia asignativa, seguridade xurídica e confianza atribuídas ao sistema de mérito quedarán en dúbida.

Obviamente a selección por mérito é o primeiro elemento; pero a condición de que os exames abertos e competitivos se correspondan razoablemente coas esixencias para o bo desempeño profesional e conduzan ás primeiras etapas dunha carreira, así mesmo organizada en base ao mérito, e que só acabe compensando o esforzo e o investimento na preparación dos exames ao cabo dun tempo importante de permanencia en servizo. Estas condicións limitan a capacidade dos políticos para realizar nomeamentos nos altos niveis da Administración, incentivan a permanencia e motivación dos funcionarios e a súa propensión ao compromiso coa Constitución, o ordenamento xurídico e os intereses xerais (Horn: 1995, 118-120).

A promoción por mérito é o elemento decisivo a condición de que se produza segundo pautas de carreira ben establecidas e capaces de cubrir toda unha vida administrativa. Fundamental resulta a división entre graos e por categorías ou postos dentro de cada grao: a promoción por postos debe facerse en base á antigüidade (presumindo que a antigüidade implica mellora de capital humano —o que resulta eficiente ata cando non é real, tendo en conta o custoso que sería o monitoreo personalizado—) e a promoción entre graos en base ao desempeño comparado en relación aos «pares» apreciado por unha Comisión de Mérito Independente (Horn: 1995, 119-120).

Horn razoa mesmo a eficiencia do dereito ao cargo (tenure) no desenvolvemento das funcións de autoridade, eficiencia que incluso fora cuestionada por Max Weber (1922/1962, 203). A crítica realizada no seu día por Max Weber é aínda hoxe a máis corrente e baséase na apreciación de que a dificultade de despedimento por incumprimento elimina o incentivo máis claro para a eficiencia. Agora ben, a eficiencia do despedimento só é real cando o empregador pode descubrir o incumprimento ou o desempeño deficiente, o que resulta considerablemente difícil no caso dos funcionarios de autoridade organizados en bureaux. Nestes non é fácil definir obxectivos e hai unha considerable incerteza en relación ás accións dos subordinados e os resultados, polo que tampouco resulta sinxelo definir o bo cumprimento máis aló de certos mínimos elementais. En tales situacións, o máis eficiente é crear incentivos para que os funcionarios libren información da súa actividade aos superiores, o que se consegue mediante a vinculación da promoción por graos ao xuízo do superior en base aos informes dos subordinados. Deste xeito, o dereito ao cargo, debidamente instrumentado mediante o sistema de mérito na selección, a carreira e as retribucións, non só se xustifica por procurar seguridade xurídica senón como incentivador da propia eficiencia funcional (Horn: 1995, 122).

Ata aquí a primeira parte do noso estudo. Con ela non se pretendeu senón abrir novas liñas argumentais de orixe multidisciplinar que, a pesar de que necesitan ser desenvolvidas e perfiladas, resultan relevantes para fundamentar a nosa hipótese principal: que a función pública como institución ou sistema funcional do mérito, pola funcionalidade social que cumpre, ten un ámbito fundamental pero limitado dentro do sector público. O devandito ámbito correspóndese coas vellas funcións de soberanía, autoridade ou intervención administrativa, dinamicamente interpretadas e coincidentes hoxe co que outros autores chaman funcións estatais de orde superior, núcleo estratéxico ou funcións exclusivas do Estado para a provisión de bens públicos puros. Dentro deste ámbito o sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garante non só a eficiencia asignativa, a durabilidade dos compromisos legislativos, a confianza social e a seguridade xurídica, senón que é, ademais, o arranxo institucional que garante a eficiencia interna dos organismos e axencias administrativas.

A nosa segunda tese é que levar o sistema funcional de mérito máis aló dos seus límites institucionais (como podería suceder pola presión combinada dos sindicatos, os políticos e certo corporativismo profesoral) vai producir unha inevitable deterioración no conxunto do emprego público. A diversidade actual das responsabilidades e tarefas administrativas obriga a destacar como solución eficiente a diversidade de réximes xurídicos para o seu persoal. A gran maioría do emprego público non só pode, senón que debe vincularse mediante técnicas contractuais. Nelas tamén opera o principio constitucional do mérito; pero para cubrir funcionalidades sociais diferentes, fundamentalmente relacionadas esta vez cos grandes valores xerenciais da eficacia e a eficiencia. Neste segundo campo case toda a responsabilidade corresponde ao *management* e a un dereito laboral adaptado ás organizacións e empresas administrativas produtoras de bens e servizos non exclusivos ou para o mercado. Este parece ser o ámbito da reinvencción ou revolución xerencial tamén necesaria no sector público.

Notas

¹ A gobernabilidade parece converterse nun dos temas do noso tempo. En 1975, Crozier, Huntington e Watanuki presentaron á Comisión Trilateral un informe sobre «a gobernabilidade das democracias» que produciu non pouca polémica. A súa tese era que Estados Unidos, Europa e Xapón enfrontaban serios problemas de gobernabilidade pola brecha crecente entre unhas demandas sociais fragmentadas e en expansión e uns gobernos cada vez máis faltos de recursos financeiros, de autoridade e dos marcos institucionais e das capacidades esixidas polo novo tipo de acción colectiva. Para conxurar os riscos de ingobernabilidade propuñan diferentes liñas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentais en relación ao colectivo e de actitudes individuais.

Polo que á República Federal Alemá se refire, Renate Mayntz (1987 e 1993) sistematizou a literatura producida dende 1975 sobre o diagnóstico e as solucións propostas aos «fallos de gobernación». Para facelo, elabora un marco conceptual, que a partir de certos referentes angloamericanos, distingue entre *governing*, *governance* e *governability*, de modo moi próximo ao que adoptamos neste traballo.

No mundo hispánico a «gobernabilidade» converteuse nun aspecto importante tanto a nivel político como teórico. O recente Cume Iberoamericano de Santiago de Chile e Valparaíso (novembro de 1996) centrouse na problemática da «gobernabilidade democrática». Quizais o principal impulsor político e intelectual sexa o presidente Julio María Sanguinetti (1994), ben acompañado por numerosos traballos nun e outro lado do Atlántico (Giner e Arbós: 1995; Alcantara: 1995; Prats: 1995; Fernández Feingold: 1996; Tomasini: 1992, 1993, 1996; Sagasti: 1996; Bresser Pereira: 1996; Correa: 1996).

A gobernabilidade estase convertendo tamén nun concepto clave para os estudos e a práctica do desenvolvemento, especialmente nos 90. Unha coidada presentación e recensión da literatura ata hoxe producida polos Organismos Multilaterais de cooperación pode acharse en Prats (1995) e en Sobhan (1996).

² Pois a estabilidade política pode darse sobre a base da represión, a censura, o engano e o bloqueo do progreso. Existe unha monarquía aliada de Occidente, que proclamou O Corán como a súa Constitución, atribuída ao Rei a condición de descendente directo do Profeta e a autoridade última interpretadora da Lei. Esta monarquía aséntase sobre unha coalición articulada ao redor da distribución da renda petrolreira, nunha sorte de autoritarismo tribal, populista e teocrático. Non sei se pode dicirse que é estable politicamente, pero non daría moi alto nun hipotético ranking de gobernabilidade, como non dá moi alto no ranking de desenvolvemento humano.

³ A metáfora da «reinvencción» foi popularizada por Osborne e Gaebler (1993), cuxa obra serviu de base ao lanzamento do *National Performance Review* do Vicepresidente Al Gore. Os autores antes citados propuxeron un xiro importante ao enfoque da modernización administrativa ao afirmar que o obxectivo da mesma non debe procurar ser mellor goberno senón mellor *governance* (Osborne e Gaebler: 1992). Máis recentemente, insiste na mesma idea Mark Moore dende a Kennedy School of Government en Harvard ao sinalar que o valor creado polos Gobernos non é só a utilidade individual procurada polos seus servizos, senón a arquitectura social na que os individuos e os grupos buscarán a súa utilidade (Moore: 1995). En Europa, estas ideas veñen sendo defendidas por Metcalfe na súa reiterada crítica do eficientismo dos programas de modernización administrativa, ao sinalar que un *management* público só ten sentido ao servizo do melloramento da *governance* (Metcalfe: 1993). A mellor formalización conceptual que coñecemos débese tamén á produción europea (Kooiman: 1993 y 1994). Unha espléndida cooperación transatlántica, de base xa claramente neoinstitucional, é a debida a March e Olsen (1995).

- ⁴ A conexión entre cambio institucional e liderado é un dos grandes temas da literatura tanto política como organizativa actual (Argyris e Schon: 1978; McGregor Burns: 1979; Bennis: 1993; Heifetz: 1994). A cuestión está sendo investigada en ESADE por Suzanne Dove (Dove: 1996).
- ⁵ No Dereito Público español unha lectura inapropiada do *Ordenamento Jurídico* de Santi Romano levou á confusión conceptual entre institución e organización, confusión da que se derivaron non só extravíos doutrinais importantes senón, principalmente, a imposibilidade de obter as potencialidades analíticas derivadas do institucionalismo (Martín Retortillo S.: 1963). Ao confundirse institución e organización, tratouse de referir o Dereito a todo o organizativo, chegando así a un desbordamento absurdo da legalidade administrativa. Por este camiño chegouse á pretensión de configurar a Administración fundamentalmente como execución da Lei, contra o criterio constitucional e de sentido común da Administración ao servizo dos intereses xerais con suxección á Lei e ao dereito. Ao final, tras esta absurda pretensión de imperialismo disciplinar, o Rei atopábase espido, e os operadores político-administrativos comezaron, non desinteresadamente, a alegar unha incompatibilidade entre seguridade xurídica e eficiencia, entre Dereito e *Management*, cuxo único fundamento se atopa na captación inadecuada do conxunto de valores e principios institucionais da Administración Pública e da achega que cada ámbito disciplinar pode realizar aos mesmos (Prats: 1973 e 1993).
- ⁶ A distinción entre institucións e organizacións (na súa linguaxe «cosmos» e «taxis», ordes espontáneos e ordes organizativas) é fundamental na obra de Hayek, especialmente para captar a relevancia mutua da Economía e do Dereito. De particular interese resulta a súa distinción entre as normas das institucións e as normas das organizacións, así como dos métodos intelectuais (racionalismo evolutivo ou crítico e construtivismo racionalista) que resultan adecuados para expoñer o cambio de cada clase de norma (Hayek: 1979 e 1982, volume I). A distinción entre institucións e organizacións deveu crítica no pensamento social moderno, tanto no ámbito político como no económico, o organizativo e o xurídico. Unha exposición comprensiva e moi coidada da evolución do institucionalismo nestes ámbitos pode verse en Scott: 1995.
- ⁷ Sobre a importancia dos aspectos informais da institucionalidade, tanto a efectos de análise das ordes institucionais vixentes como, sobre todo, a efectos de comprender a forma en que se produce o cambio institucional e os límites nas pretensións de cambio radical e planificado, parécenos fundamental a obra do premio Nobel de economía D.C. North, que contén, a noso modo de ver, a teoría do cambio institucional máis fundada económica e historicamente (North: 1990).
- ⁸ As institucións así entendidas correspóndense co concepto expresado polo uso moderno da palabra *governance* no ámbito angloamericano. A correspondencia entre os conceptos actuais de institucións informais, capital social e cultura cívica débese a que todos estes conceptos foron formulados co mesmo obxectivo: explicar por que unhas sociedades desenvólvense máis que outras en termos de eficiencia económica ou de equidade social e por que resulta tan complicado trasladar os modelos de acción colectiva dunhas sociedades a outras. Durante moito tempo tendeu a crer que o desenvolvemento era o precipitado necesario da agregación de capital físico, humano, financeiro e de tecnoloxía, todo iso debidamente ordenado pola planificación e debidamente xerenciado polo *management* privado e público. Diversos economistas modelizaron estas crezas e mesmo gañaron premios Nobel. Elinor Ostrom recorda que foi o gran éxito representado polo Plan Marshall en Europa o que produciu a ilusión dos «países en vías de desenvolvemento»: sucedera en Europa e, aplicando o mesmo paradigma, tamén para eles o superar a brecha do desenvolvemento sería só cuestión de anos, en absoluto de xeracións. Sobre estas bases construíronse as grandes Axencias de cooperación tanto no Leste como no Oeste. A gran frustración que resultou levou a descubrir que as bases institucionais dunha sociedade importaban excesivamente. Afinouse entón a distinción entre institucións formais e informais e estableceuse a equivalencia entre estas últimas e o capital social ou cultura cívica (Ostrom e outros: 1993).
- O concepto de capital social foi utilizado recentemente por Robert D. Putnam para explicar por que o Norte e o Sur de Italia, a pesar de posuír a mesma institucionalidade formal, rexistraron graos de desenvolvemento tan diferentes. Para Putnam o concepto de capital social refírese ao fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación e de mecanismos de sanción que poden mellorar a eficiencia dunha sociedade axudando a superar os dilemas da acción colectiva ao facilitar a coordinación de accións. Para Putnam o capital social é un ben público, producido como subproduto doutras actividades sociais e baseado nas redes horizontais de relación social fundadas na transitividade da confianza. É, ademais, un ben público especial, na medida en que non se consome senón que se incrementa co seu uso. Pero non todo tipo de relación ou tecido social pode considerarse capital social. Unha estrutura baseada en redes verticais, xerárquicas, incentivadoras do clientelismo ou da submisión no canto da cooperación e a colaboración, non fomentará a confianza e conducirá á produción dun equilibrio subóptimo non cooperativo. Pola contra, unha sociedade cunha estrutura complexa de relacións sociais horizontais, diferentes, interrelacionadas, tales como asociacións veciñais, de comerciantes, de profesionais, sociedades ou clubs deportivos, entidades culturais e benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos e sindicatos con militantes e afiliados activos, etc., será unha sociedade cun bo nivel de capital social, é dicir, de confianza mutua e de compromiso cívico (Putnam: 1993).
- ⁹ Non se trata de que os xuristas investiguen a institucionalidade informal, que é máis ben tarefa de sociólogos e politólogos. Trátase simplemente de incentivar esta investigación sociolóxica e politolóxica, porque sen ela os proxectos de reforma lexislativa carecen de base substantiva e son altamente arriscados. Os que temos experiencia na Administración Pública sabemos que existen unhas regras básicas sen as que case nada é posible, comezando polo mínimo entendemento da realidade vivida como funcionario. Esta institucionalidade informal é froito da elaboración que a partir de moitas experiencias veu realizando o funcionariado nas súas relacións internas, cos políticos e coa cidadanía. Transmítese en gran parte por tradición oral en forma de relatos, anécdotas, chistes, advertencias e mesmo súfís mecanismos de sanción e de marxinação dos comportamentos desviados. A institucionalidade informal da función pública non debería confundirse co concepto de cultura organizativa, que só ten sentido en relación a unha específica organización administrativa.
- ¹⁰ O tema da xuridicidade das normas de organización é unha *vexata questio*, que se quixo resolver de modo rápido e simplón: «a doutrina de Santi Romano... determina igualmente a intrínseca e radical xuridicidade daquelas normas non directamente xustificables, xuridicidade que se establece en base á súa inserción no ordenamento xeral, independentemente de que esas mesmas normas poidan servir ou non de apoio a unha pretensión concreta e singular» (S.Martín Retortillo: 1963, 76). Esta posición fundamentaba a pretensión de regulación polo Dereito de «toda» a orde normativa dunha organización. Deste xeito, nada do organizativo escapaba potencialmente ao xurídico e reforzábase a idea da organización como simple criatura legal e da xestión como mera aplicación de normas xurídicas. Unha extensa crítica desta posición, así como a súa fundamentación no estudo da doutrina alemá, italiana, e dunha parte da doutrina española (García Trevijano, Garrido Falla e Villar Palasi) que nunca a compartiron, pode verse en Prats, 1973, tomo 3, páxs. 661 e ss. e 794 e ss.

¹¹ Este foi un dos grandes temas de Crozier, quen ao longo da súa dilatada e fecunda carreira intelectual veu insistindo na necesidade de superar o modelo mental dende o que as elites político-administrativas francesas viñeron expoñendo o cambio social. Os seus supostos intelectuais son perfectamente asimilables dende unha aproximación neoinstitucionalista. O seu punto de partida é que a vantaxe comparativa dos Estados Unidos en relación a Europa e especialmente a Francia procede non da súa superioridade económica senón da superioridade do seu sistema institucional e dos correspondentes modelos mentais que o sosteñen. Nun mundo de complexidade, diversidade, dinamismo, pluralismo e autonomía de actores sociais, o método de planificación, dedutivo e instrumental, resulta inapropiado e ineficiente. Crozier insistiu na súa substitución por outro que saliente a experimentación, o diálogo, a aprendizaxe e o cambio incremental. Para iso os actores (organizacións) e os seus dirixentes deberan tomar en conta o sistema no que actúan (o marco institucional) e as esixencias do seu cambio, que non pode ser senón incremental, froito de transaccións entre o conxunto de actores e que debe conducirse mediante a acción e o razoamento estratéxicos, claramente opostos ás ilusións sinópticas da planificación (Crozier: 1977; 1981; 1995).

¹² «As fontes de onde procede a demanda de cambio institucional son complexas. Basicamente son os cambios nos prezos relativos e os cambios nas preferencias sociais. Producido un cambio significativo nalgún destes factores, os actores sociais que se sentan ameazados polo cambio tratarán de impoñer unha lectura do mesmo compatible co mantemento de *status quo*, dramatizarán os custos e minimizarán os beneficios esperables do cambio institucional. Unha demanda efectiva de cambio institucional só se articulará se un número suficiente de actores sociais comparten a percepción non só de que poden perder considerables beneficios potenciais, senón sobre todo de que van ver seriamente deteriorados os seus beneficios actuais (ou seriamente diminuídos os seus custos) de permanecer no *status quo*. No entanto, o cambio non se producirá se os actores perciben a situación como de «equilibrio institucional», é dicir, se, á vista da forza de cada actor social relevante e dos arranxos institucionais existentes, acaban concluíndo que ningún vai obter vantaxes claras dun investimento (sempre custoso) en cambio institucional.

Pola contra, o cambio institucional ocorrerá cando un cambio nos prezos relativos ou nas ideas conduza a unha ou a ambas as partes dun intercambio á percepción de que poden capturar maiores beneficios cambiando os termos do contrato. Intentarase entón renegociar o contrato; pero como o contrato está inserido nunha xerarquía de regras, a renegociación non será posible sen renegociar á vez estas regras (ou violando algunha norma de comportamento). En tal caso, a parte que espera mellorar a súa posición de negociación, para conseguilo terá que investir recursos no cambio do marco institucional dos seus contratos. Nestes casos, o cambio nos prezos ou nas percepcións acabará producindo a erosión das regras ou institucións viventes e a súa posterior substitución por outras» (North: 1990, 97 e ss.).

¹³ A exposición que segue está fundamentalmente inspirada no traballo de Johnson e Libecap (1994) e de Horn (1995), os cales adoptan unha aproximación de «elección pública» (*public choice*) para explicar o fundamento dos trazos institucionais do sistema de mérito, observable practicamente en todos os países desenvolvidos, en ningún dos non desenvolvidos e considerado hoxe unha condición institucional do desenvolvemento, sobre todo a partir a experiencia dos «tigres asiáticos» (Horn: 1995; Banco Mundial: 1995). En especial, a obra de Horn, aínda que baseada en datos e literatura fundamentalmente angloamericana, pretende ter validez explicativa respecto do conxunto de países nos que se dá efectivamente o sistema de mérito. Serve tamén para orientar as transformacións da función pública en países en vías de desenvolvemento, nos cales a construción do sistema de mérito debería ter prioridade sobre as políticas de modernización instrumental sen sistema de mérito (que son as que hoxe se están principalmente ofrecendo dende a cooperación e a consultoría internacional). Esta actitude é tanto máis de agradecer en tanto que Horn é ministro de Facenda de Nova Zelandia, un pequeno país que se está facendo famoso no mundo polas súas exportacións de kiwis e de «reformas» instrumentais. Polo demais, é compartida polos estudosos máis recoñecidos do movemento actual de modernización administrativa: «Para os países en desenvolvemento e en transición a economías de mercado, as medidas de modernización rexistradas nos países industrializados son problemáticas. En Estados Unidos e Europa as burocracias están buscando formas de resultar máis emprendedoras, máis flexibles e menos constrictivas, sen perder nada dos valores tradicionais do servizo civil. Pero os gobernos dos países en desenvolvemento afrontan desafíos diferentes. O problema para moitos destes gobernos é como crear as burocracias weberianas reguladas normativamente, as cales están sendo substituídas ou reformadas nos países avanzados... (En particular) a inconsistencia e redundancia producidas pola aplicación do modelo de mercado á xestión pública, que xa é bastante deteriorante nos países avanzados, pode resultar particularmente indesexable nos países en desenvolvemento, aos que tratan de exportalo como última moda os consultores e os organismos internacionais» (Peters: 1996, 8 e 42).

¹⁴ A garantía constitucional da función pública como institución, aínda que expresada en termos diferentes (en razón da maior ou menor precisión dos principios constitucionais ou da función constitucionalmente asignada á Lei ou ao regulamento na conformación do réxime estatutario), é común a todos os países da Unión Europea. En ningún deles a condición de funcionario cobre a totalidade do universo do emprego público. En todos eles, os funcionarios están excluídos do mercado de traballo e sometidos a un réxime estatutario (Ziller: 1988, 15 e ss.).

¹⁵ O Banco Mundial explorou os fundamentos do desenvolvemento económico sostido no Leste asiático. Un deles foi claramente a construción dun servizo civil baseado no sistema de mérito. Na versión española dun informe mundialmente famoso sobre o tema (1993: 17-18) pode lerse: «Para abordar os problemas de coordinación, as autoridades necesitaban institucións e mecanismos que permitisen asegurar aos grupos de interese que cada un se beneficiaría do crecemento. O primeiro paso consistiu en contratar tecnócratas idóneos e relativamente honrados e illalos dos afáns políticos cotiáns. O grao de poder destas tecnocracias variou considerablemente. En Corea, Singapur, Xapón e Taiwan as burocracias ben organizadas exercen un poder considerable... Como lograron fomentar burocracias eficaces os países do nordeste asiático? Ademais de aproveitar o prestixio que tradicionalmente teñen os empregados públicos, estes gobernos utilizaron numerosos mecanismos para aumentar o interese en seguir unha carreira na administración pública, elevando así o nivel de competencia e mellorando o acervo de candidatos. Os principios xerais son: (1) a remuneración, que inclúe os soldos, os beneficios e o prestixio, debe ser competitiva co sector privado; (2) a contratación e os ascensos deben basearse nos méritos e ser sumamente competitivos, e (3) os que chegan a escala máxima deben ser xenerosamente remunerados...

En moitos destes oito países o funcionario público pode esperar unha pensión de xubilación, que é un beneficio do que normalmente non goza o sector privado, salvo nas grandes empresas. No Xapón e noutros destes países, a xubilación teñen lugar temperán e as recompensas para un burócrata que tivo éxito son considerables, e esténdense máis aló do soldo, os beneficios e o prestixio para incluír un emprego lucrativo nunha empresa pública ou privada, ou ás veces a elección a un cargo político. O que deben facer os gobernos é atopar unha combinación que atraia persoas idóneas á administración pública.

As burocracias eficaces permitiron ás autoridades dos oito países asiáticos de gran crecemento económico establecer estruturas xurídicas e regulamentarias xeralmente propicias para o investimento privado. Ademais diso, os oito países melloraron as comunicacións entre o sector empresarial e o goberno... Corea, Xapón, Malaisia e Singapur estableceron foros, que denominamos consellos de deliberación, para fomentar a colaboración entre o goberno e o sector empresarial. A diferenza dos grupos de presión, que actúan baixo normas pouco claras e para obter vantaxes secretas sobre os demais, os consellos de deliberación sentaron con máis claridade as regras do xogo para todos os participantes...

Debido a que o sector privado participaba na redacción dos regulamentos e a que o proceso era transparente para todos os participantes, os grupos do sector privado mostráronse máis dispostos a tomar parte nos plans de desenvolvemento do goberno. Un efecto secundario foi a tendencia a reducir os recursos privados asignados a actividades antieconómicas —cuxo obxectivo era a captación de rendas— en lugar de destinarse a actividades produtivas. Os consellos de deliberación facilitaron tamén o intercambio de información e a construción de confianza entre o sector privado e o goberno, entre as empresas e entre a administración e os traballadores. Nesa forma, os consellos complementaron a función de transmisión de información cumprida polo mercado, permitindo aos oito países reaccionar con máis rapidez que outros aos cambios ocorridos no mercado».

¹⁶ O razoamento da seguridade xurídica como precondition do desenvolvemento económico sostido nun contexto de mercado pode atoparse en North dende a lóxica dos custos de transacción (1990, capítulos 4 a 8 *in totum*); tamén nos espléndidos traballos de Mancur Olson sobre a correspondencia entre crecemento económico e democracia liberal (1991 e 1993). Dende a perspectiva da Economía e o Dereito tamén foi desenvolvido por Posner (1992: 256 e ss.). Dende un punto de vista estritamente empírico a mesma conclusión foi remachada por Barro (1995:23) ao subliñar que se occidente quere axudar ao desenvolvemento debería facelo máis mediante a exportación do seu sistema de seguridade xurídica que do seu sistema político-democrático.

¹⁷ As condicións de emprego dos burócratas variaron no tempo e non son idénticas en todos os países. Enfocaremos a descrición das implicacións das condicións creadas polos sistemas modernos de servizo civil, establecidos pola lexislación que introduciu os exames competitivos, ou o «mérito», como base para a selección. Estes foron substituíndo gradualmente ao «padroado» e introducindo moitos dos trazos que Weber (1922/1962) describiu como definidores da posición do funcionario nas burocracias modernas. O sistema de mérito caracterízase por nomeamentos en base a exames competitivos, pola imposición de restricións á mobilidade arbitraria e pola garantía e a esixencia de neutralidade política, todo iso asegurado por un corpo regulatorio independente (a Comisión do Servizo Civil ou equivalente). Os sistemas modernos de servizo civil comparten outras características en maior ou menor grao: as posicións son establecidas centralmente e clasificadas por graos; o salario e a pensión pagados aos burócratas veñen determinados polo seu grao ou rango máis que polo traballo que efectivamente realizan, e, a miúdo, existen algúns impedimentos para a entrada lateral ao servizo dende o exterior nos chanzos superiores. Tende a haber poucos «portos de entrada»; a maioría dos funcionarios entran nos graos máis baixos e proseguen a súa carreira dentro do servizo; practicamente case todas as posicións superiores son provistas por promoción...» (Horn: 95, 97). A descrición é perfectamente englobable no entendemento corrente dos principios tradicionais da función pública da Lei Fundamental de Bonn (M.J. Montoro: 1986, 39 e ss.). Unha excelente e sintética exposición dos principios básicos do sistema de mérito coas súas variantes nos diversos países occidentais pode verse en Guy Peters (1996, 4 e ss.).

¹⁸ Un caso particularmente grave de equívoco e confusión foi a extensión en España do réxime de incompatibilidades non só aos funcionarios senón a todos os empregados públicos (Leis 20/1982, de 9 de xuño, primeiro, e 53/1984, de 26 de decembro, despois). O noso Tribunal Constitucional (Sentenza 178/1989, de 2 de novembro) validou a Lei 53/1984 declarando que, aínda que as incompatibilidades eran un réxime constitucionalmente previsto só para os funcionarios, iso non é óbice para que o lexislador poida estender este réxime tamén aos contratados laborais da Administración, porque «a fundamentación constitucional do réxime legal de incompatibilidades aplicables aos mesmos... non está no artigo 103.3 da Carta fundamental, senón no artigo 103.1 do mesmo texto, que ao referirse aos principios que deben presidir a actividade —e a organización establecida para levala a cabo—, entre os que se atopa o de eficacia, alude só á Administración Pública e non ao réxime xurídico que rexe as relacións de quen están ao seu servizo». Deste xeito, para o noso Tribunal Constitucional, o réxime de incompatibilidades non só protexe o ben xurídico da imparcialidade dos funcionarios, senón que «pode» protexer tamén o ben xurídico da eficacia da Administración, o cal alcanza por igual a funcionarios e demais empregados públicos. O que equivale a dicir que o noso Dereito laboral (a través dos seus mecanismos típicos de prohibición de concorrencia desleal e pacto de dedicación) non dispón de resortes para garantir a eficacia das organizacións produtivas. Para que a nosa xurisprudencia constitucional non desvirtuase o sentido das institucións tería que razoar que esixencia de eficacia hai na Administración Pública que non haxa nas empresas privadas que autorice nas primeiras a aplicar un réxime —as incompatibilidades— que non só non parece necesario nas segundas, senón que constitúe unha clara restrición da liberdade de traballo (Godino: 1996, 289 e ss.).

Necesitamos saber cal é o fundamento preciso do sistema burocrático de mérito, entre outras razóns, para saír ao paso da confusión inquietante entre función pública ou sistema de mérito e emprego público. Se chegamos a acordar cal é o ben ou bens xurídicos que o sistema de mérito procura, obteremos criterios para saber se o réxime estatutario funcional debe cubrir a totalidade ou só unha parte, e que parte, do universo do emprego público. Isto non significa que o emprego público non funcional ou burocrático quede remitido sen máis ao dereito do Traballo e con el ao temido *spoils system*. Haberá que explorar que bens xurídicos están en xogo no emprego non funcional e deducir diso as consecuencias de réxime xurídico que sexan coherentes. Deste xeito quizais avancemos na superación doutra expresión equívoca da nosa doutrina e xurisprudencia constitucional, a saber «a opción xenérica da Constitución (arts. 103.3 e 149.1.18) en favor dun réxime estatutario para os servidores públicos» (STC 99/1987, de 11 de xuño). A nosa Constitución limitouse a garantir institucionalmente o réxime estatutario, e para censurar a inconstitucionalidade dunha deslegalización que autorizaba a un Ministerio a decidir que postos de traballo se reservaban a funcionarios, non era necesario facer un pronunciamiento como o que esta escrito entre comiñas. En cambio axudou moito máis ao lexislador se se expresou algún criterio preciso sobre o que levar a cabo a delimitación das posicións funcionariais e laborais. Atribuír aos constituíntes unha «opción xenérica» sen expoñer o fundamento material da devandita opción equivale a atribuírlles unha decisión arbitraria, o que é inadmisíbel dende o punto de vista da interpretación lóxico-xurídica.

¹⁹ O principio de igualdade, aínda que hoxe se interpreta como indisoluble do de mérito, conceptual e historicamente é distinto deste. A súa primeira proclamación fíxose nas declaracións de dereitos das Constitucións de Pensilvania e de Virxinia, das que pasou ao artigo 6 da declaración francesa dos dereitos do home e do cidadán, e dela á xeneralidade do constitucionalismo europeo (Ziller: 1988, 34-36).

²⁰ Para Ziller o fundamento da introdución do concurso de méritos como forma xeral de selección de funcionarios atópase na procura da eficacia da administración e na superación das pragas de nepotismo, incompetencia e ineficacia características do sistema de padroado (que este autor identifica co «sistema de desposos»). Este fundamento explicaría por que, segundo Ziller, o sistema de mérito pode darse tanto en réximes democráticos como autocráticos (Ziller: 1988, 66). En xeral os autores tenden a ver no padroado «un tributo ao Estado de Partidos», un sistema cuxo fundamento non é outro que a produción de colaboradores fieis que aceptarán o que un funcionario independente rexeitaría: a fidelidade á persoa ou ao partido suplanta a fidelidade á institución (Jiménez Asensio, 1988, 157 e ss; García Pelayo: 1986, 121; Informe Prada: 1994, 338; Mény-Della Porta: 1995, 24). Obsérvase como este tipo de argumentación aboa a actitude tecnocrática consistente en considerar aos políticos (independentemente de que sexan ou non lexítimamente representativos) como «faciosos» e potencialmente corruptos, sendo necesario compensar estas desviacións «naturais» mediante a creación dunha meritocracia que encarnaría o verdadeiro servizo ao Estado e aos intereses xerais.

²¹ Na exposición que segue tomaremos como referencia a construción histórica do sistema de mérito, principalmente nos Estados Unidos. Non só porque é a mellor estudada e accesible, senón porque o seu estudo foi elaborado dende e para a validación de teorías do cambio institucional. En especial os estudos de Johnson e Libecap e de Murray, nos que principalmente nos baseamos por partir desta inquietude teórica, transcenden o mero relato dos feitos para construír teorías positivas dos arranxos institucionais sucesivos representados polos sistemas de padroado e de mérito.

²² «Ata a primeira parte do século XX a maioría dos empregados federais eran nomeados en réxime de padroado. Mediante o contrato de padroado os empregados estaban obrigados ao activismo político en favor dos seus mentores, o que sucedía mediante o seu compromiso nas campañas electorais e outras actividades partidistas así como mediante a entrega ao partido local dunha parte da súa retribución. Os empregados non tiñan dereito ao cargo e eran rutinariamente cesados cando os seus benefiteiros políticos eran electoralmente derrotados. O padroado era unha institución política popular que xeraba votos para os políticos federais. Tamén democratizou o servizo do goberno ao substituír os *gentlemen* do modelo británico (competentes pero preguizosos, sen compromiso coas demandas populares e en moitos casos corruptos) polos *commonmen* (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante os seus patróns políticos e polo xeral honestos ata o desbordamento do sistema tras a guerra civil), que constituían a base da democracia americana. Tras cada elección, miles de individuos solicitaban os empregos federais vacantes. O presidente agrupaba os empregos por lotes e distribuía-os para a súa asignación polos membros do Congreso, poder que manexaba para obter o apoio do Congreso ás políticas presidenciais. O presidente, os membros do Congreso e as maquinarias políticas locais distribuían os empregos como premios aos servizos prestados ao partido triunfador. Baixo o padroado quedaba garantida a lealdade e a responsabilidade dos empregados públicos fronte aos políticos, titulares únicos da lexitimidade democrática» (Johnson e Libecap: 1994, 4). Para unha apreciación coidadosa do padroado como institución política pode verse Ingraham, 1995; Mosher: 1968; Murray: 1995; Van Riper, 1958; Klingner e Nalbadian: 1986; Berkley, 1984; Huddleston e Boyer: 1996).

²³ En xeral os historiadores do servizo civil norteamericano distinguen entre o padroado como forma institucional do emprego público e o sistema de desposos, que se corresponde coa degradación do primeiro, especialmente tras a Guerra Civil. O número de empregos federais mantivo un crecemento limitado durante o tempo de instauración e consolidación do padroado (4 837 empregados en 1816; 18 038 en 1841; 36 672 en 1861; e 51 020 en 1871); pero creceu a un ritmo intenso a partir da Guerra Civil (100 020 en 1881; 157 442 en 1891; 239 476 en 1901; e 395 905 en 1911), época na que comeza a substitución do padroado pola nova institucionalidade representada polo sistema de mérito (Johnson e Libecap: 1994, 17).

A partir da Guerra Civil a economía norteamericana, ata entón de base predominantemente rural e fragmentada, deveu crecentemente urbana, industrial e integrada por efecto dunha importante diminución dos custos do transporte e de información que permitiron unha mellor vinculación dos mercados de capital, produtos e traballo. A renda per capita creceu velozmente. A innovación tecnolóxica e a vitoria da unión abriron extraordinariamente os mercados: é o tempo das grandes fortunas e empresas, do crecemento desorbitado, da creación de grupos de interese interestatais, da solicitude de mellora dos servizos federais tradicionais (facenda, postal, aduanas, infraestruturas) e da creación doutros novos, especialmente en forma de intervencións regulatorias (autoridade monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, de sanidade animal, etc.).

²⁴ A medida que se transformaba a economía cambiaba a natureza dos partidos. Estes cedían no seu rol tradicional de distribuidores locais de beneficios federais para converterse crecentemente en reivindicadores de políticas e servizos nacionais. A tensión entre os dirixentes políticos nacionais e locais dos partidos incrementouse. A tensión polarizouse en torno ao mantemento ou substitución do padroado. Apoiado polas maquinarias locais, foi rexeitado cada vez máis polos membros do Congreso e os presidentes e candidatos á Presidencia. Para estes perdía o seu atractivo como fonte de votos: a medida que se ampliaba o número de empregados públicos e se facían máis complexas as tarefas administrativas, crecía a dificultade do control político dos nomeados, os cales desenvolvían con gran liberdade as súas propias axendas, cada vez menos coincidentes cos intereses electorais dos lexisladores e candidatos presidenciais; o corolario era corrupción e desprestixio. A isto debía engadirse que o custo das campañas electorais íase incrementando tanto que o padroado xa non era unha fonte suficiente de financiamento. Deste xeito, a demanda social crecente de mellor e máis previsible prestación de servizos coincidiu co desexo dos presidentes e dos membros do Congreso por fortalecer a organización nacional e debilitar a maquinaria local dos Partidos. En Estados Unidos a creación do sistema de mérito federal foi vista como un medio clave para romper o apoderamento que das institucións políticas tiñan os bosses políticos. Tal como sinalou no seu tempo (1887) George Curtis, un dos líderes da Liga para a Reforma do Servizo Civil, «o obxectivo da reforma do servizo civil non é só conseguir un sistema de exames para os nomeamentos administrativos senón a restauración dos partidos políticos á súa verdadeira función, que é o mantemento e fortalecemento das políticas nacionais» (citado en Skowronek: 1982, 54).

²⁵ O proceso de designación era moi personalizado e meticuloso, dada a necesidade de articular os intereses e criterios da organización política local cos dos lexisladores e do presidente. Estes tiñan moitas veces que proceder a indagacións, entrevistas e diversos criterios de avaliación dos seus méritos profesionais e políticos (cousa que nalgún momento chegou a incluír a realización de exames). A administración do padroado facíase unha carga moi pesada. James Garfield clamaba que «unha terceira parte polo menos do tempo dun lexislador debía consumirse atendendo ás demandas dos aspirantes». Ao final, lexisladores e presidente actuaban como meros *brokers* en procesos que quedaban fóra do seu control. A James Garfield o sistema resultoulle especialmente custoso. O 2 de xullo de 1881, pouco logo do seu nomeamento como presidente, foi asasinado por un aspirante frustrado a un dos empregos de padroado (Johnson e Libecap: 1994, 18).

- ²⁶ A correlación entre o tamaño da organización e os problemas de control dos empregados foi posto de relevo por diversos estudosos da burocracia como Gordon Tullock (1965: 142-195), que razoou por que a autoridade se deteriora nos medios burocráticos cando aumenta o tamaño da axencia. No mesmo sentido expresouse Anthony Downs (1967: 143), ao sinalar que canto máis ampla é a organización burocrática máis débil debe ser o control xerárquico, polo que máis potencial existirá de distorsión deliberada por parte dos empregados.
- ²⁷ A consideración da función pública como unha institución procuradora da seguridade xurídica non é hoxe usual. Iso débese, en primeiro lugar, a unha visión excesivamente xudicialista da seguridade xurídica, esquecendo frecuentemente que a revisión xudicial só pode ser efectiva na medida en que os actores político-administrativos, empresariais e sociais adapten os seus comportamentos á legalidade vixente. Iso depende tanto da cultura cívica vixente como do sistema institucional ou de incentivos. Neste sentido, a institución do sistema de mérito é un marco de constricións e incentivos para que os funcionarios públicos estean, por unha banda, protexidos fronte á presión dos políticos e dos grupos de interese e, por outra, interesados corporativamente no cumprimento da legalidade. Pero a falta de correlación usual entre función pública e seguridade xurídica débese, en segundo lugar, á extensión do réxime estatutario funcional máis aló dos seus fundamentos constitucionais razoables. A universalización do réxime funcional á case totalidade do emprego público, a maioría do cal está afecto a funcións privatizables ou contratables, é dicir, a funcións públicas continxentes, está determinando a consideración da función pública dende os valores xerenciais da eficacia e a eficiencia hoxe preponderantes. Esta preponderancia está desestruturando a orde institucional do que Yehezkel Dror vén reiteradamente chamando «as funcións de orde superior» do Estado (Dror: 1995, 222).
- ²⁸ O sistema de mérito como institución non se basea exclusiva nin fundamentalmente na esixencia de mérito no acceso. É máis, a experiencia internacional, e non só a española, está chea de exemplos de acceso irregular a unha situación estatutaria organizada polo principio de mérito. Cada vez que se produciu unha gran expansión do número dos empregos públicos (como na España dos 60 ou dos 80 ou como nos Estados Unidos do *New Deal* de Roosevelt) os sistemas regulares de selección quedaron desbordados e procedeuse ao nomeamento masivo de funcionarios (polo demais sen gran escándalo por parte de ningún actor relevante) en base principalmente a criterios de confianza (xa sexa política xa sexa dos funcionarios preexistentes que merecen a confianza dos políticos; quizais esta sexa a razón pola que os funcionarios de acceso regular non critiquen frontalmente o sistema). Ao cabo dun tempo procederase case indefectiblemente a regularizar ou funcionalizar esta masa de novos empregados, práctica esta coñecida tradicionalmente en Estados Unidos como de «branqueamento» (*blanketing in*). O que o sistema institucional de mérito protexe non é tanto a competencia da persoa que accede (a pesar da importancia que este punto obviamente ten) como a posición de imparcialidade e suxeición ao dereito do funcionario no exercicio das súas funcións (Horn: 1995, 104). De aí o discutible fundamento da xurisprudencia constitucional española que considero que as esixencias do mérito e da capacidade danse fundamentalmente no acceso e só de xeito máis debilitado, conforme á configuración do lexislador, na carreira e a promoción administrativas (STCs 192/1991, 200/1991, 293/1993 e 365/1993), xurisprudencia esta que mereceu xustamente a crítica dos autores (Martínez López-Muñoz: 1988, 983 e ss.; Jiménez Asensio: 1996, 58 e ss.). Tan é así que podería invertirse o razoamento xurisprudencial e afirmar con rotundidade que un sistema de mérito limitado ao acceso, pero que non garante a *posteriori* a imparcialidade do funcionario nin conseguintemente a obxectividade da acción administrativa non é un sistema capaz de satisfacer a funcionalidade social ou fundamento institucional do sistema de mérito e non pode ser cualificado propiamente como tal.
- ²⁹ América Latina é a rexión do mundo que viviu máis intensamente o movemento de reforma administrativa dende mediados dos 50 ata practicamente a crise da débeda (Cayden: 1991, 187). En ningún outro lugar do mundo se crearon máis Facultades e Escolas de Administración Pública que entre o Río Grande e Tierra de Fuego. Nunha etapa de desenvolvemento baseado na «substitución de importacións», co Estado produtor como protagonista central, e coa economía dominada por grandes grupos de interese públicos e privados, normalmente en posicións monopólicas e sen capacidade de competir internacionalmente, cun número escaso de pequenas e medianas empresas formais, carentes de liberdade económica e de voz política, con sectores inmensos da poboación na informalidade e a exclusión, é obvio que faltaban as condicións para que puidese xurdir unha demanda de cambio institucional cara ao sistema de mérito. Este en realidade non pasou nunca de ser unha pura formulación académica. Sen verdadeira economía de mercado, o padroado era o sistema que permitía o control socio-político tanto en ditadura como en democracia (Wyarda: 1992, 315 e ss.). As cousas cambiaron radicalmente co esgotamento do modelo de desenvolvemento que representou a «substitución de importacións»: ao deixar de corresponder o protagonismo fundamental do desenvolvemento ao Estado e pasar este a un sector privado que debe competir abertamente, redescóbrease en América Latina a sociedade civil e a economía de mercado e pasa a primeiro plano o tema da eficiencia asignativa e con el, entre outros, a necesidade de ir construíndo progresivamente o sistema de mérito, tarefa esta que se enfronta con moi notables dificultades (Banco Mundial: 1993).
- ³⁰ É a coñecida posición de Parada (1986:320 e ss.), para quen ao non referirse a Constitución á posibilidade de que os empregados das Administracións Públicas estean suxeitos ao dereito Laboral, «non parece lícito que o lexislador ordinario poida establecer esa dualidade de réximes», que cualifica graficamente de «esquizofrenia organizativa» (polo demais curiosamente rexistrable en Administracións Públicas tan «desgarradas» como a británica e a alemá). Segundo este autor a admisión de persoal laboral ao servizo da Administración atenta contra o principio de igualdade (principalmente pola diversidade de dereitos sindicais duns e doutros), é contraria ao principio de xerarquía proclamado no artigo 103.1 da Constitución —«que se asegura a través da ordenación en graos dos funcionarios»— e, en fin, non garante na mesma medida o principio de eficacia —«garantido en maior medida cun réxime de dereito administrativo creado e interpretado... en función de asegurar a prioridade e superioridade dos intereses e necesidades do servizo»— (posición similar pode atoparse en Cámara do Portillo: 1988; tanto esta posición como a do mestre Parada foron severamente criticadas por López Gómez: 1995). A tese da opción xeral do constituínte polo réxime funcional procedo do *obiter dicta* da coñecida STC 99/1987, de 11 de xuño.
- ³¹ Ante a pretensión de universalizar o réxime funcional á totalidade do emprego público, diversos autores defenderon a neutralidade «relativa» da Constitución nesta materia (Baena: 1986, 251 e ss.; Prats: 1987: 126 e ss.; Sala Franco: 1988, 16; López Gómez: 1995, 127 e ss.). A relatividade refírese a que tales autores non prexulgan se a Constitución contén ou non un criterio material de delimitación do réxime funcional respecto do laboral. O seu obxectivo é razoar que a Constitución admite ambos. Nada ten que ver con devanditas posicións a remisión contida no artigo 15.1 da Lei 30/1984 de Medidas de Reforma da Función Pública —xustamente declarado inconstitucional—, o cal, aínda que partía da existencia de postos funcionariais e laborais «por natureza» remitía a determinación dos correspondentes criterios substantivos de diferenciación ao Ministerio da Presidencia, xerando con iso un risco de arbitrariedade executiva

xuridicamente inadmisíbel. O certo é que tras a Sentenza 99/1987, de 11 de xullo, seguimos sen saber se é o lexislador quen debe fixar os criterios de división ou se os devanditos criterios deben deducirse directamente da garantía constitucional da institución da función pública, que é a tese que agora defendemos e que tratamos de fundamentar e desenvolver.

³² En particular esta opinión descoñece a enorme diversidade de tarefas asignadas ás Administracións Públicas, que se compadece mal coa uniformidade do seu réxime xurídico (e non só nos aspectos referentes ao persoal). Aínda que segue sendo obrigado concibir a pluralidade das Administracións Públicas dentro da unidade político-constitucional do Estado, isto non obsta a recoñecer que, dentro de cada Administración Pública, existe unha crecente e inevitable diversificación de tarefas, tecnoloxía e contornas. Este dato obriga a situar a «racionalidade» dos réximes xurídicos e das técnicas de xestión de xeito continxente, é dicir, adaptada á especificidade limitada de cada caso (Parelló: 1991; Prats: 1993), e choca frontalmente coa pretendida racionalidade da aplicación do so réxime funcional ao conxunto das tarefas administrativas.

³³ Os nosos sindicatos de funcionarios e empregados públicos sempre viviron na contradición representada por reivindicar nos Congresos a nivel retórico xeneral o réxime laboral e por loitar a nivel real e concreto a través da acción das súas seccións sindicais pola ampliación do réxime funcional, se é posible acompañada polo goce —aínda que for a nivel informal— dos mesmos dereitos sindicais correspondentes á relación laboral de emprego. Sobre este particular pode verse o documentadísimo traballo de Joan Mauri incluído neste mesmo número.

³⁴ A actitude a que nos referimos chega ao seu extremo lóxico nos «cruzados da funcionalización», que, tras sinalar —contra toda a evidencia da Administración e do Dereito comparado das democracias de mercado máis avanzadas e con funcionarios e empregados polo menos tan imparciais como os nosos— que «as vinculacións contractuais non son técnicas xurídicas adecuadas á constitución do groso do persoal das Administracións públicas, en tanto que non garantan a imparcialidade do funcionamento da Administración» (Martínez de Pisón: 1995, 539). Para este novo autor todos os funcionarios, polo feito de selo formalmente e independentemente de que realicen ou non funcións de autoridade, teñen «dereito ao cargo», o que implica, segundo el, unha inamovibilidade xeográfica e funcional tal que dubiosamente podería adaptarse a ela ningunha organización administrativa moderna. De ter éxito e ver reflectidas as súas teses en textos legais o noso novo autor será elevado ao santoral do sindicalismo funcional: todos ou case todos funcionarios —é a súa tese—, e todos ou case todos cun dereito cargo —deducido nada menos que da orde constitucional do mérito— que nin os sindicatos máis audaces se atreveron a soñar. Quizais vexamos un día ao Sr. Nicolás Redondo impoñendo a orde do mérito sindical ao noso autor.

³⁵ É coñecida a distinción que se establece no Reino Unido entre «servidores cívís» e «empregados públicos». Os primeiros, tras as reformas da Sra. Thatcher, apenas chegan a 500 000 e teñen ao seu cargo o groso das funcións de autoridade do Estado. Os segundos, que superan amplamente os 3 000 000, están principalmente afectados a funcións de produción e prestación de servizos públicos. En Alemaña a distinción tradicional dáse entre funcionarios, empregados e traballadores, sendo estas dúas últimas categorías as máis numerosas con diferenza, e quedando sometidas ambas a un réxime contractual. foi o art. 33.4 da Lei Fundamental de Bonn o que estableceu unha reserva para o réxime funcional do exercicio das funcións de soberanía do Estado, expresión esta que deu lugar a non poucos debates doutrinais. Obsérvese que este criterio das funcións de soberanía é moi próximo, senón coincidente, co utilizado polas institucións comunitarias para delimitar o círculo do emprego público exento da libre circulación de traballadores, ao cal nos referimos máis adiante.

³⁶ Entre os administrativistas italianos son ben coñecidas as posicións de Giannini (1979) e de Cassese (1993 e 1994), así como tamén o é a importante reforma operada primeiro pola Lei de 29 de marzo de 1983, que tivo como finalidade esencial a racionalización da negociación colectiva no sector público mediante a incorporación e imitación do modelo do sector privado e, despois, polo Decreto Lexislativo de 3 de febreiro de 1993, que dá cumprimento á delegación contida no artigo 2 da Lei de 23 de outubro de 1992, o cal supuxo un radical cambio de enfoque ao camiñar non cara á separación senón cara á integración dos réximes funcional e laboral, aínda que situando o centro de gravidade neste último (Martínez Bargeño: 1995; Godino: 1996, 65).

³⁷ A limitación da reserva de funcións de soberanía ao ámbito da administración de intervención foi o criterio da maioría dos autores.

O réxime da función pública procede en realidade da necesidade de que a actuación administrativa se someta á Lei, e esta necesidade é ineludible no ámbito da administración de intervención. Esta, en realidade, tamén cobre aqueles aspectos da administración prestacional en que as Administracións exercen poder sobre os cidadáns ditando actos ou preceptos que inciden no seu dereito ás prestacións. Este ámbito da administración prestacional, e non o da produción material das prestacións, está incluído tamén no concepto constitucional de funcións de soberanía (Montoro: 1986, 29 e ss).

³⁸ O artigo 48.4 do Tratado de Roma exceptúa os «empregos nas Administracións Públicas» do dereito dos traballadores comunitarios á libre circulación polo territorio da Comunidade. Como se sabe, o Tribunal de Xustiza produciu unha xurisprudencia moi estrita circunscribindo a excepción a só aqueles empregos públicos que «comportan unha participación directa ou indirecta no exercicio do poder público e nas funcións que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses do Estado ou doutras colectividades públicas», sendo indiferente a estes efectos a cualificación que dos empregos realice o Dereito nacional. Aínda que non sería lexítimo deducir da xurisprudencia europea ningún criterio material de delimitación do réxime estatutario (cuestión esta obviamente pertencente aos Dereitos nacionais), tampouco sería de recibo o ignorala no noso tema, xa que, polo menos, proporciona unha pista para a detección do «núcleo estratéxico» do Estado. En tal sentido, a Comisión, na súa Comunicación 88/C72/02 sobre a aplicación do art. 48.4, considera que entre os empregos que poden reservarse aos nacionais atópanse os das Forzas Armadas, policía, maxistratura, administración tributaria e diplomacia, ademais de todos aqueles que comprendan a elaboración dos actos xurídicos e a súa execución, o control da súa aplicación e a tutela dos organismos dependentes, e iso en calquera nivel de Administración territorial ou funcional, xa se trate de funcionarios ou doutros axentes. En cambio, a Comisión entende que debe potenciarse a liberdade de circulación nos servizos públicos de carácter comercial (transportes, gas e electricidade, correos e telecomunicacións, radiotelevisión), nos servizos sanitarios, nos de ensino e nos de investigación civil (Sánchez Morón: 1996, 117).

³⁹ «É interesante especular sobre por que o debate acerca de «reinventar ou desinventar o goberno» e as medidas propostas a tal fin se relacionan case exclusivamente coas súas funcións de servizo, execución e xestión... Iso é inquietante... A atracción polos mercados pode agravar a tendencia a concentrarse nas funcións gobernamentais que poderían transferirse aos mercados e facer caso omiso, por máis importantes que sexan, das funcións que claramente só poden ser desempeñadas polos gobernos. Unha sensación xeral de incompetencia no desempeño das funcións de orde superior pode levar tamén aos dirixentes políticos a restar importancia a esas funcións e transferir

a responsabilidade dos problemas que non saben como resolver aos mercados e a outros procesos impulsados pola «man invisible»... Non se pode permitir que este descoído persista. Dende o punto de vista do futuro da sociedade e o mundo, esas tarefas do goberno son precisamente as máis importantes. Por conseguinte un dos principais obxectivos das grandes reformas administrativas e de xestión pública debería ser un goberno máis compacto, que concentrase os seus esforzos no desempeño adecuado das funcións básicas de orde superior e deixase que outras estruturas emprendesen e administrasen a maioría das tarefas de servizo, execución e xestión. Entre as funcións básicas de orde superior dos gobernos que é necesario fortalecer significativamente, as máis importantes son a formulación e selección de políticas e a supervisión da súa execución... Para lograr estes obxectivos é necesario transcender as nocións convencionais de «eficiencia» e «eficacia» e concentrarse no que podería chamarse a capacidade de influír no futuro na dirección desexada...» (Dror: 1995, 8-9).

⁴⁰ Unha exposición divulgativa e de calidade da teoría económica dos «fallos da intervención pública», construída dende a escola da «elección pública», pode atoparse en Mitchell e Simmons: 1994, especialmente na parte II, capítulo IV, e nos estudos de caso incluídos na parte III.

⁴¹ Neste sentido poden verse as serias obxeccións críticas de Johnson e Libecap ao enfoque «reinvencción do Goberno» popularizado por Gaebler e Osborne e, particularmente á falta de fundamento da súa proposta de substitución do actual servizo civil baseado en regras por unha nova institucionalidade do mesmo baseada no control de resultados (Johnson e Libecap: 1994, 186).

⁴² «Unha estratexia fundamental na reforma dos aparellos de Estado consiste en dotar o núcleo estratéxico e as actividades exclusivas con persoal altamente competente, ben pagado e permanentemente capacitado, seleccionado e promocionado en base ao mérito, comprometido nunha ética e deontoloxía de servizo aos intereses xerais, garantido fronte ás presións políticas e dos grupos de interese e responsable polo mantemento de altos estándares de legalidade, imparcialidade, competencia e dedicación profesional» (Bresser: 1996, 81).

⁴³ Outra interesante achega de Horn consiste en elucidar os factores que explican a eficiencia das dúas formas fundamentais de organización administrativa (organismos, axencias ou *bureaux*, por unha banda, e empresas, por outra). A explicación faise elaborando a partir dunha interesante literatura organizativa que aplica a análise de custos de transacción (cos seus problemas inherentes de custos de decisión e de participación, durabilidade das decisións e custos de axencia) á comprensión das regularidades observables no Dereito e a Administración comparadas segundo as cales determinadas actividades administrativas tenden a tomar a forma de *bureaux* e outras determinadas a de «empresa» (Horn: 1995, capítulo 7). O tema é relevante aos efectos de fundar dende a análise económica e politolóxica a correlación observable entre formas organizativas e réxime do emprego público.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGYRIS, C. y D. A. Schon. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading M. A., Addison-Wesley.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 1986. «La Organización y la Función Pública», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VIII. Madrid.
- 1988. «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid.
- BANCO MUNDIAL. 1993. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press. En especial, capítulo 4: «An Institutional Basis for Shared Growth» (pág. 157 y ss.). Existe una versión resumida en español: BANCO MUNDIAL. 1993. *El Milagro de Asia Oriental. El Crecimiento Económico y las Políticas Oficiales*. Washington D.C.
- 1993. *Civil Service Reform in Latin America*. Washington D.C.
- BARON, D. T. 1995. «The Economics and Politics of Regulation: perspectives, agenda and approaches», en J. S. Banks y E.A. Hanushek (eds.). 1995. *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 10-62.
- BARRO, R. 1995. «Democracy and Growth» en *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economía Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- BENNIS, W. 1993. *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading MA, Addison-Wesley.
- BERKLEY, G. E. 1984. *The Craft of Public Administration* (cuarta edición). Boston: University of Massachusetts.
- BORRAJO INIESTA, I. 1993. «El Intento de Huir del Derecho Administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 78.
- BRESSER PEREIRA, L. C. 1996. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, paper presentado al Seminario «A Reforma do Estado Na América Latina e No Caribe», Brasilia, 16-17 mayo 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C. y Y. Nakano. 1997. «The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America», en DUCANTENZEILER, G. y P. Oxhorn, (eds). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Penn State University Press.
- CAIDEN, G.E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlín-Nueva York: Walter de Gruyter.
- CÁMARA DEL PORTILLO. 1988. «La Función Pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 57.
- CASSESE, S. 1993. *Il Sifisma de la Privatizzazione del Pubblico Impiego*, contribución presentada al encuentro sobre «La privatizaciones del Publica Impiego», Nápoles, 19-20 febrero 1993.
- 1994. *Las Bases del Derecho Administrativo*. Madrid.
- CORREA, E. 1996. *Integración, Globalización y Gobernabilidad*, paper presentado a la reunión «Estado, Mercado y Democracia», BID-PNUD, Montevideo.
- CROZIER, M., S. Huntington y J. Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- CROZIER, M. y E. Friedberg. 1977. *L'Acteur et le Systeme*. París: Editions du Seuil.
- CROZIER, M. 1981. *On ne Change pas la Société par Decrêt*. París: Grasset.
- 1995. *La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. París: InterEditions.
- DOVE, S. 1996. *Leadership and Institutional Change*, paper. Barcelona: Esade.
- DOWNS, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Nueva York: Little Brown.
- DROR, Y. 1994. *La Capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- 1995. *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en materia de formulación de políticas*, documentado presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- ENTRENA CUESTA, R. 1991. «El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, tomo III.
- FEREZ, M. 1993. *La Igualdad, el Mérito y la Capacidad en el Acceso a la Función Pública (los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- FERNÁNDEZ FEINGOLD, H. 1996. *Justicia Social, Estado y Gobernabilidad en Tiempos de Reforma*, paper presentado a la reunión «Los Nuevos Caminos de América Latina», Círculo de Montevideo, octubre de 1996.
- FUENTETAJA, J. A. y J. Guillén. 1996. *La Regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*. Madrid: Civitas.

- FUKUYAMA, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- GARCÍA PELAYO, M. 1986. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARRIDO FALLA. 1980. «La posición constitucional de la Administración Pública», en *La Administración en la Constitución*. Madrid: Civitas.
- GIANNINI, M. S. 1980. «Informe a las Cámaras Legislativas Italianas. Noviembre 1979», *Documentación Administrativa*, número 186.
- GINER, S. y X. Arbós. 1990. *La Governabilitat i l'esdevenidor de les Societats Modernes*, Barcelona: Edicions 62.
- GODINO REYES, M. 1996. *El Contrato de Trabajo en la Administración Pública*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ HABA, V. M. 1984. «Trayectoria de la Reforma de la Función Pública Española (1978-1981)», en *Revista de Administración Pública*, 104, p.79. Madrid.
- HAMON, R. 1989. «Les Contractuels: de quel droit», en *Droit Social*, núm. 12.
- HOLMSTROM, B. 1982. «Moral hazard in teams», en *Bell Journal of Economics*, núm. 13, 324-330.
- HUDDLESTON, M. y W. Boyer. 1996. *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- HAYEK, F. A. 1979. *Law, Legislation and Liberty*. Londres: Routledge & Kegan Paul. Existe versión española: *Derecho, Legislación y Libertad: una nueva formulación de los principios liberales de justicia y de la política económica*. Madrid: Unión Editorial.
- HEIFETZ, R. A. 1994. *Leadership without Easy Answers*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- HORN, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- IVAP. 1996. Informe Nolan, *Normas de Conducta en las Instituciones Públicas*. Vitoria: IVAP.
«Informe Prada», en la *Revue Administrative*, número 280, 1993.
- INGRAHAM, P. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1989. *Políticas de Selección de la Función Pública Española (1808-1978)*. Madrid: INAP.
— 1996. *Altos Cargos y Directivos Públicos*. Oñate: IVAP.
- JOHNSON, R. N. y G. D. Libecap. 1994. *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KIEWIET, D. R. y M.D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KLINGNER, D. E., y J. Nalbandian. 1985. *Public Personnel Management: Context and Strategies*, cuarta edición. New Jersey: Prentice Hall.
- KNOTT, J. H. y G. J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- KOOIMAN, J. 1993. «Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity» y «Finding, Speculations and Recommendations», ambos en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. y M. Van Vliet. 1994. «Governance and Public Management», en ELIASSEN, K. y J. Kooiman. 1994. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage.
- LAFFONT, J. J. y J. Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- LÓPEZ GÓMEZ. 1995. *El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ RODÓ, L. 1985. *Reformas de la Función Pública*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- MCGREGOR BURNS, J. 1979. *Leadership*. Nueva York: Harper and Row.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Bases of Politics*. Nueva York: The Free Press.
— 1995. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- MAYNTZ, R. 1987. «Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma», en *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, volumen 1. Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título «Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm», en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.

- MARTÍN RETORTILLO, S. 1963. «Estudio de Introducción» a Santi Romano, en *El Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- 1995. «Prólogo» al libro de MARTÍNEZ PISÓN, I. 1995. *Régimen Jurídico de la Función Pública y Derecho al Cargo*. Madrid: Civitas.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. 1995. «La Reforma de la Relación de Empleo Público en Italia», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, I. 1995. *Régimen Jurídico de la Función Pública y Derecho al Cargo*. Madrid: Civitas.
- 1995. *El Ocaso de la Función Pública Española: la Reforma del Régimen Jurídico Funcionario de la Ley 22/1993, de 29 de Diciembre*. Madrid: Civitas.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. 1988. «La Profesionalización de la Administración Pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la función pública», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II. Madrid: Civitas.
- MCCUBBINS, M. D. y T. Page. 1987. «A Theory of Congressional Delegation», en MCCUBBINS y Sullivan (eds.). 1987. *Congress: Structure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, M. D. y T. Schwartz. 1984. «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», en *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.
- MÉNY, Y. y D. Della Porta. 1995. *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris: Edition La Découverte.
- METCALFE, L. 1993. «Public Management: from Imitation to Innovation», en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance*. Londres: Sage.
- METCALFE, L. y S. Richards. 1994. «Evolving Public Management Cultures», en ELIASSEN, K. y J. Kooiman (ed). 1994. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage.
- MILLER, G. J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MITCHELL, W. C. y R. T. Simmons. 1994. *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, M. 1995. *Creating Public Value*. Michigan University Press.
- MONTORO, M. J. 1986. *La Funció Pública en el Federalisme Alemany*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya.
- MORELL, L. 1994. *El Sistema de la Confianza Política en la Administración Pública*, Madrid: Civitas.
- MOSHER, F. 1968. *Democracy and the Public Service*. Nueva York: Oxford University Press.
- NIETO, A. 1996. *La «nueva» Organización del Desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- NISKANEN, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press.
- NORTH, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OLSON, M. 1993. «Dictatorship, Democracy and Development», en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3 (septiembre 1993). Trabajo que ha sido después muy refinado en OLSON, M. y otros. 1995. «Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship», en *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- OSBORNE, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*, Reading, Mass. Addison-Wesley. Existe versión española de 1994 con el título *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- OSTROM, E., L. Schoroeder y S. Wynn. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infraestructures Policies in Perspective*. San Francisco: Westview Press.
- PALOMAR, A. 1996. *Derecho de la Función Pública: Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. 3ª ed. Madrid: Dykinson.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. 1968. *Derecho Administrativo. Organización y Empleo Público*. 5ª ed. Madrid.
- PAREJO, L. 1991. *Crisis y Renovación del Derecho Público*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PETERS, B. G. y D. J. Savoie. 1994. «Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient», en *Public Administration Review*, 54: 418-425.
- 1994. «Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Comission», en *Canadian Public Administration*, 37: 302-322.
- PETERS, B. G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. The University Press of Kansas.
- PNUD. 1995. Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York: PNUD.

- 1996. *Crecimiento y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Nueva York: PNUD.
- POSNER, R. 1992. *Economic Analysis of Law*, 2ª ed. Boston: Little, Brown and Company.
- PUTNAM, R. D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- PRATS, J. 1973. *Teoría Jurídica de la Organización Administrativa. Una Revisión de Fundamentos*, tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- 1987. *Primeros informes sobre criterios de reordenación de la Función Pública*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- 1993. «Derecho y Management en las Administraciones Públicas», en *Ekonomiaz, La Nueva Gestión Pública: Factor de Competitividad*, núm. 26, pág. 120 y ss.
- 1995. *El Nuevo Juego y sus Reglas. La Construcción de la Institucionalidad Latinoamericana de los 90*. Barcelona-Nueva York: Esade-PNUD.
- 1995. *Strategic Foundations for Improving Management and Governance*. Nueva York: PNUD.
- 1995. *Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular*, paper presentado a la Conferencia sobre «Gobernabilidad y Reforma del Estado». MARE, PNUD, BID, Banco Mundial, Brasilia
- 1996. *Gobernabilidad y Globalización*. Ante la Cumbre Iberoamericana de Gobernabilidad Democrática, paper presentado a la Conferencia «Estado, Mercado y Equidad», BID-PNUD, Montevideo, noviembre 1996.
- PZREWORSKI, A. 1996. *On the Design of the State. A principal-agent perspective*, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16-17 mayo, 1996.
- ROEMER, J. E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- ROSENAU, J. N. 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Nueva Jersey: Princeton University Press; también en su introducción a la obra ROSENAU, J. N. (ed.). 1993. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- SOBHAN, R. 1996. *Towards a Theory of Governance and Development*, paper presentado a la conferencia de «Governance and Development», PNUD, Nueva York.
- SAGASTI, F. 1995. *Democracia y Buen Gobierno*. Lima: Agenda Peru.
- SALA FRANCO, T. 1995. *Incidencia de la Legislación Laboral en el Marco de la Función Pública*, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. 1996. *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.
- SANGUINETTI, J. M. 1994. *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*. Montevideo: Arca.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- SKOWRONEK, S. 1982. *Building a New American State: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SPILLER, P.T. 1995. «Regulatory commitments and utilities privatization: implications for future comparative research», en BANKS J. S. y E. A. Hanushed (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 63-79.
- TIROLE, J. 1994. «The Internal Organization of Government», en *Oxford Economic Papers*, núm. 46, 1-29.
- TOMASINI, L. 1993. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington D.C.: BID.
- 1996. *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, paper presentado a la Conferencia del BID y PNUD sobre «Estado, Mercado y Equidad», octubre 1996.
- TREU, G. 1987. *Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Tendencias y Perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*. Ginebra: OIT.
- TULLOCK, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.
- VAN RIPER, P. P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, Illinois: Row Peterson.
- WALSH, D., P. Best y K.B. Rai. 1995. *Governing Through Turbulence*. Westport: Praeger.
- WEBER, M. 1962. «Bureaucracy», en *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press, traducción de H. Gerth y Wright Mill de *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), parte 3, capítulo 6, págs. 650-678.
- WIARDA, H. J. 1992. *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?* Boulder: Westview Press