

«Una élite de alto funcionariado profesional para el siglo XXI»

En este artículo se propone un modelo normativo de requisitos para el óptimo desarrollo de una élite de profesionales en la Administración Pública, entendido como un retrato colectivo del funcionariado como una de las principales dimensiones de gobernabilidad: 1) Compromiso con el servicio público; 2) Profesionalismo; 3) Un código ético que vaya más allá de la mera prevención de la corrupción y la reducción de conflictos de interés; 4) Reflejo social; 5) La alta función pública necesita desarrollar un conocimiento genérico en los siguientes campos: el entorno y su dinámica, tendencia global de los cambios geoeconómicos, geoestratégicos, tecnológicos, etc.; principales políticas nacionales; capacidad de comunicación lingüística, matemática e informática; trayectoria histórica nacional con visión de futuro; razonamiento ético y filosofía política, etc. Finalmente se sugieren medidas a corto y largo plazo para avanzar hacia ese modelo. Entre otras se propone la modificación de la carrera, la permanencia limitada a diez años renovables, la innovación de los programas universitarios y la creación de escuelas especializadas en las políticas públicas para la formación de esta élite.

Artikulu honetan Administrazio Publikoan profesional-elite bat ahalik eta ongien prestatzeko behar diren baldintzen arauzko eredu bat proposatzen da, eredu hori funtzionalgoaren arreturatu kolektibo bat bezala ulertuz honako gobernagarritasuneko adierazle nagusi hauekin: 1) Zerbitzu publikoarekiko konpromisua; 2) Profesionaltasuna; 3) Ustelkeria prebenitu eta interes-gatazkak gutxitze soiletik harago doan kode etiko batekin; 4) Gizartearen islada; 5) Goimailako funtzionari publikoek honako arlo berri ñauen ezagutza generiko bat garatu beharra daukate: ingurunea eta bere dinamika, aldaketa geoekonomiko, geoestrategiko, teknologiko etab.en joera globala; Estatu mailako politika nagusienak, hizkuntz komunikaziorako gaitasuna, matematika eta informatika; Estatuaren traiektoria historikoa etorkizunari buruzko ikuspegiarekin; arrazonamendu etikoa eta filosofia politikoa; etab. Eta azkenik, epe labur eta ertainerako neurriak iradokitzen dira. Eta besteren artean, karrera aldatzea proposatzen da. Hamar urtetara berritzera mugatutako iraunaldia, unibertsitateko programen berrikuntza eta elite hau prestatzeko politika publikoetan espezializatutako eskolak sortzea, etab.

This article presents a normative model of requirements for the optimal development of a high professional civil service elite, as a main dimension of governance: 1) Commitment to serving the public good; 2) Professionalism; 3) With an ethical code which goes further than merely preventing corruption or reducing conflicts of interest; 4) Reflecting society; 5) High civil service needs to develop a generic knowledge in the following new fields: main environments and their dynamics; general trends of geoeconomic, geostrategic and technological changes; main national policy issues; multiple language and computer skills, numeracy; a national historical trajectory with a vision of the future to come; ethical reasoning and political philosophy; etc. Finally, a number of measures are suggested, both for the short and the long term. Among other proposals, references are made to modifying career patterns, to restricting active service to a ten year period which may then be extended, to innovative university programs and to creating schools specialised in public policies and devoted to training this elite group.

- 1. Una Administración para el siglo XXI.**
 - 2. La alta función pública como una dimensión crítica de la Administración.**
 - 3. La necesidad: una élite de alto funcionariado profesional.**
 - 4. Modelo de carrera profesional.**
 - 5. Algunas implicaciones para la acción.**
- Referencias bibliográficas.**

Palabras clave: Administración pública, funcionariado.
Nº de clasificación JEL: H10, H11, H83, J45, M5

1. UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL SIGLO XXI

La administración necesita un cambio radical en su diseño para adaptarse a las condiciones del siglo XXI. Los giros en la geoconomía, la ciencia y la tecnología, en las realidades sociales y las aspiraciones humanas, en la integración de las naciones y en la globalización, junto a una gran turbulencia y la certeza de sucesos sorpresivos cruciales, colocan a la Administración ante tareas de dificultad extraordinaria (King y Schneider, 1991; Kir-dar, 1992; Toffler, 1990; Kennedy, 1993).

Así pues, las políticas sociales tendrán que enfrentarse tanto a los traumas sociales causados por los cambios históricos, como al mayor tiempo de ocio, a menudo originado por la falta de empleo; las políticas económicas tendrán que colaborar en el proceso de transformación hacia los

servicios y las industrias de alta tecnología; para muchos países, incluyendo España, las relaciones exteriores serán secundarias a la política de la Comunidad Europea; y las nuevas manifestaciones de inquietud social pueden constituir un serio reto a los valores sociales, así como a los sistemas de orden público.

La actual configuración de la Administración pública es claramente inadecuada para obtener resultados de calidad en presencia de tareas tan excepcionales. Por el contrario, una gran parte de la Administración necesita un nuevo diseño, incluyendo algunas innovaciones muy radicales. Dentro de un enfoque amplio para la Administración del siglo XXI, la formación de un nuevo tipo de élite de alto funcionariado es una dimensión necesaria e importante del nuevo diseño.

Este artículo presenta sucintamente la idea del desarrollo de una élite de alto

funcionariado profesional para el siglo XXI, con una atención especial a los aspectos que pueden ser más relevantes para España. No obstante, se debe tener en cuenta que el funcionariado constituye únicamente una dimensión, aunque muy importante, de la administración, que interacciona intensivamente con otras dimensiones. Además, la función pública, incluyendo los escalafones más altos, reflejan las principales características de las sociedades y las culturas a las que pertenecen, y así debe ser. Por tanto, las propuestas parciales y tentativamente desarrolladas en este artículo, deben ser colocadas en una perspectiva más amplia de la Administración para el siglo XXI, tal y como presenta este autor en un Informe al Club de Roma (Dror, 1994), así como en un contexto de mayores esfuerzos para intentar actualizar los mecanismos de resolución de los problemas sociales y las capacidades para establecer trayectorias en su conjunto, hasta llegar a nuevos modos de «conversión social» (Sztompka, 1991).

2. LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA, COMO UNA DIMENSIÓN CRÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Sin ninguna duda, las estructuras son muy importantes (March y Olsen, 1989; Weaver y Rockman, 1993). Sin embargo, las instituciones están formadas por seres humanos, funcionan a través de seres humanos y son seres humanos los que las configuran y las llenan de contenido. Por consiguiente, la dimensión humana de la Administración es crítica.

Esto es especialmente cierto en los altos escalafones de la Administración, donde un reducido número de cargos se ocupan de las funciones directivas. Aquí, las características de la élite de gobierno

son muy importantes, dentro de los significativos aunque restringidos grados de libertad de que disfruta la Administración, y que a su vez son susceptibles de verse aumentados por la capacidad de gobernar con calidad. (Estoy adoptando una visión de la evolución humana y de la función de gobierno meta-histórica, como se presenta en Unger, 1987; y en Dror, 1988, capítulo 4).

Dentro de la élite de la Administración, los funcionarios constituyen un componente fundamental. Dejando de lado la ingenua sabiduría popular, está claro que los funcionarios cumplen muchas funciones en la puesta en práctica de las políticas y en la dirección de la Administración como un todo (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Campbell y Szablowski, 1979; Dogan, 1975).

Este no sólo es un hecho, sino que además está justificado normativamente en un sentido sofisticado de gobierno democrático.

La teoría democrática sofisticada reconoce que la democracia es también un régimen mixto, con distintos componentes que interaccionan de múltiples formas. Aunque cualquier Administración en democracia debe estar subordinada a la legislatura y políticos elegidos, es necesario que ciertos elementos significativos disfruten de suficiente autonomía y alto estatus y que realicen contribuciones cruciales a la capacidad de gobernar. Para ser capaces de llevar a cabo tales contribuciones, estas unidades necesitan una relativa autonomía que les permita escapar de las presiones electorales en favor de perspectivas de largo plazo y compromiso con el «interés público», incluyendo la toma de medidas impopulares pero esenciales.

Los tribunales independientes y los bancos centrales independientes ilustran

tales unidades. El alto funcionariado es también uno de estos componentes importantes en las modernas democracias que, aunque subordinados a los dirigentes políticos, deben tener la suficiente autonomía funcional como para realizar contribuciones cruciales a la capacidad de gobierno.

No obstante, esta tesis depende de un supuesto previo: que esta élite tenga la capacidad y cualidades que aseguren que sus contribuciones a la Administración son las adecuadas. Mis estudios sobre un número considerable de países me han conducido a la conclusión de que en la mayoría de los estados esta condición no se satisface. De hecho, sujeto a algunas variaciones, casi todos los sistemas de función pública contemporáneos están obsoletos. Singapur es un ejemplo de una excepción parcial (véase Sandhu y Wheatley, 1989), así como las recientes innovaciones en Nueva Zelanda (Boston et al., 1991). Pero, como regla, la función pública actual pertenece a otra época, incluyendo España.

3. LA NECESIDAD: UNA ÉLITE DE ALTO FUNCIONARIADO PROFESIONAL

En lugar de describir en detalle las múltiples limitaciones de la de función pública en relación a las necesidades y las posibilidades, este artículo adopta un enfoque positivo y presumiblemente más útil. Señala de manera indicativa los principales elementos de un modelo óptimo de cualificaciones de la alta función pública. Aquello que, con una visión realista, es factible alcanzar pero requiere trabajo arduo y muchos cambios en los elementos principales. El retrato óptimo del alto funcionariado será colectivo, en el sentido de que ningún

alto funcionario individualmente puede cumplir plenamente todas las especificaciones. Sin embargo, cada individuo de la alta función pública debería satisfacer la mayoría de las cualificaciones en una medida significativa, con el alto funcionariado en su conjunto cumpliendo todas las cualificaciones a través de una agregación dinámica.

El modelo óptimo se ofrece como base para la renovación del funcionariado, como objetivo y como brújula. Al final del artículo se sugieren algunas medidas concretas para avanzar hacia este modelo, con una mezcla de medidas a largo plazo y programas urgentes.

No obstante, antes de pasar al modelo óptimo, voy a precisar y reformular la tesis principal que subyace en el artículo: *Para adaptarse a los requisitos del siglo XXI, debe combinarse una visión platónica que reconozca la necesidad de guardianes altamente cualificados con los valores democráticos y liberales, desarrollando, entre otras medidas, una élite de alto funcionariado profesional como dimensión fundamental de gobernabilidad, subordinada a los políticos elegidos, pero llevando a cabo muchas funciones profesionales autónomas.* El movimiento en esta dirección debe ir acompañado de muchos otros cambios en el diseño de la Administración, comenzando por la base y avanzando hacia arriba hasta llegar a la actualización de los políticos elegidos (como se detalla en Dror, 1994). Sin embargo, otras medidas para mejorar la capacidad de gobierno serían inadecuadas a menos que se desarrolle una élite de alto funcionariado profesional como se propone en este artículo.

Para profundizar en la explicación de la idea subyacente, mencionaré una de las nociones más desarrolladas de «élite de alto funcionariado», como la que subyace en el alto funcionariado de la India

(Dwarkadas, 1958; Misra, 1986; Potter, 1986). Su concepción original fue, y en gran parte todavía es, que una élite reducida de alrededor de 5.000 funcionarios cuidadosamente seleccionados y entrenados, que posean «una inteligencia creativa de primer orden, inventiva e imaginación y capacidad de comunicación, entendimiento y respuesta» (Dwarkadas, 1958:196), puede administrar un país con una inmensa población, tamaño y diversidad, y es esencial para hacerlo. Esta élite de alto funcionariado ha de estar subordinada a los políticos, pero ser muy autónoma en su trabajo.

Sin duda, también el funcionariado de la India está actualmente obsoleto en muchos aspectos y requiere reformas radicales. Las relaciones entre el alto funcionariado de la India y los políticos están cargadas de tensiones. Los políticos acusan a los funcionarios de un conservadurismo que retrasa el desarrollo, y los funcionarios acusan a los políticos de defender intereses partidistas y de carecer de los conocimientos esenciales. Y el alto funcionariado indio carece de gran parte de los conocimientos que recomiendo para el modelo óptimo. Sin embargo, a pesar de éstos y otros problemas y debilidades, la concepción básica de una pequeña élite de alto funcionariado profesional compacta, cuidadosamente seleccionada y entrenada, como una entidad reconocida, cumpliendo funciones cruciales en la Administración es, en mi opinión, muy sensata y esencial para cumplir los requisitos de la función de gobierno para el siglo XXI.

La noción propuesta de una élite de alto funcionariado incluye los atributos de ser abierta, reflejando la sociedad en su conjunto, estar basada en méritos y asegurar una proporción significativa de acceso lateral a los altos cargos, de

manera que se pueda disponer de diversas experiencias vitales. Pero la característica principal de ser «profesional», como se explica más abajo, es la que lleva en sí la esencia de la idea propuesta, dejando de lado entre otras cosas la dicotomía «generalista-especialista» que impregna muchos de los debates actuales sobre las políticas del funcionariado.

Las características específicas propuestas son discutibles. Sin embargo, pienso que la necesidad de una élite de alto funcionariado profesional es una idea atractiva, siendo un imperativo urgente la implicación resultante de cambios radicales en el diseño del funcionariado en prácticamente todos los países.

La postura propuesta contradice cuatro importantes corrientes de pensamiento contemporáneas sobre gobernabilidad. La primera contrapropuesta está basada en la práctica norteamericana de nombramientos políticos para los altos cargos de la Administración, produciendo lo que se ha venido en llamar «Una Administración de Extraños» (Heclo, 1977).

Una segunda postura percibe la función de gobierno como un tipo de management en el sentido empresarial, acuñando erróneamente el término de management público para este propósito (por ejemplo, Lynn, Jr. 1981; y Osborne y Gaebler, 1992). Un resultado de esta acepción es el olvido de la necesidad de una élite de altos funcionarios, debido a la ausencia de cualquier referencia coherente de una «élite de alta dirección» en el pensamiento empresarial (aunque véase Moulton y Fickel, 1992), agudizándose con el desencanto de los ejecutivos con títulos de Master en Administración de Empresas.

Una tercera visión minimiza el papel de la Administración en su conjunto, colocando en su lugar el mercado (por ejemplo, Wolf, Jr., 1991). La implicación

de tal idea es que las reformas que actualizan las capacidades de gobierno, tales como la formación de una élite de alto funcionariado profesional, no sólo son innecesarias, sino además peligrosas.

La cuarta postura adopta una versión populista de la teoría democrática, con énfasis en una participación amplia y el comunitarismo (por ejemplo, Williams, 1982; Tannsjo, 1992). Esta visión conduce generalmente (aunque no necesariamente) a un rechazo de los componentes elitistas en la Administración, tales como las élites de alto funcionariado profesional, como superfluos y con valores arriesgados.

Este artículo no es el lugar adecuado para un análisis y refutación detallados de tales posturas. Me limitaré por tanto a cuatro argumentos contra las cuatro posturas anti élite de alto funcionariado profesional que se han presentado con anterioridad. La Administración norteamericana muestra serias debilidades, en gran parte como resultado de la ausencia de una élite de alto funcionariado profesional. Esto se ha reconocido en los intentos de reforma de la Administración Carter, que sin embargo fallaron debido a la falta de una voluntad política persistente. A pesar de lo importante que es el mercado, éste no puede cumplir las principales tareas de gobierno, no puede tomar decisiones críticas y establecer la trayectoria social, funciones que sin duda van a adquirir mayor importancia en el siglo XXI. La Administración no se puede percibir de manera correcta como una versión del management privado, entre otros motivos debido a su naturaleza política y sus funciones de marcar la dirección social. Y las complejidades a las que se enfrenta la Administración (Zolo, 1992) no pueden ser resueltas con éxito sin componentes influyentes y profesionales en la

Administración, lo que requiere entre otras cosas una élite de alto funcionariado profesional.

No obstante, tales argumentos contradicen las principales corrientes de pensamiento contemporáneas. Además, las teorías en contra de una élite de alto funcionariado se ven reforzadas por las tendencias de ataque al funcionariado en los medios de comunicación, como se ilustra en las sátiras británicas anti Administración «Sí Señor Ministro» y «Sí Señor Presidente». En conjunto, los sentimientos anti élite en muchos países occidentales (aunque no en Francia ni en Asia Oriental) se añaden a las barreras para el reconocimiento de la necesidad de una élite de alto funcionariado. Y un fuerte deseo por parte de muchos políticos de disfrutar de libertad para llevar a cabo sus antojos y conveniencias a corto plazo, no contrarrestado por un funcionariado profesional coherente, se añade a los puntos negros. Habría que mencionar también para completar el cuadro las realidades de la función pública superior en muchos países, que no pueden sino suscitar serias dudas sobre sus cualidades y posibilidades de reforma.

Cuando se suman todos estos factores, no resulta extraño que se olvide la necesidad de un nuevo tipo de élite de alto funcionariado profesional en la mayoría de los discursos sobre las reformas del gobierno y la Administración pública (por ejemplo, Wamsley, 1990; Kaufmann, 1991; McDonald, 1992). De manera similar, esas opiniones tan extendidas, junto con la desilusión que han provocado muchos de los intentos de reforma del funcionariado—en general totalmente equivocados en cuanto a su enfoque básico y modelo subyacente, o sin el apoyo político necesario—terminaron en el abandono de la vía de las reformas del alto funcionariado, y esto se observa incluso en la mayoría de los

esfuerzos actuales para mejorar la función pública (como ha sido reconocido por el Public Management Service de la OCDE).

En lugar de seguir confrontando estas realidades y hábitos de pensamiento con otros argumentos, intentaré contribuir al debate y cuestionar las posturas ampliamente aceptadas proponiendo como alternativa un modelo de alto funcionariado profesional óptimo para el siglo XXI.

3.1. El Compromiso como elemento esencial

El compromiso al servicio del bien público, con la pertenencia a la élite de alto funcionariado considerada como una misión vocacional, en el sentido clásico de las discusiones de Max Weber sobre la ciencia y la política como misiones vocacionales (la mejor edición es Mommsen y Schluchter, 1992), es un requisito primario de un modelo óptimo de la élite de alto funcionariado.

Basada en la historia del pensamiento occidental conducente a la percepción de las actividades de este mundo en términos de «llamada» y la secularización, debida a Max Weber, de esta concepción (Goldman, 1988), mi propuesta es que ser un profesional del alto funcionariado puede y a menudo debería ser considerado como una llamada vocacional, incluyendo las dimensiones morales del servicio público.

El servicio en una élite como la descrita debería proporcionar significado existencial a la vida en términos de significación moral, compensaciones internas y retos personales. A menos que este requisito se cumpla de manera extensiva, la élite de alto funcionariado no podrá satisfacer condiciones esenciales, tales como superar los intereses burocráticos y servir a nociones pluralistas

de lo que es el bien público. Además, sin las recompensas intrínsecas y el prestigio social que acompañan a esa noción internalizada y socialmente aceptada del alto funcionariado, resultará muy difícil reclutar candidatos sobresalientes, sobre todo teniendo en cuenta que aun cuando se mejoren las recompensas materiales estas no pueden competir con las remuneraciones del sector privado.

3.2. La Profesionalidad como característica central

La noción de alto funcionario como una misión vocacional está fuertemente ligada al requisito de que la élite de alto funcionariado debe ser «profesional» en el sentido de «conocimiento en acción» (Schon, 1983), que reformuló en el contexto del alto funcionariado como la capacidad de levantar puentes entre el conocimiento abstracto y los problemas concretos. La esencia de la profesionalidad (Dror, 1993) estriba en la práctica basada en el conocimiento profundo. Mientras que los científicos se centran en la producción del conocimiento y los técnicos y artesanos se centran en la práctica, el profesional debe moverse entre la ciencia y la práctica, siendo su propia especialidad la transformación de la ciencia y otros tipos de conocimiento sistemático en acción. Esto lo lleva a cabo el profesional con la ayuda de diversos enfoques y habilidades de aplicación y transformación, en parte explícitas y en parte tácitas.

Hay que añadir una serie de aspectos a este componente esencial de la profesionalidad funcional, incluyendo una actitud de «preocupación clínica» y la capacidad para ser «frío» en un contexto de irracionalidad emocional y fuerte competencia por el poder; una buena dosis de escepticismo, con fuerte desconfianza hacia «lo obvio»

y el sentido común, hasta la iconoclasia; y una búsqueda constante de la creatividad.

Los profesionales del alto funcionariado deben mantenerse fríos sobre asuntos altamente emotivos, siguiendo lo que Norbert Elias llamaba, en un contexto algo distinto, «Cambio por distanciamiento» (como se explica en Mennell, 1992, páginas 163-164 y 207), de manera que se reduzca la «irracionalidad motivada» (Pears, 1984). Asimismo, no deben dejarse influir por las luchas de poder, porque si lo hacen su juicio profesional se ve corrompido y se convierten en políticos en lugar de profesionales del funcionariado.

Relacionado con lo anterior está el requisito de escepticismo, en primer lugar en su forma débil de mostrarse dubitativo sobre las soluciones «obvias» y el «sentido común». Los profesionales del funcionariado deben ir más allá de lo superficial hasta perspectivas contraintuitivas y no necesariamente de sentido común. En su interpretación más estricta, la faceta del escepticismo de los profesionales del funcionariado les conduce hasta la iconoclasia, con una disposición a «decir la verdad» al poder, y lo que es incluso más difícil, a ellos mismos.

La búsqueda de la creatividad plantea bastantes problemas. La creatividad es principalmente un rasgo de la personalidad y no un conocimiento que se pueda transmitir en la enseñanza. No obstante, la necesidad de desarrollar e inventar nuevas opciones de política, exigida por la naturaleza cambiante de muchos espacios políticos, y la no adecuación de las alternativas proporcionadas por el pasado, junto a la quiebra del «incrementalismo» en muchos dominios, hacen imprescindible la creatividad del alto funcionario (Merritt y Merritt, 1985; Schaefer y McInerney,

1988). Por tanto, la profesionalidad del funcionariado debe incluir al menos la búsqueda de la creatividad, en el sentido de búsqueda y desarrollo de nuevas opciones políticas y de gestión, con altos funcionarios creativos como el ideal al que tender.

3.3. Código Ético

Las nociones clásicas del funcionariado reconocían la necesidad de códigos éticos especiales, pero éstos se justificaban en términos de que los funcionarios representaban «al Estado» y por ello disfrutaban de una posición privilegiada por un lado y estaban obligados a comportarse de una manera especial, incluyendo su vida privada, por otro. Con la desmitificación del Estado y la transformación del estatus en contrato, los requisitos éticos de los funcionarios se redujeron. Actualmente, se limitan generalmente a la prevención de la corrupción, la reducción de los conflictos de interés y, en algunos países, la inútil prohibición de la huelga.

En ocasiones se dan algunos pasos en la dirección de discutir guías éticas ampliadas para el funcionariado (por ejemplo, Williams *et al.*, 1985). Pero, en conjunto, el tema está muy olvidado en el ámbito occidental. Lo que se necesita, por tanto, es un nuevo enfoque de los requisitos éticos de los altos funcionarios.

Un primer conjunto de reglas obvias incluye el compromiso total al servicio público, evitar de manera estricta los conflictos de interés, y una fuerte restricción autoimpuesta en lo que se refiere a la publicidad. Un mínimo código de ética profesional para el alto funcionario debe tratar asimismo el tema de la obediencia a los superiores administrativos y políticos, y bajo qué condiciones no respetar dicha obediencia (Hirschman, 1970; reconsiderado en Hirschman, 1986, capítulo 4).

Sin embargo, el concepto propuesto de una élite de alto funcionariado requiere mucho más. Se requiere la introducción de las nociones de virtudes y vicios, y también la de «carácter», aplicando ideas modernas en estos temas (por ejemplo, Guardini, 1967; MacIntyre, 1984; Wallace, 1978; Kupperman, 1991) a la élite de alto funcionariado.

En mi opinión, el modelo para una concepción ética adecuada a la profesión de alto funcionario se encuentra mucho más en la ética Confuciana clásica (por ejemplo, véase Waley, 1988; Hall y Ames, 1987; y Wright y Twitchett, 1962), que en las tradiciones del funcionariado occidental contemporáneo. Se necesita una gran cantidad de ajustes a las condiciones modernas (de Bary, 1991), incluyendo en particular mayor énfasis en las innovaciones, la creatividad, y la acción enérgica, combinada con una buena dosis de estoicismo clásico (Rist, 1969; Griffin, 1976). No obstante, considerando todos los aspectos, creo que la ética Confuciana clásica es un buen punto de partida para la formación de una ética profesional y personal para un nuevo tipo de élite de alto funcionariado. Se necesita esa ética para proporcionar un significado existencial al hecho de pertenecer a dicha élite, para guiar sus motivaciones de manera que se ajusten a las funciones de la élite profesional propuesta dentro de los valores democráticos, para levantar una fuerte barrera contra la corrupción y para crear una confianza en la Administración que es esencial en los difíciles períodos de transición, como seguramente lo será el siglo XXI para un país como España.

3.4. Reflejo de la Sociedad

Estoy utilizando el término élite para expresar de la mejor manera posible lo

que considero que es una necesidad urgente, aunque conceptos alternativos como «cuadro» y «staff» también podrían servir. Pero debería quedar claro que el alto funcionariado debería ser una élite en cuanto al mérito —y logros— y no en un sentido de oligarquía. El cuerpo de alto funcionariado debe ser una élite abierta, no una casta, y debe reflejar a la sociedad en su conjunto de manera justa y múltiple.

El requisito de que sea un reflejo de la sociedad es el resultado de cinco consideraciones convergentes. La primera de todas es que reflejar a la sociedad en su conjunto en esta élite de alto funcionariado es un valor en sí mismo, derivado de una concepción amplia de la democracia. En segundo lugar, aún en el campo de los valores, sin esfuerzos deliberados para hacer que el alto funcionariado refleje la sociedad civil en su conjunto, las oportunidades de que los ciudadanos entren en la élite de altos funcionarios no están repartidas de manera equitativa. Tercero, la legitimación del alto funcionariado, que es un requisito esencial para que cumpla con su trabajo y para su contribución a la legitimación de la sociedad en su conjunto, depende de que diferentes grupos sociales sepan que se encuentran representados de manera equitativa en el cuerpo de alto funcionariado. Cuarto, reclutando a «los mejores», en un sentido multidimensional, de los diversos grupos sociales, los recursos humanos estarán plenamente utilizados y se aumentará el potencial para la formación de un funcionariado de alta calidad. Y, quinto, las tareas del alto funcionariado requieren una multiplicidad de experiencias y una profundidad de conocimientos que, en parte, sólo se puede alcanzar disponiendo de una multiplicidad de experiencias vitales.

Ser un reflejo de la sociedad implica que el alto funcionariado debería incluir

aproximadamente un número proporcional de mujeres y de varios subgrupos sociales, tales como minorías y estratos socioeconómicos. Asimismo, los altos funcionarios deberían atraer a miembros que aporten diferentes estilos de vida y experiencias existenciales, o que adquieran tales experiencias y conocimientos después de su acceso al alto funcionariado, hasta donde sea necesario para hacer de las experiencias y los conocimientos diversos una parte integral de la inteligencia y la visión del alto funcionariado, aunque no necesariamente en proporción a su distribución en la sociedad.

No obstante, ser un reflejo de la sociedad debería lograrse sin reducir la excelencia profesional del alto funcionariado, su sentido de compromiso, su ética, y sus conocimientos y cualificaciones. Por tanto, se necesitan medidas especiales para alcanzar ese reflejo de la sociedad junto con cualidades profesionales sobresalientes.

3.5. Requisitos de Conocimientos y Capacidades

Me ocuparé ahora de los requisitos centrales de conocimientos y capacidades, que son los que deberían hacer al alto funcionariado único, como una de las principales dimensiones de gobernabilidad. Estoy dando por hecho los principales requisitos contemporáneos del alto funcionariado, tales como es el caso en España de una buena formación académica en derecho o alguna otra disciplina. También estoy dando por hecho los conocimientos y las capacidades que actualmente se suelen obtener mediante la práctica, tales como las técnicas de presentación y comunicación, relaciones humanas y habilidad de negociación, técnicas de dirección, conocimientos introductorios

sobre la Comunidad Europea, entre otros. Estas capas superficiales de conocimientos y habilidades se reconocen hoy como necesarias y son relativamente fáciles de adquirir.

También deseo evitar las especulaciones sobre aspectos profundos de la personalidad, que por el momento están fuera del alcance de una especificación fiable. Tengo asimismo dudas sobre tests simplistas de personalidad, evaluaciones grafológicas, etc., que pueden ser completamente erróneos, como también lo pueden ser los métodos de evaluación de la personalidad más avanzados, tales como el trabajo intenso en grupo. Después de todo, se necesitan diferentes tipos de personalidad en el cuerpo de alto funcionariado y la creatividad a menudo está asociada con lo que aparece en los tests ingenuos de personalidad como «personalidades perturbadas», además de otros problemas. Por consiguiente, hasta que se disponga de los conocimientos necesarios sobre descripción de personalidad y sus relaciones con el comportamiento ante tareas complejas, me inclino en contra de los tests de personalidad para el acceso al alto funcionariado, siendo preferible extender los contratos de período de prueba y la evaluación sofisticada del cumplimiento de tareas.

Sujeto a estos problemas, especificaré de manera indicativa algunos conocimientos necesarios y cualidades de la élite de alto funcionariado.

A nivel de conocimientos genéricos, explícitos y tácitos, es preciso disponer de amplios conocimientos y comprensión profunda en los siguientes campos, entre otros:

- Los principales escenarios y su dinámica, incluyendo las tendencias globales, de los asuntos europeos y de España. Las tendencias

demográficas a largo plazo, los cambios geoeconómicos y geoestratégicos, los cambios políticos domésticos, la evolución social, los desarrollos socioeconómicos, el potencial ecológico y riesgo, y las transformaciones de los valores — estos elementos ilustran las orientaciones del entorno con las que los altos funcionarios han de estar familiarizados con perspectivas orientadas al futuro y con múltiples posibilidades.

- Como un subrequisito relacionado, relativamente fácil pero muy olvidado, los altos funcionarios deben entender de ciencia y tecnología, de manera que sean capaces de comprender uno de los principales factores que están conformando el futuro, que cambia de manera profunda todos los escenarios y las tareas de gobierno. Un buen conocimiento de las tecnologías de la información, robótica y biotecnologías, así como sus implicaciones de largo alcance sobre los patrones de empleo, son una buena ilustración de este requisito.
- La familiaridad con los principales asuntos de política nacional es obligatoria, con énfasis en la coherencia y perspectiva dinámica a largo plazo. Relacionado con esto está la necesidad de pensar en términos de «visiones realistas nacionales» ajustadas a las realidades futuras esperadas y sofisticadas en términos de incertidumbre.
- Trasladándonos por un momento a un nivel más técnico e instrumental, el dominio de varios idiomas es esencial, incluyendo dos o tres idiomas además del español, siendo el inglés imprescindible. Asimismo, y este es un requisito muy importante aunque bastante olvidado, la

habilidad numérica (Paulos, 1988) como un lenguaje con el que pensar y razonar, es una necesidad categórica (como también lo es, sin lugar a dudas, la habilidad en el manejo de ordenadores, como herramienta personal elemental, de la misma manera que en el pasado lo fue el escribir con pluma).

- Avanzando hacia lo abstracto, es esencial pensar en términos del establecimiento de trayectorias nacionales en la historia futura como el marco básico para la acción de gobierno. Esto implica pensar mucho con perspectiva histórica, la aplicación de las especulaciones y conjeturas disponibles sobre el esplendor y declive de las naciones, la evaluación de aspectos sociales en términos de «competitividad» ampliamente aplicada, y mucha contemplación para la composición de visiones realistas alternativas para la propia sociedad y para grupos asociados de países.
- Como base para tal pensamiento global sobre política en términos de futuros nacionales alternativos, y como base para producir dictámenes de alta calidad para los políticos sobre las medidas a aplicar, son esenciales cualificaciones avanzadas sobre los principios y métodos de aplicación de políticas. Estas van más allá del análisis standard de políticas, que por supuesto debe ser bien conocido. Se requiere la creación de marcos de Estado para diseñar las políticas públicas, tales como las perspectivas de sistemas dinámicos y «jugar con la historia» (Dror, 1992). También se necesita familiaridad con las principales herramientas y técnicas, tales como simulación y

juegos, psicoperfiles, mapas de incertidumbre, etc. No sólo se necesitan conocimientos explícitos de los enfoques avanzados del diseño de políticas públicas, sino los hábitos de pensamiento e «intuición» en estos términos, esto último más importante y más difícil de alcanzar.

- Una buena medida de razonamiento ético y filosófico es consustancial al modelo propuesto, para explorar las principales dimensiones de valor de las grandes decisiones públicas, suplementado con algo de economía del bienestar y teoría de la elección social. Una buena familiaridad con la filosofía política moderna y clásica es un requisito concomitante.
- En un país como España se deben insertar todos estos requisitos en el contexto de la Comunidad Europea y de la globalización, hasta el punto de pensar en términos de lo que propongo llamar razón de humanidad (Dror, 1994) como un sustituto, parcial al menos, de las nociones de razón de estado.
- Para abundar en las funciones de management público de los altos funcionarios, los conocimientos sobre management son reconocidos como requisito, pero se necesita mucho más de lo que generalmente se incluye en la materia, tal como se presenta en la actualidad al funcionario público. Entre otras, se debería incluir teoría de la organización y psicología organizativa, administración pública comparada y una buena dosis del arte de la reforma.
- Los conocimientos de hacienda pública y presupuestos y de gestión de recursos humanos deben ir mucho más lejos de lo que habitualmente se exige. Así, se

necesita la asignación de costes a los objetivos nacionales, establecimiento de la agenda pública y de prioridades, métodos de presupuesto multianual y también herramientas avanzadas tales como la gestión de proyectos nacionales. Todos estos requisitos no reducen la necesidad de familiarizarse con las principales disciplinas tradicionales relacionadas con la Administración, tales como derecho público, economía y ciencia política. Sin embargo, estas disciplinas tradicionales tienen un papel menor en el modelo propuesto, siendo de importancia auxiliar más que servir como núcleo de los conocimientos.

Estos y otros grupos de conocimientos genéricos han de ser complementados con conocimientos específicos en diversos dominios de las actividades de gobierno, tales como la política y gestión sanitaria, las políticas de empleo e industrial, la gestión y política de seguridad nacional, etc. En esos dominios específicos se necesitan también conocimientos teóricos amplios, como base de profesionalidad para levantar puentes entre el conocimiento y la acción. Además, todos estos conocimientos específicos en una materia deberían estar bien asentados en un conocimiento genérico, como se ha discutido anteriormente, con interdependencias y fertilización cruzada muy fructíferas. De hecho, puede que sea una buena idea proponer que cada alto funcionario deba tener experiencia de trabajo en al menos dos campos principales de las actividades de la Administración, de manera que se amplíen las perspectivas y se diversifiquen las visiones.

Las capacidades o habilidades de los altos funcionarios son más difíciles de definir que los requisitos de conocimientos. En parte, conllevan la absorción de conocimiento en

comportamiento intuitivo y pensamiento espontáneo. Esto requiere un aprendizaje activo y de por vida, combinado con una apropiada planificación de la carrera y tutoría profesional. Algunas capacidades requeridas tienen que ver con el carácter, como pensar fría y rápidamente en situaciones de crisis. Esto es, al menos en parte, un asunto de propensión y talento innatos, que debe ser identificado mediante la evaluación de méritos, y que puede mejorarse con la ayuda de métodos especiales de aprendizaje, tales como la psicodidáctica, «ejercicios espirituales», simulación de crisis y otros.

Sin embargo, la principal capacidad requerida es el manido requisito de la profesionalidad entendida como la habilidad y el hábito de levantar puentes entre el conocimiento abstracto y los problemas concretos. Hay que añadir la capacidad de gestión, la capacidad política y, para movernos a un nivel distinto que de nuevo tiene que ver con el carácter, la capacidad y hábito de auto observación y autodesarrollo.

4. MODELO DE CARRERA PROFESIONAL

Para aproximarse al modelo óptimo, y a la vez actualizarlo y ajustarlo a los requerimientos y situaciones cambiantes, debe modificarse la evolución de la carrera de alto funcionario. En particular, la cautividad y la permanencia en el puesto de por vida, en estructuras altamente burocratizadas, no puede sino deteriorar los atributos esenciales. Al mismo tiempo, la idea de una carrera dedicada al servicio público en posiciones de alto funcionario tiene muchas ventajas. Por tanto, se necesita una mezcla de medidas para cumplir requisitos de alguna manera contradictorios.

Mientras que una mayoría de la élite de alto funcionariado debería ser reclutada muy joven, después de terminar sus estudios universitarios, la evolución de la carrera debería incluir alrededor de un tercio del tiempo fuera del gobierno central, en otros países o en organizaciones internacionales, en empresas, en organizaciones no gubernamentales, en la administración local, etc., con ajustes en la experiencia personal de manera que se diversifiquen las experiencias vitales existenciales. Asimismo, la permanencia en el cargo debería restringirse a contratos de diez años renovables, con un aumento de sueldo como compensación.

Además, una fracción significativa de los altos funcionarios debería reclutarse en una fase posterior de su vida, con un contrato especial, o como miembros de carrera del cuerpo, de manera que se enriquezca y diversifique el staff. Sin embargo, tal acceso lateral debería pasar por un entrenamiento suplementario para proporcionar la necesaria capacidad y conocimiento genérico.

Una cuestión diferente, que debe ser tratada a la luz de la tradición e historia nacional específica, está relacionada con el papel de la discreción política en los nombramientos y promociones en el alto funcionariado. Como viene ilustrado por las diferencias en este aspecto entre el Reino Unido y Alemania, por ejemplo, distintas reglas pueden servir para satisfacer los requisitos combinados de supervisión política e identificación de valores, con la necesidad de preservar y elevar la profesionalidad del alto funcionariado. España puede que necesite también algunos cambios de diseño en este aspecto, pero no estoy cualificado para hacer ninguna sugerencia específica en este asunto tan importante y sensible.

5. ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA ACCIÓN

Espero que los requisitos presentados en el modelo óptimo no parezcan demasiado prohibitivos e imposibles, porque no son ninguna de las dos cosas. Esta es una visión realista de la que no se espera que se ponga en práctica en su totalidad inmediatamente y de un salto, aún así el modelo cuyo esquema se ha propuesto tiene implicaciones operativas claras, y en parte radicales, para la acción en el momento presente, requiriendo algunos giros paradigmáticos en las políticas actuales del alto funcionariado.

En primer lugar, se debe reconocer la necesidad de formar y desarrollar un nuevo tipo de élite de alto funcionariado profesional, lo que puede romper con los esquemas tradicionales. Después se deben transformar las principales normas del funcionariado, para ajustarse al nuevo modelo. Así pues, se deben ajustar los requisitos de acceso, la organización de la carrera, los incentivos de trabajo y las reglas de salida, dentro de la concepción global propuesta.

Se necesita tomar medidas especiales para conseguir un adecuado reflejo de la sociedad, incluyendo oportunidades de aprendizaje e incentivos para los grupos menos representados y también medidas de discriminación positiva, siempre y cuando no se devalúen los principales requisitos de conocimientos y capacidad.

A largo plazo, el movimiento en las direcciones sugeridas requiere programas innovadores de formación universitaria, con la creación de escuelas de Gobierno, Política Pública y Administración Pública, tal como se ha propuesto en parte para la nueva *Governance United Nations University School* que se va a establecer en Barcelona. Los licenciados de estas

escuelas proporcionarán muchos candidatos adecuados para la élite de alto funcionariado y la investigación a realizar en ellas dará lugar a los conocimientos necesarios para la formación y mejorar las tareas de gobierno en su conjunto. Sin embargo, estas escuelas no deberían disfrutar de ningún tipo de monopolio a la hora de producir conocimientos o candidatos. Por el contrario, se deben adoptar medidas para asegurar que los candidatos que accedan a la élite del alto funcionariado tengan bagajes educativos diversos, además de múltiples experiencias de vida y de trabajo, como se ha señalado antes.

También se requiere un importante esfuerzo de formación tras la entrada, con un constante aprendizaje por parte del alto funcionariado, con las apropiadas facilidades, incentivos y seguimiento. Esto debería incluir, de manera regular, períodos sabáticos que se dedicaran a estudios sistemáticos avanzados. Asimismo, la adquisición de conocimientos adicionales debería constituir una precondition para la promoción.

Ya se han mencionado con anterioridad los cambios necesarios en la evolución de la carrera. Resumiendo, han de modificarse todas las características principales de la política del alto funcionariado, a menudo radicalmente, para movernos hacia el modelo óptimo propuesto.

No obstante, estos cambios pueden llevar mucho tiempo. En cambio, la necesidad del nuevo tipo de alto funcionariado profesional es urgente, y la energía reformadora se puede disipar a menos que se alcancen resultados significativos con prontitud. Por tanto, las medidas a largo plazo deberían complementarse con programas más inmediatos para iniciar la transformación del alto funcionariado. Como un primer paso, todos los actuales altos funcionarios que no se encuentren

cerca de la jubilación deberían someterse a un proceso intenso de reciclaje, con la ayuda de seminarios de aprendizaje intensivos de seis semanas, combinados con módulos de una semana, lecturas guiadas y tutoría individualizada.

Para combinar las medidas a corto plazo con la formación a largo plazo de la élite de alto funcionariado profesional, un primer paso esencial es un acto de voluntad política y de gobierno, que se podría expresar por ejemplo en una nueva ley del funcionariado que establezca los principios apropiados, dejando los detalles a la constante evolución que se produce por aprendizaje mediante la práctica. Asimismo, se debe establecer una fuerte base institucional para las necesarias transformaciones del alto funcionariado, por ejemplo bajo la forma de un «Organismo para el Desarrollo y Política de Alto Funcionariado». Este organismo debe ser muy innovador y de calidad profesional sobresaliente. También debe disponer de los adecuados recursos, incluyendo el apoyo del poder político. Al mismo tiempo, se debe conseguir apoyo para

las reformas en el funcionariado en su conjunto, entre otras medidas, proporcionando oportunidades e incentivos a la plantilla actual para que se desarrollen y se conviertan en altos funcionarios del nuevo tipo, minimizando el daño material o moral a aquellos no dispuestos o incapaces de llevar a cabo la transformación.

Sin embargo, se deben evitar las ilusiones. A pesar de los mejores esfuerzos para ganarse un apoyo amplio, la transformación del alto funcionariado es una tarea muy ardua y es probable que caiga en la inercia y también que sufra una resistencia activa. Por tanto, un fuerte apoyo político, amplio apoyo de una serie de actores sociales, y esfuerzos dedicados por parte de los enclaves de excelencia comprometidos con tales reformas son todos ellos elementos esenciales.

Los países que sean los primeros en dirigirse hacia el nuevo modelo de cuerpo de alto funcionariado profesional conseguirán una ventaja competitiva que puede llegar a ser muy significativa. Este es un reto y una oportunidad que España no puede perder.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, JOEL, D., ROBERT, D., PUTNAM y BERT, A. ROCKMAN (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J. y WALSH, P. eds. (1991): *Reshaping the state: New Zealand's Bureaucrats Revolution*. Auckland: Oxford University Press.
- CAMPBELL, G. y SZABLOWSKI, G. (1979): *The Super-Bureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*. Toronto: Macmillan of Canada.
- DE BARY, Wm. Th. (1991): *The Trouble with confucianism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- DOGAN, M., ed. (1975): *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: Wiley.
- DROR, Y. (1988): *Polocymaking Under Adversity*. New Brunswick, NJ: Transaction Books. (1992): «La gobernación como una especulación con laPública», Vol. 33 (Mayo-Agosto): 91-103.
- (1993): «Policy Professionalism as a Vocational Calling» *Policy Studies Journal*. Vol. 21, n.º 1.
- (1994): *Governance for the 21 st Century: A Report to the Club of Rome*. Versión española, Barcelona: Círculo de Lectores (en preparación).
- DWARKADAS, R. (1958): *Role of Higher civil Service in India*. Bombay: Popular Book Depot.
- GUARDINI, R. (1967): *Tugenden*. 2nd ed. Mainz: Matthias-Gruenewald-Verlag.
- GOLDMAN, H. (1988): *Max Weberand Thomas Mann: Calling and the shaping of the self*. Berkeley: University of California Press.
- GRIFFIN, M.T. (1976): *Seneca: A Philosopher in Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- HALL DAVID, L. y ROGER, T. AMES (1987):

- Thinking through Confucius*. Albany, NY: State University of New York Press.
- HECLO, H. (1977): *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institutions.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (1986): *Rival Views of Market Societies and Other Recent Essays*. New York: Viking.
- KAUFMANN, FRANZ-XAVER, ed., (1991): *The Public Sector; Challenge for Coordination and Learning*. Berlín: Walter de Gruyter.
- KENNEDY, P. (1993): *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- KING, A. y BERTRAM, S. (1991): *The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome*. London: Simón and Schuster.
- KIRDAR, U., ed. (1992): *Change: Threat or Opportunity?* Five Volumes, New York: United Nations Development Programme.
- KUPPERMAN, J. (1991): *Character*. Oxford: Oxford University Press.
- LYNN, JR., LAURENCE, E. (1981): *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books.
- MACINTYRE, A. (1984): *After Virtue*. 2nd ed. Notre Dame, IL: University of Notre Dame Press.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- MCDONALD, O. (1992): *The Future of Whitehall*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- MENNELL, S. (1992): *Norbert Elias; An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- MERRITT, R.L. y MERRITT, A.J., eds., (1985): *Innovation in the Public Sector*. Beverly Hills, CA: Sage.
- MISRA, B.B. (1986): *Government and Bureaucracy in India 1947-1976*. Delhi: Oxford University Press.
- MOMMSEN, J. y SCHLUCHTER, W., eds. (1992): *Wissenschaft als Beruf/Politik als Beruf, Max Weber Gesamtausgabe*, Volume 17. Tuebingen: J.C.B. Mohr.
- MOULTON, H.W. y FICKEL, A. (1992): *Executive Development: Preparing for the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PAULOS, J.A. (1988): *Innumeracy: Mathematical Illiteracy and Its Consequences*. New York: Hill and Wang.
- PEARS, D. (1984): *Motivated Irrationality*. Oxford: Clarendon Press.
- POTTER, D.C. (1986): *India's Political Administrators 1919-1983*. Oxford: Oxford University Press.
- RIST, J.M. (1969): *Stoic Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANDHU, K.S. y WHEATLEY, P. (ed.), *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- SCHAEFER, F.G. y EAMON MCINERNEY, eds., (1988): *Strengthening Innovativeness in Public Sector Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- SCHON, D.A. (1983): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- SZTOMPKA, P. (1991): *Society in Action: The Theory of Social Becoming*. Chicago: University of Chicago Press.
- TÄNNEJÖ, T. (1992): *Populist Democracy: A defence*. London: Routledge.
- UNGER, R.M. (1987): *Pan I of Politics, a Work in Constructive Social Theory: False Necessity - Anti-Necessitarian Social theory in the Service of Radical Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- WALLACE, J.D. (1978): *Virtues and Vices*. Ithaca: Cornell University Press.
- WILLIAMS, B. et al. (1985): *Politics, Ethics and Public Service*. London: Royal Institute of Public Administration.
- TOFFLER, A. (1990): *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*. New York: Bentam.
- WALEY, A. (1988): *The analects of Confucius*. London: Unwin Hyman.
- WAMSLEY, G.L. et al (1990): *Refounding Public Administration*. Wewbury Park, CA: Sage.
- WEAVER, R.K. y BERT, A.R., eds. (1993): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- WILLIAMS, T.A. (1982): *Learning to Manage Our future: The Participative Redesign of Societies in turbulent Transition*. New York: Wiley.
- WOLF, Jr., CHARLES (1991): *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA: MIT Press.
- WRIGHT, A.F. y DENIS, T., eds. (1962): *Confucian Personalities*. Stanford: Stanford University Press.
- ZOLO, D. (1992): *Democracy and Complexity: A Realistic Approach*. Cambridge, UK: Polity Press (traducido del italiano).