

PARTIDOS POLÍTICOS Y RECLUTAMIENTO ADMINISTRATIVO: HACIA UNA HISTORIA CONCEPTUAL DEL *SPOILS SYSTEM**

Héctor DOMÍNGUEZ BENITO
Universidad Autónoma de Madrid
hector.dominguez@uam.es

RESUMEN:

El *spoils system* fue la piedra angular de la política partidista en Estados Unidos durante buena parte del siglo XIX. Este artículo pretende revisar algunas de las ideas preconcebidas a propósito del mismo más difundidas en la historiografía. En primer lugar, se pone en cuestión el vínculo indisoluble entre su emergencia como fenómeno y la Administración de Andrew Jackson. En segundo lugar, se explora la relación entre los debates sobre el *spoils system* y la crítica o la defensa de la democracia como forma política. Por último, se pone de relieve la importancia del caso británico como modelo para Estados Unidos.

PALABRAS CLAVE:

Spoils system, meritocracia, partidos políticos, reforma de la Administración, mugwumps.

ABSTRACT:

The spoils system was the cornerstone of US party politics during most of the nineteenth century. This article explores some of the most common preconceptions about that system of public officer's recruitment. First, it tackles the usual connection between its emergence as a political phenomenon and Andrew Jackson's administration. Second, it deals with the role played by the notion of spoils

* Trabajo realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2014-56291-C3-1-P. Agradezco al Instituto Franklin de la Universidad de Alcalá su disposición a permitirme consultar sus fondos bibliográficos para abordar este estudio.

system within theoretical debates about the appropriateness of democracy as a form of government. Finally, it highlights the importance of British politics as a role model for US scholars and politicians.

KEYWORDS:

Spoils system, merit system, political parties, civil service reform, muggumps.

I. INTRODUCCIÓN

Elbridge Gerry ha pasado a la historia como el célebre inspirador de una de las técnicas de manipulación electoral por excelencia, el conocido *gerrymandering*. Sin embargo, no se suele reparar demasiado en su vinculación con el surgimiento de otro concepto que sería mucho más relevante para el desarrollo del sistema político estadounidense hasta nuestros propios días: el *spoils system*, entendido originariamente como la sistemática remoción de funcionarios y su sustitución por otros nuevos como consecuencia del acceso al poder por parte organizaciones partidistas hasta el momento en la oposición.

En 1829, el fiscal James T. Austin publicó en Boston una monumental biografía de Gerry en dos volúmenes que revolucionaría el léxico político de los años siguientes. Al retratar su nombramiento como Gobernador de Massachusetts en 1810, Austin formuló, mediante unas pequeñas pinceladas, lo que suponía para una administración estatal la alternancia de grupos políticos: el cambio se producía en los individuos más que en la forma de manejar los asuntos. La sempiterna recurrencia de la tradición estadounidense a establecer analogías bélicas con la disputa partidista hizo el resto, de tal forma que Austin coronó su análisis preguntando al lector para qué valdría la victoria, a fin de cuentas, si al enemigo se le permitiera quedarse con el botín (*«but after all, what is the worth of a victory if the enemy are allowed to possess the spoils»*)¹.

Todo parece indicar que el Senador William L. Marcy parafraseaba aquel pasaje cuando, apenas tres años después de su publicación, defendió ferozmente el nombramiento de Martin Van Buren como Embajador en Londres subrayando en la Cámara alta que «el botín del enemigo pertenece al vencedor» (*«to the victor belong the spoils of the enemy»*)². Este episodio supuso el espaldarazo definitivo

¹ J. T. Austin 1829, 322-323.

² I. D. Spencer 1959, 58-61.

para la idea, que terminó popularizándose en el imaginario político estadounidense decimonónico como un fenómeno inevitablemente ligado al *party system*, y erigiéndose como la piedra angular del «gobierno dentro del gobierno» que constituían las legales organizaciones partidistas en todos los niveles institucionales del país norteamericano³.

Partiendo de la reciente recuperación de esta noción en el debate estadounidense⁴ y el italiano⁵ y, lamentablemente, del escaso interés que ha despertado en el contexto español⁶, este artículo se propone ofrecer una visión panorámica de naturaleza contextual que nos permita abordar la evolución conceptual del *spoils system*, tratando de localizar momentos cruciales en su recorrido o potenciales cambios semánticos que haya ido adquiriendo con el paso del tiempo y, con ello,

³ M. Josephson 1938, 62-63.

⁴ F. Fukuyama, 2015; F. Fukuyama, 2013.

⁵ F. Di Mascio, 2012.

⁶ Puede formularse una hipótesis al respecto: la falta de una traducción consolidada del propio concepto. Los acercamientos a esta noción desde el mundo académico hispanohablante han traducido por lo general *spoils system* como «sistema de los despojos». No obstante, esta traducción puede llevar a equívocos dado el carácter autoantónimo de la propia palabra «despojo». A todas luces parecen mucho más razonables traducciones como las ya lejanísimas de Gumersindo de Azcárate («reparto de los destinos» o «apoderamiento de los destinos públicos»); la de Manuel García Pelayo en su *Derecho constitucional comparado* («sistema de botín»), a quien sigue más recientemente Presno Linera, o la más completa pero menos expresiva de José Luis Orozco («dispensa de favores y de cargos»). Ver G. de Azcárate 1891, 53-54; M. García-Pelayo 1950, 291; J. L. Orozco 1978, 91; M.A. Presno Linera 2000, 181 y ss. La falta de consolidación de estas traducciones aconseja limitarse a emplear la voz original en el presente artículo. Por otra parte, cabe preguntarse hasta qué punto –y en caso afirmativo, a partir de cuándo– sería posible conectar el fenómeno partidista con el pretérito concepto español de «empleomanía», y por lo tanto su posible vinculación con la idea de *spoils system*. Ver a propósito, entre otros, la clásica obra de Marco Minghetti sobre los partidos políticos, en la que se remitía al retrato de Castelar para analizar el fenómeno según el cual «cuando cae el Ministro, arrastra a buena parte de la Administración». M. Minghetti 1881, 108. Con permiso de una panorámica de las teorías elitistas formulada por Julián Sauquillo, el aporte historiográfico que más frontalmente se ha ocupado de esta noción data ya de 1990 y lamenta la escasez de fuentes documentales directas que puedan ayudar a reconstruir la existencia de un equivalente español a los *spoilsmen* en la figura de los cesantes políticos. Respectivamente, J. Sauquillo González 1999, 467-493 y A. Albuera Guirnaldo 1990, 46-66. Marta Lorente ha subrayado la falta de proporción entre los acercamientos historiográficos «sobre los miembros de la clase política española a lo largo de los siglos XIX y XX y los que, de forma un tanto imprecisa, podemos calificar como servidores del Estado»; reflexión a la que añade algo significativo en relación con esta investigación: «claro está que resulta difícil separar unos de otros, por cuanto que la mayoría de ellos fueron ambas cosas (...)». M. Lorente Sariñena 2013, 464. Fuera de los contornos historiográficos, Lorenzo Martín-Retortillo apuntó en 1992 hacia una «zona de posesión cuestionada» o *hinterland* en potencial disputa por parte de la clase política y el funcionariado, subrayando el protagonismo que en relación con este extremo estaban adquiriendo las administraciones locales. L. Martín-Retortillo Baquer 1992, 32-59.

valorar su potencial como herramienta conceptual para los debates jurídico-políticos e historiográficos de nuestros días.

Dotar al *spoils system* de la adecuada dimensión histórica supone, necesariamente, dos cosas: en primer lugar, desafiar su eterna identificación con el cajón de sastre que durante todo el siglo XIX vino a representar el presunto marco de la «democracia jacksoniana». Austin y Marcy solamente pusieron el nombre a un fenómeno absolutamente consolidado, sobre cuyo verdadero origen ha habido un rico –si bien intermitente– debate historiográfico y teórico. Sin embargo, el hecho de que este último se contase entre los seguidores de Andrew Jackson hizo que terminara consolidándose poco menos que la equiparación entre «democracia jacksoniana» y «*spoils system*». En segundo lugar, en parte como consecuencia lógica de este primer cuestionamiento y en parte por la propia evolución de los usos políticos y por la propia carga semántica de los conceptos, es posible defender la idea de que el *spoils system* no pereció –o desde luego, no pereció del todo– con la reforma de la Administración civil promovida, desde 1884, a instancias de la *Pendleton Act*.

La reflexión sobre el devenir de este fenómeno nos ayuda, además, a complejizar la propia historia de la democracia: aunque desde nuestro punto de mira contemporáneo podemos entender un sistema de reclutamiento funcional por méritos como un rasgo netamente democrático del funcionamiento administrativo, sin embargo durante la segunda mitad del siglo XX –y en particular a propósito del surgimiento y ascenso de los llamados «partidos de masas»– las reivindicaciones meritocráticas tomaban forma, precisamente, como furibundas críticas a la idea de democracia.

II. EN BUSCA DEL PRIMER *POLITICIAN*, O LA DISPUTA HISTORIOGRÁFICA POR LOS ORÍGENES DE LA REMOCIÓN PARTIDISTA

El anecdótico momento de fijación de la idea ha contribuido a generalizar el mito de que fue Jackson quien introdujo la práctica de la sustitución de funcionarios por motivos políticos. Baste pensar en el hecho de que, al abordar la Administración jacksoniana, una obra como la monumental historia constitucional de Hermann Edward Von Holst en ocho volúmenes se refería al *spoils system* como «el nuevo sistema que se proclamaba y glorificaba con sorprendente descaro», y acto seguido reproducía parte del mencionado discurso de Marcy⁷. Del mismo

⁷ H.E. Von Holst 1879, 26. En un libro sobre Jackson para el público germanohablante, Von Holst citaba una carta del muy respetado Juez Story a su mujer en 1829 a propósito de la ceremonia de proclamación del Presidente, en la que resaltaba la heterogeneidad de la mul-

modo Simon Sterne, jurista estadounidense formado en Heidelberg, también hablaba en su acercamiento a la historia «post-constitucional» del *spoils system* como una «nueva interpretación» del mandato popular por parte de Jackson⁸. Estos ejemplos tan solo conforman una pequeñísima parte del grueso de las revisiones sobre la figura de Jackson producidas durante el siglo XIX, pero son muy representativas de una línea historiográfica dominante particularmente hostil, cuyo análisis más certero sería titulado de una forma tan meridiana como *Andrew Jackson Versus the Historians*⁹.

Bien entrado el siglo XX, Charles y Mary Beard también identificaban el *spoils system* con el modelo demócrata, parodiando un viejo lema electoral: «*turn the rascals out and give the jobs to our 'boys'*»¹⁰. En todo caso, no es necesario irnos tan atrás cronológicamente para encontrar ejemplos de esta vinculación, pues el conocido jurista John C. Yoo apuntaba hace apenas una década que hay consenso entre los historiadores a la hora de considerar a Jackson como el introductor del *spoils system* y, consecuentemente, de «arruinar una burocracia relativamente honesta y eficiente»¹¹.

Es innegable, en cualquier caso, que el momento de máximo apogeo del debate sobre este concepto se produjo durante las dos últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX, en el marco de la disputa teórica entre los *reformers* y los llamados *politicians* o *spoilsmen*. Los *reformers*, erigidos en defensores de la meritocracia, eran así conocidos porque promovían desde diversas organizaciones sociales una reforma de las condiciones de acceso a la Administración civil¹², que entendían aún cautiva de las dinámicas nocivas del *spoils system*. El blanco de sus críticas lo constituían los *politicians* –versión con una carga mucho más negativa que la tradicional voz inglesa *statesmen*–, que eran quienes hacían del ejercicio de los cargos

titud que acudió al evento, bautizando a Jackson –con un claro sentido peyorativo– como «*King «Mob»*». Story, citado en H.E. Von Holst 1874, 11.

⁸ S. Sterne 1882, 169.

⁹ C.G. Sellers 1958, 615-634. En su estudio introductorio del clásico libro de Moisei Ostrogorski sobre los partidos políticos en Estados Unidos e Inglaterra, Seymour Martin Lipset también haría referencia al predominio de autores que, como el propio Ostrogorski, «exageraban el grado en el que Jackson introdujo el *spoils system*». Ver M. Ostrogorski 1982, xvi. A propósito, cabe celebrar la muy oportuna recuperación del pensador ruso en el debate académico hispanohablante en el muy reciente P. López Herráiz 2016, 165-192.

¹⁰ C.A. Beard, y M.R. Beard 1944, 214.

¹¹ J.C. Yoo 2007, 539. En un artículo posterior señalaría que el inventor del *spoils system* fue Jefferson, «pero no su más implacable practicante» –en clara referencia a Jackson–. Ver J.C. Yoo 2008, 426.

¹² El movimiento *reformer* surgió en Nueva York, seguramente la ciudad estadounidense más vinculada a la cultura política clientelar, con la fundación de la *New York Civil Service Reform Association* en 1877. Esta misma organización sería la encargada de liderar el proceso que llevó a la formación, cuatro años después, de la *National Civil Service Reform League*. Ver a este respecto J.G. Sproat 1968, 263.

políticos su *modus vivendi* y que, por lo tanto, al depender de los *spoils* tenían que dedicar su vida a ayudar al partido de cara a la disputa electoral.

Esta polarización política tiene un origen un tanto paradójico: la burocracia de posguerra, en lugar de reaccionar contra las dinámicas del sistema prebélico, las potenció hasta altas cotas¹³. A menudo se formulan dos hipótesis complementarias acerca de por qué se produjo esta huida hacia adelante. Por un lado, el brutal desarrollo económico y en materia de obras públicas acaecido durante el período que se suele denominar como *Reconstruction Era* (1865-1877), que algunos autores no dudan en calificar como la época del advenimiento de la *política industrial*¹⁴, constituyó un panorama ideal para la conformación de potenciales grupos de tráfico de influencias entre la política partidista y el sector privado. Por otro lado, también se argumenta que la Guerra congeló las disputas ideológicas de los partidos políticos, circunscritas fundamentalmente al eje federalismo-antifederalismo. Después de la misma, las estructuras partidistas ya no se entenderían como escenario de confrontación política sino personal: la lucha por los puestos vino a reemplazar a la lucha por los principios.

Este par de conjeturas es útil para situarnos en las coordenadas del debate que popularizaron los *reformers*, cuya «biblia», curiosamente, la escribió un viajero británico: el político liberal James Bryce. Su obra *The American Commonwealth*, publicada en 1888, vino a ocupar el papel de referencia bibliográfica por excelencia para los detractores de los *spoilsmen*¹⁵. Para Bryce, Jackson había sido el primer Presidente estadounidense que socialmente no podía ser considerado como un *statesman* a la europea. Era considerado, así las cosas, como el primer *politician*. Este último se diferenciaba del político «estadista» por el ánimo de lucro, por hacer de la política su profesión –tanto así que no es de extrañar que el fenómeno del *spoils system* y las maquinarias partidistas llamasen tanto la atención a Max Weber en su conocido *Politik als Beruf*¹⁶. Desde este lado del Atlántico, incluso los ingleses más partidarios de la extensión del sufragio pensaban, al mirar a Estados Unidos, que el pago a los representantes convertía la política «en un intercambio en el que son atraídos los aventureros de perfil bajo»¹⁷.

La sorpresiva muerte del Presidente Garfield en 1881, a manos de un *spoilsman* disconforme¹⁸, había abierto la veda de un debate en el que se conectaba

¹³ S. Skowronek 1995, 39-46.

¹⁴ M. Keller 2007.

¹⁵ J. Bryce 1995. Sobre el carácter «bíblico» del libro para los *reformers*, ver F. Howe 1988, 3; y D. Brogan 1947, 262-263.

¹⁶ M. Weber 1992. Sobre la importancia de la lectura de James Bryce para Weber en su formulación de la política como profesión, ver L.A. Scaff 1981, 1269-1286; así como el aporte del gran conocedor de Weber en castellano, J. Abellán García 2004, 154-158.

¹⁷ G. Smith en W.L. Guttsman 1967, 144-145.

¹⁸ Garfield fue abatido por un abogado afin al propio Partido Republicano, contrariado al no haber sido investido del cargo que esperaba obtener tras el ascenso al poder del Presidente

indefectiblemente el «saqueo público» con el tiempo de permanencia limitado («*tenure*») de los cargos públicos¹⁹. «Nuestra próxima tarea», escribía el popular biógrafo James Parton, «es *asegurar* al perro guardián una cena tan buena como la del lobo»²⁰. El período en torno al cambio de siglo vivió dos fenómenos importantes en relación con esta cuestión. Las propuestas para incidir en la aplicación de la *Pendleton Act* y para trasponer los mismos términos al nivel local se multiplicaron. Paralelamente, y esto es lo más relevante a efectos del presente estudio, se desarrolló un debate en términos historiográficos acerca de la génesis de la práctica del *spoils system*.

Samuel P. Orth, que comenzaba su libro sobre el *bossism* atacando duramente a la Administración Jackson, lo cerraba sin embargo apuntando a la tesis de que Jefferson era quien había comenzado el fenómeno, al ejecutar 164 cambios directos e indirectos en sus puestos funcionariales. La clave residiría, para Orth, en el hecho de que Jefferson sí tuvo cierta sensibilidad para equilibrar «el deseo del puesto» con la «adecuación» al mismo, de tal manera que de cara a su segundo mandato pudo aplacar el recelo que pudiera haber despertado²¹. Por otro lado, además, subrayaba la necesidad de acercarse a este fenómeno en sus vertientes estatal y local, toda vez que señalaba que había sido DeWitt Clinton el verdadero padre del fenómeno al aprovecharse del *Council of Appointment* neoyorquino. Toda vez que Clinton accedió al *Council*, se convirtió en el primer político en usar el «poder concentrado» del mismo para «propósitos puramente políticos»²²; curiosamente, además, lo hizo valiéndose de los nombramientos para afianzarse en la disputa que mantenía con el núcleo de políticos vinculados al *Tammany Hall*, organización que en tiempo de los *reformers* se convertiría en el mayor símbolo del ejercicio del *spoils system*²³. Se trataba, en particular, de un club social que

—según parece esperaba obtener un puesto en el servicio diplomático en Francia. Al respecto del impacto que tuvo el magnicidio en la opinión pública, se ha escrito que «un solo acto impulsivo de un insignificante *spoilsman* descontento hizo mucho más para la causa de la reforma política que todos los discursos y escritos de los reformistas liberales». J.G. Sproat 1968, 264. Aunque en ocasiones se considera que establecer una relación causa-efecto aislada entre el suceso y la aprobación de la *Pendleton Act* puede resultar ciertamente ingenuo, se ha insistido en la relevancia de este caso como ejemplo en el que la «presión popular» fue capaz de imponerse ante intereses potencialmente comunes por parte de los partidos políticos que se disputaban el poder. S.M. Theriault 2003, 49-68.

¹⁹ «¿Quién puede decir que la total desmoralización y destrucción de la mejor naturaleza de los hombres por parte de la política bajo el *spoils system* no ha encontrado un resultado lógico en el asesinato —en una confusión de esperanza y venganza en relación con un puesto administrativo— de un Presidente intachable y patriota?». T.F. Bayard 1882, 8.

²⁰ J. Parton 1881, 60.

²¹ S.P. Orth 1919, 180-181.

²² S.P. Orth 1906, 76.

²³ G. Myers 1917, 17-28.

tenía la potestad de manejar el Partido Demócrata y terminaría por colonizar las instituciones públicas²⁴.

No puede sorprender, en ese caso, que llegara a relativizarse el influjo demócrata en el *spoils system*, en concreto haciendo referencia a la existencia de un fenómeno muy similar en los niveles más inferiores de gobierno: no en vano Matthew Crenson señala que, para el momento de la victoria presidencial de Jackson, un *spoils system* en miniatura ya se había desarrollado en casi todos los estados de Norte y del Oeste²⁵. Incluso hay quien va más allá y conecta el fenómeno con la competencia entre las familias prominentes durante los tiempos coloniales²⁶. El propio Congreso de los Estados Unidos señalaba en su *Historia del sistema de reclutamiento administrativo* en 1976 como primer período de ruptura el acceso a la presidencia de Jackson, si bien la obra se veía forzada a reconocer que generalmente se trató de un período de relativa eficiencia burocrática, y que las consideraciones políticas en los nombramientos «no habían estado enteramente ausentes» con carácter previo²⁷.

Contingencias tales como los avatares editoriales también ayudaron a fortalecer el mito de la creación del *spoils system* a manos de Jackson. El famoso pasaje de Alexis de Tocqueville en el que aborda la prerrogativa del poder ejecutivo para elegir libremente sus agentes, concluyendo que «en cada nueva elección, se suspende el destino de todos los empleados federales», se interpreta por lo general como resultado de la coincidencia cronológica del viaje del jurista francés y los primeros compases del mandato de Jackson. No obstante, se insiste bastante menos en el hecho de que en su manuscrito de *La democracia en América* Tocqueville escribiera en el margen «esto ha pasado solamente bajo Quincy Adams y bajo Jackson», tal y como se pone en evidencia en ediciones críticas de la obra²⁸. Por otro lado, también cabe reseñar que los *spoils* no decayeron con la salida de la Administración Jackson. Tal y como narraba el jurista Theodore Woolsey ya en 1878, «desde entonces ningún partido ha pensado en protestar contra las remociones con base en fundamentos partidistas, y contra el nombramiento de los “amigos” del candidato ganador»²⁹.

En definitiva, una revisión tan somera de fuentes que se ocuparon de la noción de *spoils system* nos advierte de la simplificación –cuando no directamente del error– en que se incurre al vincular necesariamente el origen y desarrollo de este sistema al gobierno de Andrew Jackson³⁰.

²⁴ A. Connable y E. Silberfarb 2002.

²⁵ M. Crenson 1975, 48-49.

²⁶ C.R. Fish 1905, 88-118.

²⁷ U.S. Government 1976, 8.

²⁸ A.d. Tocqueville 2010, 215.

²⁹ T.D. Woolsey 1878, 561.

³⁰ Hay incluso quien ha llegado a plantear, tal vez pasándose de frenada, que los jacksonianos «no buscaban hacer del aparato administrativo una mera herramienta del Partido Demócrata, sino purificarlo» y «estaban preocupados por el declive de lo que los Padres fundadores habían llamado “virtud republicana”». J.Q. Wilson en N. Glazer e I. Kristol 1976, 82.

III. DOCTRINARIOS CONTRA JACOBINOS: LA CRÍTICA *REFORMER* COMO CONTRAPUNTO A LOS «EXCESOS DEMOCRÁTICOS», O LA ESCENIFICACIÓN DE UNA DISPUTA SOCIAL

Según Walter Lippmann, Jackson vino a consagrar el jacobinismo como credo político estadounidense, con independencia de que previamente hubiera discípulos aventajados del pensamiento revolucionario francés como Thomas Paine³¹. Tal identificación entre *spoils system* y jacobonismo no era nueva: ya desde comienzos del siglo XIX publicaciones como el *American Citizen* tachaban a las *Tammany Societies* y a organizaciones similares como «clubes jacobinos»³². Tampoco necesariamente peyorativa, puesto que el propio *Grand Sachem* del *Tammany Hall*, en una audaz subversión respecto de las tradicionales remisiones a la Revolución francesa propias de aquel contexto, apelaba a «no dejar de admirar el éxito, la influencia y el irresistible poder» del *Club des Jacobins*. En absoluto lo hacía por estar de acuerdo con sus propósitos, sino por el hecho de que habían estado «hábilmente organizados y manejados», dado que cuando sus representantes se sentaban en la Convención «conocían sus órdenes, y eran también conscientes de que era su responsabilidad sacarlas adelante»³³.

A menudo se señala que el desarrollo de las maquinarias partidistas de finales de siglo había terminado con la vieja noción del parlamento como una élite virtual de la nación³⁴. Es desde de estas coordenadas donde podemos comprender las remisiones a categorías francesas presentes en la disputa entre *reformers* y *spoilsmen*. Esto requiere cuestionar un presupuesto habitual en los acercamientos a este objeto de estudio, que suelen dar por sentado que los primeros promovían la reforma de la Administración con el objetivo de mejorar la salud democrática de las ciudades y estados norteamericanos. Más bien al contrario: no pocos aportes apuntan que los *reformers*, por lo general personajes con una buena posición social, «lideraron la reforma para bloquear en lugar de para ampliar la democracia», entre otras cosas dado que el propio impulso al cambio en el acceso a la Administración ya cuestionaba de por sí el rol de los votantes³⁵.

En 1882, en pleno debate derivado del asesinato de Garfield, William Martin Dickson, juez y miembro fundador del Partido Republicano, escribía en *The North American Review* que mientras el proyecto de Pendleton apelaba solamente a la figura de los funcionarios «subordinados» de los grandes departamentos, «el aleccionamiento de los *doctrinarios* sobre esta materia no tiene límites»: el objetivo

³¹ W. Lippmann 1955, 66.

³² G. Myers 1917, 27.

³³ R. Croker 1892, 226-227.

³⁴ W.J. Mommsen 1974, 88-89.

³⁵ J.D. Reid y M. M. Kurth en C. Goldin y H. Rockoff 1992, 444.

último dentro de las ya de por sí difusas versiones del movimiento *reformer* pretendía, a su juicio, «establecer un servicio en grados, con entrada solamente desde el más bajo nivel y progresivo ascenso, con permanencia cuando haya buena conducta». En palabras más gráficas, Dickson concluía que todo esto no era mucho más distinto que aplicar a la Administración civil las normas y métodos del servicio militar³⁶. El republicano, personaje particularmente comprometido con la noción de igualdad y con la extensión de los derechos políticos a la población de raza negra, incidía en el carácter profiláctico de los partidos y su condición de filtro respecto de la potencial corrupción³⁷.

Las páginas de la legendaria revista bostoniana recogerían ese mismo año las impresiones opuestas del periodista Edward L. Godkin, uno de los líderes intelectuales del movimiento *reformer*, que lamentaba el hecho de que para muchos estadounidenses se considerase el *spoils system* como un elemento indisoluble de la democracia americana, «como la Constitución misma, y como una característica honorable del gobierno democrático»³⁸. Pero donde más cargaba las tintas el editor de *The Nation* era contra el difuso retrato que Dickson había pintado del movimiento por la reforma de la Administración civil, resaltando en particular su indignación con el hecho de que se refiriese a ellos como «doctrinarios»: «[Dickson] no dice quiénes son esos *doctrinarios*, o dónde podemos encontrar sus “enseñanzas”, y no tenemos duda en añadir que los *doctrinarios* son criaturas de su imaginación, y que nunca ha visto y no se pueden producir las enseñanzas que él describe»³⁹. En términos similares un personaje bastante cercano a Godkin como Bryce animaría a los *reformers* a no dejarse disuadir por aquellos que les reprocharan «ser un “pedante” (*crotchet-monger*) o un doctrinario»⁴⁰.

Salvo algunos aportes que rebajaban la importancia del nexo entre democracia y *spoils system*⁴¹, lo cierto es que el debate entre un sistema meritocrático y un sistema partidista de reclutamiento se convirtió en una suerte de enfrentamiento en relación con la pertinencia de la democracia como forma política. El vuelco electoral

³⁶ W.M. Dickson 1882, 41.

³⁷ *Ibid.*, 51.

³⁸ E.L. Godkin 1882, 384.

³⁹ *Ibid.*, 385-386.

⁴⁰ J. Bryce 1995, 1009. Recientemente se ha aludido a Bryce como un promotor de la democracia a través de la idea de opinión pública, concretamente en A. Niño Rodríguez 2016, 244-245. Nada más lejos de la realidad, dado que los *reformers* promovían una vuelta a la elitización de la política precisamente a través de la mencionada reforma administrativa, y la «opinión pública bryceana», cuya vanguardia representaban los patricios de la Costa Este, se concebía en oposición a los «excesivamente demócratas» *spoilsmen*.

⁴¹ También había quien situaba el epicentro del problema en los intereses económicos y en quienes se valían del principio para favorecer intereses privados, con independencia del debate sobre la relación entre el *spoils system* y la democracia como forma política. Ver, por ejemplo, F.C. Howe 1905, 2-3.

producido en 1884, con el trasvase de una serie de notables republicanos al bando demócrata —que no sería sino una reedición de lo que había pasado un año atrás en relación con la aprobación de la propuesta de Pendleton, aprobada por los demócratas en minoría— supuso la apertura de una ventana de oportunidad para los notables de la Costa Este: parecía posible a medio plazo la posibilidad de articular un sistema con un protagonismo mucho menor de los partidos políticos, dado que un grupo minoritario e independiente podía dar un vuelco a las elecciones solamente apoyándose en su solvencia persuasiva de cara a la opinión pública⁴². Comenzaba a vislumbrarse en el horizonte, en definitiva, la posibilidad de sacar fuera de la escena a los partidos políticos por medio de los denominados *mugwumps* («líderes de guerra» en la lengua nativa de los indios de la zona de Massachusetts).

El resultado de las reflexiones alrededor de este fenómeno ha sido denominado de forma muy oportuna desde el campo de la historia urbana como la «teoría patricia de las élites»⁴³. Comenzaba así a articularse una crítica elitista a la democracia que, aunque se construía en términos no demasiado coincidentes con el florecimiento en Italia de una teoría de las élites muy paralela, quizá haya estado demasiado oculta en la historia del pensamiento político en favor de los Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto o Robert Michels⁴⁴. La noción de *spoils system* era uno de los conceptos de referencia para esa teoría patricia de las élites, puesto que identificaba el funcionamiento de la democracia con el mandato de personajes que accedían a los cargos públicos sin ser quienes teóricamente debían ejercer el poder, a saber: «aquellos que poseen tres cualidades: riqueza, estatus social y capacidad»⁴⁵.

Esto es, se puede interpretar que las disputas aparentemente políticas sobre la pertinencia de la democracia, o sobre el modelo de acceso al funcionariado en términos de méritos o de adscripción partidista, en realidad eran meros ecos de un conflicto social entre una tradición *genteel* en declive y una incipiente clase media surgida al calor del desarrollo industrial de la *Reconstruction Era*. Mientras que los *reformers* eran atacados a menudo por su carácter esnob («un *mugwump* es una per-

⁴² Entre otros condicionantes contextuales, este fenómeno es muy deudor de lo ajustado del balance de poder electoral en el período 1876-1890, considerado como el «grado más espectacular de equilibrio en la historia de América». J.A. Garraty 1968, 226. El pionero *reformer* Dorman Eaton apuntaba a otro factor importante para la consecución de esa aspiración al señalar que casi toda la prensa era «sustancialmente independiente» en política, cuando no frontalmente contraria a «las teorías y los métodos de los líderes partidistas». D.B. Eaton 1887, 551.

⁴³ D.C. Hammack 1978, 363-396.

⁴⁴ Gabriel Almond ha conectado el desarrollo de estos planteamientos con el surgimiento de una nueva «ciencia política» de corte realista, donde se ubicarían los italianos, Bryce, Ostrogorski, Michels, e incluso un joven Woodrow Wilson, que adelantaba en *Congressional Government* (1885) muchas de las cosas que el británico desarrollaría en *The American Commonwealth* en materia parlamentaria. G.A. Almond 1990, 211.

⁴⁵ D.C. Hammack 1978, 365.

sona educada por encima de su intelecto», se diría mordazmente en la época⁴⁶; los *politicians* eran caracterizados como simples buscavidas de baja extracción social interesados en la política por el mero ánimo de lucro, por hacer del ejercicio de los cargos administrativos su fuente de ingresos. Pensemos en la descripción que hacía el propio Bryce de un «político de acción» (*ward politician*):

«Puede haber empezado como abogado de la clase más baja, o como patrón de una casa de huéspedes, o haberse refugiado en la política después de quebrar como empresario. La educación de su clase es solamente la de la escuela elemental. Si han llegado de Europa después de su juventud, ni siquiera eso. Por supuesto, carecen de comprensión respecto de las cuestiones políticas o de celo respecto de los principios políticos; la política significa para ellos simplemente una pelea por plazas o puestos de trabajo. Normalmente son vulgares, en ocasiones brutales, no tan a menudo delincuentes, o al menos socios de delincuentes»⁴⁷.

Como podemos observar, incluso formulada por un anglófilo heterodoxo como Bryce, popular en Estados Unidos por su buena disposición hacia irlandeses o bóers, la teoría patricia de las élites era efectivamente, como se ha señalado en alguna ocasión, «arrogante, reacia a los inmigrantes, y moralista»⁴⁸. Retrospectivas como la formulada por Everett P. Wheeler en 1919 seguirían manteniendo dicotomías de innegable fundamento social, como la de los «hombres reflexivos» («*thoughtful men*») que reaccionaban contra «delincuentes» («*offenders*») ⁴⁹; y se consolidó una línea de pensamiento que entendía que la inmigración había jugado un papel central en la configuración de las máquinas políticas articuladas alrededor del *spoils system*: las mismas estarían basadas en buena medida en el intercambio de beneficios materiales de carácter particularista o étnico⁵⁰ —algo que también ha dado lugar a planteamientos considerados como positivos, puesto que a menudo se resalta el carácter integrador de las distintas redes políticas de naturaleza clientelar respecto de los inmigrantes.

IV. LIBERALISMO TRANSATLÁNTICO: LA INSPIRACIÓN BRITÁNICA DE LOS *REFORMERS*

Leslie Butler dedicó hace una década una obra a la disección de lo que terminó por llamar «liberalismo transatlántico», en referencia a la circulación de ideas entre

⁴⁶ G. Blodgett 1980, 885-886.

⁴⁷ J. Bryce 1995, 739.

⁴⁸ T.J. McDonald 1985, 336.

⁴⁹ E.P. Wheeler 1919, 488.

⁵⁰ C.K. Ansell y A.L. Burris 1997, 2.

los liberales de las Islas y los *reformers* del otro lado del Atlántico⁵¹. La identificación de unos y otros era tal que se terminó conociendo a los *mugwumps* como la quintaesencia de la cultura victoriana⁵²; y hay quien señala, como Hugh Tulloch, que «un *mugwump* era simplemente un gladstoniano en el extranjero»⁵³.

La importancia de los fenómenos políticos británicos fue de capital importancia para el movimiento *reformer*. Sin ir más lejos, uno de los libros seminales del movimiento fue *Civil Service in Britain: A History of Abuses and Reforms* (1880), de Dorman B. Eaton, que lideraba junto con George William Curtis la recién fundada *New York Civil Service Reform Association*, germen de la *National Civil Service Reform League* creada en 1881. En este momento embrionario la pretensión de los *reformers* era imitar la reorganización británica de mediados de siglo, fundada en documentos tales como el *Northcote-Traveleyan Report* de 1854⁵⁴.

1. Primer momento: remisión a la reforma británica de mediados del siglo XIX

En junio de 1877, el Secretario de Estado William M. Evarts había pedido a Eaton, en nombre del Presidente Hayes, un informe de las reformas llevadas a cabo por el gobierno británico. Tal informe sería finalmente la base de la que se valdría Eaton para publicar su tratado. Del mismo merecen reseñarse tres cosas: en primer lugar, se remontaba a épocas que permitían identificar un sustrato común de «clientelismo» en el sistema feudal inglés, que por lo tanto había conseguido pervivir tanto en el contexto británico como en el estadounidense:

«Generalmente se cree que los fraudes que a menudo salen a relucir en nuestras grandes ciudades en conexión con las plazas de jueces de instrucción, alguaciles, jefes de policía y secretarios de los tribunales, son originales de nuestra época, y son los inevitables males e inconvenientes del sufragio universal y las instituciones libres; esta creencia incuestionablemente disuade de esforzarse en su prevención. Nada puede estar menos justificado que tales opiniones»⁵⁵.

Esto es, los fundamentos de lo que se había convenido en llamar *spoils system* en Estados Unidos tendrían su origen en las dinámicas de patrocinio ya presentes en la época colonial, aspecto sobre el que años más tarde volvería Fish. De poco serviría esta cautela por parte del jurista de cabecera de los *reformers*,

⁵¹ L. Butler 2007, 175 y ss.

⁵² G. Blodgett 1980, 870.

⁵³ H. Tulloch 1988, 88.

⁵⁴ F. Fukuyama 2015, 126-164.

⁵⁵ D.B. Eaton 1880, 21.

dado que en la propia introducción al volumen de Eaton la presentación escrita por Curtis se encargaba de subrayar que el *spoils system*, «ahora estigmatizado como el «*American system*»», había sido «introducido por el Presidente Jackson»⁵⁶. Ni siquiera los argumentos en contrario explícitamente formulados por el personaje que encarnaba la vanguardia del pensamiento *reformer* a comienzos de los 80 eran suficientes como para relativizar ese carácter fundacional atribuido a los jacksonianos.

En todo caso, cabe señalar que Eaton fue lo suficientemente ambiguo como para que haya quien pueda llegar a encajar sus planteamientos al contrario. En sus conclusiones, al preguntarse por qué podía desafiarse la tradicional narrativa de que los *spoilsmen* eran «prácticos» y los defensores del sistema meritocrático «teóricos», decía que los primeros eran realmente los idealistas, en la medida en que insistían en un método «desconocido para nuestros padres, nuevo en nuestra historia». Sin embargo, a renglón seguido puntualizaba que «en otro sentido (...) no son teóricos, sino que plantan sus raíces en usos antiguos, invitándonos a volver atrás en la senda de la civilización y aplicar de nuevo los métodos de Jacobo II, Walpole, Newcastle, y Jorge III»⁵⁷.

Esto puede conectarse con el segundo elemento importante: Eaton ni siquiera presentaba una lectura unívoca de lo que era el *spoils system*. Uno de los puntos de su aproximación al régimen de reclutamiento británico anterior a la reforma señalaba que «lo que puede llamarse un *spoils system* (en el sentido más corrupto del término) había dejado de existir. La corrupción personal en el funcionariado había ocurrido muy raramente por un tiempo considerable». No obstante, al mismo tiempo consagraba que «prevalcía un sistema partidista de nombramientos (y hasta cierto punto de promociones) (...) Las opiniones políticas estaban reconocidas como requisitos supremos para los puestos. El gobierno era reconocido ante la gente como una gran agencia (o, en el lenguaje de nuestra política, como “una máquina”) que podía ser usada para mantener en los puestos a quienes en cualquier momento los ocuparon, y para perpetuar el mandato del partido dominante»⁵⁸. Esta tremendamente difusa distinción entre un «*spoils system* corrupto» y un «sistema partidista de nombramientos» no hace sino complicar los acercamientos a esta noción: se deduce que la idea de *spoils system* que recoge aquí Eaton se circunscribía a aquella guiada por variables personales, mientras que había otro tipo de *spoils system* en sentido más laxo, ligado a la política partidista.

Es bien posible que la aproximación deliberadamente ambigua de Eaton hacia el origen histórico del *spoils system* tenga que ver con estas dos acepciones del término: sería un fenómeno antiguo, de origen feudal, en su sentido «personal»

⁵⁶ *Ibid.*, v.

⁵⁷ *Ibid.*, 371.

⁵⁸ D.B. Eaton 1880, 183-184.

de *patronage*; sería un fenómeno moderno y nuevo como resultado de la disputa partidista, y de una disputa partidista que estaba en los Estados Unidos prácticamente incorporando a la misma el apellido «de masas». Por supuesto, es esta última acepción la que interesaba a los *reformers* estadounidenses de los años 80: *spoils system* como sistema partidista de nombramientos.

Por último, cabe poner de relieve la habilidad de Eaton para leer los acontecimientos británicos de una forma que fuera capaz de recoger las demandas más cercanas al gobierno popular y las críticas a la democracia más rayanas al nuevo elitismo que comenzaba a emerger en aquella década. Se revisaban argumentos propios del caso británico, como que la reforma de la Administración civil en términos meritocráticos, ajustados a criterios de idoneidad («*fitness*»), sería capaz de conjugar una Administración pública democrática «codo con codo con un legislativo aristocrático»⁵⁹. La recolección de ideas como la antedicha por parte de los promotores de la reforma guarda mucha congruencia con la forma en que se desarrollaría posteriormente el argumentario *reformer*, especialmente a partir de la aprobación de la *Pendleton Act* y del momento tráfuga de los *mugwumps* en el año 1884: los «independientes» tendrían una capacidad mucho mayor para acceder a la toma de decisiones, puesto que ya no tendrían que competir con quienes precisamente obtenían sus apoyos mediante la garantía de retribución mediante cargos públicos a redes clientelares. Un sistema de acceso a la función pública «objetivo», en definitiva, haría inútiles tales redes.

Todo esto ha sido sobradamente puesto en cuestión. El informe Northcote-Travelyan favorecía un tipo de educación como requisito para la admisión muy determinado, el de la cultura humanística que se promovía en las universidades a las que solo podía acudir una élite previamente cohesionada⁶⁰, lo que sirve para relativizar su potencial democratizador. Ya se ha señalado, de manera muy enfática, lo errático que supone pensar que el *Report* constituía un plan para reducir la influencia de la aristocracia y promover el interés de las clases medias. Para algunos autores esta interpretación incurre en los típicos fallos de la interpretación *whig* de la historia, puesto que el propio Travelyan reconocía en privado que aquellos que podrían tener éxito bajo el sistema de competición abierta serían «los hijos de los *gentlemen*, o aquellos que por fuerza del estudio, el trabajo y las buenas compañías (*'good society'*) hayan adquirido los sentimientos y hábitos de los *gentlemen*»⁶¹.

A la vista de lo anterior, no resulta demasiado sorprendente que un autor que se ha acercado a los pormenores de este episodio como Francis Fukuyama haya rei-

⁵⁹ *Ibid.*, 175.

⁶⁰ F. Fukuyama 2015, 129.

⁶¹ J. Greenaway 2004, 8.

vindicado recientemente una mayor inclusión de los «inteligentes y altamente cualificados jóvenes de las universidades de élite» en la Administración americana, que revierta la tendencia de las instituciones estadounidenses a «repolitizar el reclutamiento de funcionarios», visible por ejemplo en el alto número de veteranos del ejército favorecidos en los nombramientos de un tiempo a esta parte⁶². Sus planteamientos repiten premisas muy fuertemente enraizadas en la cultura *reformer*.

2. Segundo momento: expansionismo y administración

Un segundo momento importante para los debates sobre el reclutamiento en la Administración civil se daría a finales de siglo, estrechamente conectado con las posiciones enfrentadas en relación con el rumbo que tenía que tomar la política exterior estadounidense después de sucesos como los de Cuba o Filipinas, a saber: «expansionismo» o «anti-imperialismo». Foros como la *Political Science Quarterly* vivirían animados debates a propósito de las consecuencias que podría acarrear el hecho de tener que construir una administración «colonial». En particular, fue muy interesante la benévola aproximación al expansionismo por parte de Franklin Henry Giddings, uno de los académicos que había liderado el desarrollo disciplinar de la sociología. En un artículo publicado en 1898, Giddings trataba de desmontar los argumentos de los anti-imperialistas aduciendo que las posesiones periféricas obligarían al gobierno estadounidense a incidir en la constante mejora del servicio diplomático y consular y, en relación con la Administración, obligaría a recurrir al «conocimiento experto». Inaugurando un discurso modernizador que alcanzaría cotas muy altas a lo largo de la década siguiente con el nombramiento de Leonard Wood como gobernador de Cuba, Giddings entendía que la *governance* se perfeccionaría, así las cosas, bajo «la continua presión de la necesidad»⁶³.

El caso británico se configuraría de nuevo como fundamento del discurso *reformer*, en la medida en que Giddings recurría a la historia para trazar un paralelismo entre el desarrollo histórico de la Administración británica y su desarrollo como fuerza imperial. «Como todo estudiante de Historia sabe», enunciaba el sociólogo, «la edad de Walpole estuvo marcada por una corrupción mayor y más irremediable que la que nunca haya conocido América»⁶⁴. Sin embargo, un siglo de continua expansión territorial había llevado al gobierno británico a purificar y perfeccionar sus mecanismos de reclutamiento hasta llegar a alcanzar la más perfecta Administración conocida.

⁶² F. Fukuyama, 2013.

⁶³ F. H. Giddings 1898, 602.

⁶⁴ *Ibid.*, 603.

La conexión entre expansión territorial y desarrollo administrativo fue discutida frontalmente en la misma revista por el historiador George Elliot Howard, quien estimaba que semejante correlación no era sino el resultado de una falacia lógica *post hoc, ergo propter hoc*. No se podía entender la reforma del sistema civil británico como una consecuencia de la vocación imperial por el mero hecho de que se hubiera producido después del período de más expansión. La verdadera causa no era otra, para Howard, que «los resultados de la evolución moral y social»⁶⁵: ya existía Imperio antes que Walpole y las relaciones clientelares existían desde el siglo XVII –en el sentido de *patronage* y no partidista, puesto que procedía de la prerrogativa real, conectada a su vez con la teoría de la prerrogativa divina⁶⁶. La visión de Howard, sin embargo, se esforzaba por marcar la ruptura de la modernidad: la imposición del sistema meritocrático en lugar del *spoils system* heredero del clientelismo era una consecuencia lógica de la emancipación social, y por tanto sí seguía una lógica claramente democratizadora.

Controversias como la protagonizada por Giddings y Howard nos vuelven a poner sobre la pista de un fenómeno similar al visto en relación con otros debates en los que el *spoils system* y el acceso a la Administración jugaban un papel central. El *spoils system* era solamente un escenario en el que disputar otros debates. Cuando en otros momentos era un concepto que servía para canalizar diferencias de corte social, en este caso en concreto el *spoils system* era utilizado de manera instrumental para debatir la pertinencia del expansionismo estadounidense.

V. CONCLUSIONES

El concepto *spoils system* constituía una herramienta analítica e interpretativa muy corriente durante los años en los que se empleaba en oposición a un hipotético sistema de méritos, especialmente durante el último tercio del siglo XIX. No obstante, acometer una delimitación clara de sus contornos es una empresa particularmente compleja, dado que su carácter instrumental y subalterno en relación con otros problemas de naturaleza política, social, e incluso historiográfica, hace que no todos los autores que hacían uso de la categoría la emplearan partiendo de la misma premisa. La propia forma en que se acuñó la idea da buena cuenta de su carácter voluble y contingente, suficientemente abierto como para poder entrecruzarse, cuando no directamente confundirse, con otras nociones como clientelismo, patronazgo, y en el caso español más especialmente, empleomanía.

⁶⁵ G.E. Howard 1899, 241.

⁶⁶ *Ibid.*, 242.

La distinción entre *spoils system* y *merit system* se solapaba con otras dicotomías, como *statesmen* y *politicians*, *reformers* y *spoilsmen*, *doctrinarios* y *jacobinos*. Si bien estos solapamientos no son especialmente problemáticos, sí lo es la relación que tiene la comparación entre los sistemas de reclutamiento con el debate sobre la idoneidad de la democracia como forma política. Donde algunos autores reivindicaban la reforma meritocrática como vía para democratizar el acceso a la Administración pública, otros hacían lo propio para garantizar una debida corrección «elitista» a los efectos del sufragio universal. A menudo tanto *spoilsmen* como *reformers* se arrogaban para sí el argumento democrático, pero es necesario subrayar que estos últimos a menudo se caracterizaban precisamente por su recelo hacia el *popular government* y el consiguiente advenimiento de la política de masas. En este punto las sinergias que se produjeron entre británicos y estadounidenses serían providenciales, y el elemento común entre el liberalismo gladstoniano y la cultura *mugwump* se antoja como un objeto de estudio que necesita una revisión mucho más a fondo a este respecto.

En esta batalla por la pertinencia de la democracia la historiografía *reformer* jugó un papel fundamental, enfatizando en exceso la conexión a tres bandas entre Andrew Jackson, el sistema democrático y el *spoils system*. La propia naturaleza voluble del concepto hace que sus raíces se puedan situar mucho más atrás que donde normalmente se ubican, algo que nos permite separar el fenómeno del momento en el que fue acuñada su denominación. Qué mejor manera de ejemplificar esta falta de identidad, y de paso arrojar luz sobre el carácter mítico que se atribuyó a la idea de *spoils system* durante las reivindicaciones por la reforma de acceso a la Administración, que volver al lugar desde el que hemos partido para enterarnos del final: Van Buren nunca fue elegido Embajador en Gran Bretaña, a pesar del empeño de Jackson. El Senado terminó rechazando su nombramiento⁶⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN GARCÍA, J. (2004). *Poder y política en Max Weber*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- ALBUERA GUIRNALDOS, A. (1990). «El cesante: análisis de un «tipo» social del siglo XIX». *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 12, pp. 46-66.
- ANSELL, C.K. y BURRIS, A.L. (1997). «Bosses of the City Unite! Labor Politics and Political Machine Consolidation, 1870-1910». *Studies in American Political Development*, vol. 11, pp. 1-43.
- AUSTIN, J.T. (1829). *The Life of Elbridge Gerry with Contemporary Letters from the Close of the American Revolution, Volume II*. Boston: Wells and Lilly.

⁶⁷ G. Bancroft 1889, 173-176.

- AZCÁRATE, G.D. (1891). *La República Norteamericana según el Profesor Brice*. Madrid: Biblioteca Económica Filosófica.
- BANCROFT, G. (1889). *Martin Van Buren to the End of his Public Career*. Nueva York: Harper & Brothers.
- BAYARD, T.F. (1882). Daniel Webster and the Spoils System. Nueva York: G.P. Putnam's Sons.
- BEARD, C.A. y BEARD, M.R. (1944). *A Basic History of the United States*. Filadelfia: The Blakiston Company.
- BROGAN, D. (1947). *The American Political System*. Londres: Hamish Hamilton.
- BRYCE, J. (1995 [1888]). *The American Commonwealth I-II*. Indianapolis: Liberty Fund.
- BUTLER, L. (2007). *Critical Americans: Victorian Intellectuals and Transatlantic Liberal Reform*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- CRENSON, M. (1975). *The Federal Machine: Beginnings of Bureaucracy in Jacksonian America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CROKER, R. (1892). «Tammany Hall and the Democracy». *The North American Review*, vol. 154, núm. 423, pp. 225-230.
- CONNABLE, A. y SILBERFARB, E. (2002 [1927]). *Tigers of Tammany: Nine Men Who Ran New York*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- DI MASCIO, F. (2012). *Partiti e stato in Italia: Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*. Bolonia: Il Mulino.
- EATON, D.B. (1887) «Parties and Independents». *North American Review*, núm. 167, pp. 549-564.
- EATON, D.B. (1880). *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics*. Nueva York: Harper & Brothers Publishers.
- FISH, C.R. (1905). *The Civil Service and the Patronage*. Nueva York: Longmans, Green & Co.
- FUKUYAMA, F. (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Londres: Profile Books.
- FUKUYAMA, F. (2013). «Why We Need a New Pendleton Act». *The American Interest*, disponible en <http://www.the-american-interest.com/2013/11/03/why-we-need-a-new-pendleton-act/> [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2017].
- GARCÍA-PELAYO, M. (1950). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.
- GARRATY, J.A. (1968). *The New Commonwealth: 1877-1890*. Nueva York: Harper Torchbooks.
- GLAZER, N. y KRISTOL, I. (1976). *The American Commonwealth, 1976*. Nueva York: Basic Books.
- GODKIN, E.L. (1882). «The Civil Service Reform Controversy». *The North American Review*, vol. 134, núm. 305, pp. 379-394.
- GOLDIN, C. y ROCKOFF, H. (eds.) (1992). *Strategic Factors in Nineteenth Century American Economic History*. Chicago: University of Chicago Press.
- GREENAWAY, J. (2004). «Celebrating Northcote/Travelyan: Dispelling the Myths». *Public Policy and Administration*, vol. 19, núm. 1, pp. 1-14.
- GIDDINGS, F.H. (1898). «Imperialism?». *Political Science Quarterly*, vol. 12, núm. 4, pp. 585-605.

- GUTTSMAN, W.L. (ed). *A Plea for Democracy: An Edited Selection from the 1867 Essays on Reform and Questions for a Reformed Parliament*. Bristol: MacGibbon & Kee, 1967 [1867].
- HAMMACK, D.C. (1978). «Elite Perceptions of Power in the Cities of the United States, 1880-1900: The Evidence of James Bryce, Mosei Ostrogorski, and their American Informants». *Journal of Urban History*, vol. 4, núm. 4, pp. 363-396.
- HOWARD, G.E. (1899). «British Imperialism and the Reform of the Civil Service». *Political Science Quarterly*, vol. 13, núm. 2, pp. 240-250.
- HOWE, F. (1988 [1925]). *The Confessions of a Reformer*. Kent: The Kent State University Press.
- HOWE, F.C. (1905). *The City: The Hope of Democracy*. Nueva York: Charles Scribner's Sons.
- JOSEPHSON, M. (1938). *The Politicos, 1865-1896*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.
- KELLER, M. (2007). *America's Three Regimes: A New Political History*. Oxford: Oxford University Press.
- LIPPMANN, W. (1955). *Essays in the Public Philosophy*. Boston: Little, Brown and Company.
- LÓPEZ HERRÁIZ, P. (2016). «El debate sobre los partidos de masas en su origen: la obra de Ostrogorski». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 33, pp. 165-192.
- LORENTE SARIÑENA, M. (2013). «Identidad nacional e historiografía estatal». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, pp. 451-473.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1992). «Pervivencias del «spoils system» en la España actual». *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 4, pp. 31-59.
- MCDONALD, T.J. (1985). «The Problem of the Political in Recent American Urban History: Liberal Pluralism and the Rise of Functionalism». *Social History*, vol. 10, núm. 3, 1985, pp. 323-345.
- MINGHETTI, M. (1881). *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*. Bolonia: Nicola Zanichelli.
- MOMMSEN, W.J. (1974). *The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*. Oxford: Basil Blackwell.
- MYERS, G. (1917). *The History of Tammany Hall*. Nueva York: Boni & Liveright.
- NIÑO RODRÍGUEZ, A. (2016). «El debate sobre la corrupción de la opinión pública en la sociedad de masas». *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 38 (extra), pp. 241-253.
- OROZCO, J.L. (1978). *La pequeña ciencia: una crítica de la ciencia política norteamericana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ORTH, S.P. (1919). *The Boss and the Machine: A Chronicle of the Politicians and Party Organization*. New Haven: Yale University Press.
- ORTH, S.P. (1906). *Five American Politicians: A Study in the Evolution of American Politics*. Cleveland: The Burrows Brothers Company.
- OSTROGORSKI, M. (1982 [1902]). *Democracy and the Organization of Political Parties, Volume I*. New Brunswick: Transaction.
- PARTON, J. (1881). «The Power of Public Plunder». *The North American Review*, vol. 133, núm. 296, pp. 43-64.

- PRESNO LINERA, M.A. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- SAUQUILLO GONZÁLEZ, J. (1999). «Los orígenes de la teoría democrática de las élites políticas: Maquinaria de los partidos y participación política». *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, vol. 4, núm. 7, pp. 467-493.
- SCAFF, L.A. (1981). «Max Weber and Robert Michels». *American Journal of Sociology*, vol. 86, núm. 6, pp. 1269-1286.
- SELLERS, C.G. (1958). «Andrew Jackson versus the Historians». *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 44, núm. 4, pp. 615-634.
- SKOWRONEK, S. (1995 [1992]). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPENCER, I.D. (1959). *The Victor and the Spoils: A Life of William L. Marcy*. Providence: Brown University Press.
- SPROAT, J.G. (1968). «*The Best Men*': Liberal Reformers in the Gilded Age». Nueva York: Oxford University Press.
- STERNE, S. (1882). *Constitutional History and Political Development of the United States*. Nueva York: Cassell, Petter, Galpin & Co.
- THERIAULT, S.M. (2003). «Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People». *The Journal of Politics*, vol. 65, núm. 1, pp. 50-68.
- TOCQUEVILLE, A.d. (2010 [1835]). *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique Volumes I-II* (ed. Eduardo Nolla; trad. James T. Schleifer). Indianápolis: Liberty Fund.
- TULLOCH, H. (1988). *James Bryce's American Commonwealth: The Anglo-American Background*. Suffolk: The Royal Historical Society.
- U.S. GOVERNMENT (1976). *History of Civil Service Merit Systems of the United States and Selected Foreign Countries, together with Executive Reorganization Studies and Personnel Recommendations*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- VON HOLST, H.E. (1879). *The Constitutional and Political History of the United States, Volume II 1828-1846* (Trad. del alemán de John J. Lalor). Chicago: Callaghan and Company.
- VON HOLST, H.E. (1874). *Die administration Andrew Jackson's in ihrer bedeutung für die entwicklung der demokratie in den Vereinigten Statten von Americka*. Dusseldorf: Verlagshandlung von Julius Buddeus.
- WEBER, M. (1992). (Eds.: Mommsen, W.J.; Schulchter, W. y Morgenbrod, B.): *Max Weber Gesamtausgabe, Vol. 1/17 (Wissenschaft als Beruf 1917/1919, Politik als Beruf 1919)*. Tubinga: Mohr Siebeck.
- WHEELER, E.P. (1919). «The Rise and Progress of the Merit System». *Political Science Quarterly*, vol. 34, núm. 3, pp. 486-492.
- WOOLSEY, T.D. (1878). *Political Science or The State Theoretically and Practically Considered, Volume II*. Nueva York: Scribner, Armstrong & Company.
- YOO, J.C. (2008). «Jefferson and Executive Power». *Boston University Law Review*, núm. 88, pp. 421-457.
- YOO, J.C. (2007). «Andrew Jackson and Presidential Power». *Charleston Law Review*, núm. 2, pp. 521-583.