Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?

Hans-Ulrich Derlien *

Introducción

Este trabajo analiza de forma crítica el Gerencialismo (AUCOIN, 1988), la Nueva Gestión Pública (POLLITT, 1993) o la modernización administrativa, la terminología ha cambiado durante los años pasados y difiere de país a país, en Francia y Alemania, por ejemplo, la «modernización» está en boga. El enfoque crítico de esta contribución se debe, en parte, a su perspectiva sociológica de las ideologías y, en parte, a su orientación comparativa de carácter internacional (en especial el Reino Unido y Alemania) y por último debido a la crítica instrumental de las medidas de reforma incorporadas a la discusión científica. La cuestión planteada es si las promesas de mejorar la Administración (modernización) se mantienen o si, al menos en Alemania, la importación de los conceptos de reforma del mundo angloamericano sigue la moda del modernismo internacional (ZEITGEIST). Más aún, se mantiene que ciertos aspectos de la discusión en Alemania acerca de la modernización apuntan a un movimiento *postmodernista* en el que el valor simbólico tiende a ser más importante que el valor instrumental de las reformas.

Seguiré el siguiente esquema:

1. La terminología será clarificada.
2. Los patrones de reforma y las constelaciones nacionales serán analizados con respecto a los casos de Alemania y del Reino Unido y de acuerdo a los rasgos de sus sistemas políticos que enfatizan diferencias entre los dos países que tienden a ser obviadas en el debate alemán.
3. Las áreas fundamentales de reforma: serán críticamente analizadas de acuerdo con el valor instrumental y la compatibilidad con la cultura administrativa continental; tamaño del sector público, estructura y política del servicio público y organización administrativa.

1. Modernización-retórica y justificación

El término «modernización» se ha venido aplicando a las discusiones de reforma del sector público alemán desde al menos 1991, cuando el entonces candidato a canciller socialdemócrata Engholm comenzó a publicar ideas de reforma bajo esta etiqueta que obviamente procedían de su *think factory*. Los otros partidos y el Ministerio federal del Interior hicieron lo mismo con sugerencias de reformas, recurriendo, sin embargo, más bien a términos como «Desarrollo». En su declaración gubernamental de enero de 1995, el canciller Köhl utilizó la metáfora de «Estado flaco» (*lean state*) tomado prestado de los consultores de gestión y nombró una comisión de reforma de «Estado flaco» en julio de 1995. Finalmente, la facción verde/B90 del *Bundestag* organizó una audiencia el 8 de junio de 1995 bajo el título de «El padre Estado se jubila. La Administración Pública bajo la presión de cambiar». *Slogans* parecidos habituales en el nivel local de gobierno se toman prestados de la ola internacional de pensamiento gerencialista y de la Nueva Gestión Pública; «el ciudadano es el consumidor» y «la comunidad una empresa de servicios».

Hay, obviamente, productos de cuidadosa gestión semántica que tienden a ocultar más que a clarificar la justificación del cambio que se pretende y qué es exactamente lo que se ha de modernizar en los programas, el personal y la organización del sector público. Acompañan la discusión más amplia acerca de la posición futura de Alemania

en la economía mundial, y la reconsideración actual por parte de los partidos políticos y de los sindicatos de sus políticas económicas tradicionales.

En Alemania el término coloquial *modernity* tiene el significado de estar de moda. Esto es equivalente al modernismo, y a enfatizar y adoptar lo nuevo por el hecho de serlo. Sin embargo, una forma científica de entender la modernidad se referiría a la Revolución Francesa, en lo que concierne a valores básicos tales como la igualdad de los ciudadanos ante la ley; más aún, es costumbre relacionar la modernidad con la Ilustración en la medida en que el razonamiento científico (como opuesto a las creencias tradicionales) se enfatiza. En ese sentido, la modernidad es sinónimo del concepto de racionalidad formal de Max WEBER. En sociología, por tanto, las sociedades modernas se conciben como compuestas de subsistemas especializados funcionalmente (racionalizados) con un cierto grado de autonomía. El proceso de modernización mueve a las sociedades hacia valores universales y hacia el discurso racional. Dentro de este trabajo, trato de confrontar las demandas de aumentar la racionalidad de la Administración con la transferencia de ideas meramente de moda (modernista).

Finalmente, el postmodernismo es un movimiento intelectual que tiende a abandonar la noción tradicional de discurso científico y la creencia en el progreso. Se puede observar en la arquitectura cuando se mezclan varios estilos (pirámides encima de edificios funcionalmente racionalizados) para crear la impresión de una cierta actitud lúdica. Para los sociólogos del comportamiento de los consumidores esto va junto con la tendencia a comprar bienes (con marcas caras) por su creciente valor simbólico y de *status* en vez de por su valor instrumental (LASH, 1990). Mi posición es que la modernización administrativa en Alemania tiene facetas modernistas y postmodernistas, mientras que la demanda de racionalizar la Administración Pública es cuestionable. Dado que muchos de los conceptos de reforma siguen conceptos de la microeconomía y se adhieren a aserciones y valores que podrían denominarse neo-tayloristas, sistemáticamente estos conceptos no logran hacer justicia a las condiciones y tradiciones del sector público ni logran ser compatibles con ellas.

2. Las pasadas reformas en Alemania

En otro lugar (DERLIEN, 1996) he resumido las reformas administrativas de posguerra en Alemania hasta 1990 como reformas desarticuladas e incrementales en cuanto a su proceso y graduales en su resultado, debido a la estructura federal de Alemania y a la competición de partidos. Más aún, resalté el papel dominante de la burocracia y de la ciencia de la administración para dar lugar al cambio y para filtrar los conceptos extranjeros de reforma. Esta «inteligencia de la burocracia», sin embargo, se ha visto debilitada durante los últimos años. Dado que desde 1993 han ocurrido en el país extraños acontecimientos, los políticos se han hecho cargo y han impulsado las reformas del sector público bajo la bandera de la «modernización administrativa» y del «Estado flaco». A nivel del gobierno local la Nueva Gestión Pública, aunque de forma reducida está ganando terreno (REICHARD/WOLLMANN, 1996). Sin embargo, el patrón de reforma sigue estando desarticulado ya que las reformas en Alemania requieren un nivel extremadamente alto de consenso en la federación, entre los partidos más importantes y con intereses establecidos. Las prioridades de la comisión del Estado flaco representan un patrón de incrementalismo acelerado [1]. Para poder ilustrar y comprender este cambio en los protagonistas de la reforma, tenemos que inspeccionar «los estratos portadores de ideas» (WEBER).

2.1. Incrementalismo en Alemania y alcance en el extranjero

El sector público en la Alemania de la posguerra experimentó dos principales cambios en la reforma: durante las décadas de 1965 a 1975 y después de la unificación de las dos Alemanias. Esto no quiere decir que no tuviera lugar ninguna reforma durante el período intermedio, al contrario, los ajustes en el sector público son un proceso continuo en Alemania. Mientras que las reformas del sector público en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en los años ochenta parecen ser amplias y seculares (WRIGHT, 1994:109), las reformas administrativas en Alemania durante el período 1975-1990 parecen ser más bien incrementalistas produciendo un *patchwork*; limitada a un solo nivel de gobierno en la federación y en ocasiones meramente a algunos de los *Länder* y confinada a un solo aspecto funcional de la maquinaria del gobierno (ej., planificación) o preocupada de un área de las políticas específicas, (ej., Organización universitaria). Sin embargo, entre 1965 y 1975 y desde 1990 este patrón de incrementalismo desarticulado culminó y la gradual dirección pasó a tener la calidad de un movimiento totalizador.

Mientras que la primera oleada de reforma amplia trató de reforzar la racionalidad formal de la estructuras y los procesos, la Administración de la Alemania del Este después de la unificación fue revolucionada más que transformada para encajar con el modelo de la Alemania Occidental, y las principales reformas previas del sistema de la Alemania Occidental se repitieron con reformas territoriales del gobierno local y con una redistribución funcional de tareas entre el Estado y los gobiernos locales al igual que una burocracia ministerial y un servicio público modelado a partir de lo que era costumbre entonces en la vieja República Federal.

Al contrario que en el caso alemán, las reformas del sector público en el Reino Unido y en otros Estados de la Commonwealth fueron impulsadas desde 1980 por los políticos, basándose en una filosofía de reforma relativamente coherente inspirada por el pensamiento económico. Incluso durante la primera gran ola de reformas importantes en Alemania (1964-75) no ha habido una filosofía de reforma tan coherente o un programa de reforma tan amplio extendiéndose a todos los niveles, áreas funcionales y sectores de gobierno. La transferencia del modelo básico occidental a la parte oriental del país en 1990 fue por supuesto amplia, pero basada en reglas occidentales tradicionales de aptitud (MARCH/OLSEN, 1989) y no en una nueva justificación. Desde entonces, sin duda, está teniendo lugar un cambio en las ideas que servían de guía en Alemania y la estructura burocrática está siendo discutida hoy, y ya no mantiene la autolegitimación que surgía de la superior efectividad y eficiencia que alegaba.

2.2. **Similitudes e influencias por doquier**

Por un lado, el Reino Unido en los años ochenta tuvo que enfrentarse con un severo retraso en la modernización y produjo cambios que, por varias razones, ya constituían una realidad en Alemania. Por otro lado, el sistema político alemán y la herencia institucional de este país son contrarios a cambios extensos, permitiendo así sólo adaptaciones limitadas y graduales de acuerdo con el patrón decidido de incrementalismo desarticulado. Estas adaptaciones pese a lo titubeantes que son, van, sin embargo, de acuerdo a menudo con los movimientos de reforma generales de los países de la OCDE, ejemplo último pero no menos importante de ello fue el del Reino Unido [2].

Para empezar, el cambio de los protagonistas de la reforma seguido por Alemania tiene como precursor al Reino Unido. Los principales consejeros de la Primera Ministra Thatcher fueron reclutados del sector privado. (RAYNER y su *efficiency unit*), y en el proceso de llevar a cabo las reformas del sector público los contables se hicieron cargo de muchos ámbitos (el Sistema de Seguridad Social, por ejemplo).

Las reformas de la Función Pública fueron elaboradas en el Reino Unido (el informe Fulton de 1968) antes que en Bonn — a petición del *Bundestag*, por cierto— siguiendo lo hecho por el Reino Unido haciendo explícita referencia al esfuerzo británico. Igualmente, la Academia de la Función Pública Federal (1970) fue una imitación del Civil Service College. Las amalgamas territoriales del gobierno local se extendieron por toda Europa Occidental, probablemente de forma más dramática en el Reino Unido y en la Alemania Occidental (1964-78) el «Plan de desarrollo metropolitano» también fue un tema de reforma mutuo. También lo fueron las reformas en las áreas funcionales de «planificación y evaluación de políticas».

Mientras que estas reformas tuvieron lugar durante la era socialdemócrata/laborista en ambos países, la era conservadora traería consigo privatización y desregulación en ambos, aunque con diferente extensión. La selección de tareas públicas empezó alrededor de 1974 a nivel local, comenzó de hecho un debate acerca de la privatización bastante antes de que el gobierno conservador de Kohl llegará al poder en 1982. La desburocratización en sentido más amplio, incluyendo lo que después pasó a llamarse desregulación y privatización, se llevó a cabo en el nivel federal en 1980 después de que los *Länder* hubieran creado comisiones para «Simplificar la Administración y la regulación administrativa» tan pronto como en 1978 (ELLWEIN, 1989). La desregulación de la economía tuvo lugar de forma más significativa en el sector de las telecomunicaciones y fue fundamentalmente una respuesta a las políticas de la Unión Europea. Ferrocarriles y el servicio de Correos (incluyendo el de telecomunicaciones y las cajas postales de ahorro) fueron transformados en corporaciones de Derecho privado para 1995, de forma contraria a como fueron establecidas en el siglo XIX. Por último, la privatización de la economía del Estado tuvo lugar a un nivel sin precedentes en la Alemania Oriental. En general, sin embargo, muchas tareas que se privatizaron en el resto de los países de la Unión Europea nunca habían sido públicas (ej., inspecciones de seguridad) sino privadas, o, se dejaron al «tercer sector», o, siempre habían permanecido descentralizadas en organismos públicos de autogobierno (ej., los fondos de pensiones), o eran asunto de los *Länder* (ej., las prisiones) y de los gobiernos locales (ej., el abastecimiento de agua). Por otro lado, la educación alemana y el sector universitario habían estado en manos del Estado desde principios del siglo XIX.

Echando un vistazo a las similitudes desde el punto de vista de 1997, se pueden observar intentos de una segunda reforma de la Función Pública en los años noventa en ambos países. Los intentos de reforma arriba mencionados y llevados a cabo por los políticos alemanes tienen un equivalente de algún tipo en el informe «Continuidad y Cambio» (Informe del Comité de selección del Tesoro y de la Función Pública sobre la Función Pública) y el informe del gobierno «Avanzando hacia la Continuidad y el Cambio». Más aún, uno de los principales aspectos y propósitos del *Neue Steuerungsmodell* propuesto para el gobierno local, es la reintroducción gerencialista de una dicotomía de política-administración. Hay dudas comunes en ambos países acerca de la compatibilidad del nuevo sistema interno de control con el principio ministerial de responsabilidad, y de forma más general, discuten acerca de los efectos potenciales de despolitización de esta separación de operaciones políticas. (GRAY/JENKINS, 1995; RIDLEY, 1995).

2.3. Diferencias debido al tipo de régimen

Las diferencias en las reformas administrativas pueden producirse por factores macroestructurales como el Estado unitario frente al Estado federal, el tipo Westminster frente a los gobiernos de coalición (el régimen presidencialista frente al régimen parlamentario), o por factores fiscales (*slach vs pressure*) como OLSEN y PETERS (1996) indicaron en su resumen de las reformas administrativas en los ocho países de la OCDE. A la hora de copiar los elementos de reforma británicos debería tomarse en consideración el tipo de régimen del Reino Unido como un Estado unitario, inicialmente con poca desconcentración interna y un amplio sector de industrias nacionalizadas y un servicio de sanidad nacional.

— El mayor alcance de la privatización británica (WRIGHT, 1994:110) fue tal porque la cantidad de industrias nacionalizadas era mucho mayor en el Reino Unido que en Alemania, donde Volkswagen y VEBA ya se habían privatizado en los años sesenta, y Lufthansa era una compañía de Derecho privado desde su inicio. Así, muchos abastecimientos de agua y electricidad local o muchas empresas de tráfico, ya no eran de Derecho público (*Regiebetriebe*) en Alemania cuando el gobierno central del Reino Unido comenzó su privatización. Por último, no había nada comparable al «National Health Service» en Alemania. Aunque la provisión de servicios obligatoria y competitiva (implicando a las agencias públicas en cuanto elementos dentro del juego competitivo) no se da en Alemania, la privatización por funciones (limpieza de edificios de oficinas, planes de construcción, lavanderías de hospital) se da al menos desde los años setenta.

— El concepto de NPM (Nueva Gestión Pública) es más amplio que en el modelo alemán *Neues Steuerungsmodell* (*new steering model*). La idea de descentralizar el macrosistema administrativo es una parte esencial del NPM. Este es, sin embargo, un instrumento típico para un Estado unitario (WRIGHT, 1994:119). Ninguna de las dos, ya sea la discusión en el Reino Unido acerca de la devolución de Escocia y Gales, que volvió a surgir de los años setenta durante las recientes elecciones parlamentarias, o el Programa del *Next Steps*, conciernen a un Estado federal como Alemania donde el gobierno federal tiene pocas responsabilidades para implementar leyes federales y programas. Por ejemplo, debido a la peculiar división de funciones alemana en la Federación, la operación y vigilancia de las prisiones es materia de los *Länder*. Con respecto a la *New Step Agencification*, los ministerios de la Alemania federal están rodeados, *grosso modo*, de unas 50 agencias, más o menos independientes, que van desde la oficina estadística federal al *Bundesverwaltungsant* (administración general bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior). Por tanto, podría decirse que el gobierno del Reino Unido, en su intento de descentralización, trata de cubrir un hueco de modernización que el sistema alemán, en parte por razones constitucionales, no conoce. Así, las diferencias en el tipo de reformas (Servicio Nacional de Sanidad, descentralización) y en su alcance (la privatización en general), derivan de condiciones especiales en el Reino Unido.

De forma similar puede necesitarse con urgencia una *Citizen Charter* en un país que no tiene un sistema de tribunales administrativos (RIDLEY, 1995).

Las reformas extensivas se facilitan en un Estado unitario con un gobierno con un solo partido mayoritario, especialmente cuando los asuntos de la estructura burocrática y de la Función Pública se pueden regular mediante Decreto. Al contrario, el patrón alemán de reforma de incrementalismo desarticulado, se debe al tipo de Estado alemán que es un Estado federal, con un alto grado de autonomía del gobierno local y gobernado normalmente por gobiernos de coalición. Este sistema fragmentado facilita demasiadas posibilidades de veto para las reformas implicadas. Además, las reformas básicas del funcionariado sólo pueden llevarse a cabo a través de cambios en la Constitución federal.

Por otra parte, se debe enfatizar que el Reino Unido no es sólo un Estado unitario, sino que además disfruta de un gobierno con un solo partido mayoritario. Por eso la afirmación de que el Reino Unido tiene o ha tenido una filosofía de reforma comprensiva es casi una tautología. Por cierto, Christopher HOOD (1996) señaló que algunas de las medidas de reforma británica tiene precedentes que pueden retrotraerse hasta el informe Fulton; más aún, hay indicios de aprendizaje cumulativo a lo largo de los años ochenta, así, aunque los elementos de reforma son relativamente consistentes y derivan en gran parte del convencimiento acerca de la superioridad de los mecanismos del modelo de mercado con respecto a la distribución administrativa, estos elementos de reforma no fueron considerados en el plan maestro en 1979. ¿A qué se debe entonces el reciente cambio en las ideas y en los protagonistas de la reforma alemana?

2.4. De «La Inteligencia de la Burocracia» a los políticos y a los Consultores de Gestión

En 1990, de forma contraria al movimiento que se dio en el mundo anglosajón, en Alemania el gerencialismo no era visible ni los funcionarios eran vapuleados por los políticos o por el público (DERLIEN, 1991). Más bien, el *status* del funcionariado y

sus principios de formación, reclutamiento y actuación, no habían cambiado esencialmente en la Alemania Occidental desde su renacimiento en 1949. La burocracia alemana, pese a 30 años de adaptación constante, había permanecido esencialmente weberiana. El concepto de sistema político legal racional con un equipo burocrático fue (y es todavía) dominante y consiste en: formación profesional, una carrera administrativa relativamente cerrada y la promoción como único incentivo y de acuerdo con criterios objetivos (incluyendo la edad), la jerarquía dentro y entre organismos, con jurisdicciones especiales y con una clara distinción entre medios de producción públicos y privados, y la ejecución neutral, impersonal, controlada por normas y orientada hacia el servicio público. La continua racionalización de la burocracia no ha alterado sus aspectos organizativos básicos. Los problemas a los que se enfrentaba la integración de los funcionarios estatales de la Alemania del Este después de la unificación nacional se atribuyeron a la desviación sufrida por la República Democrática Alemana de su legado histórico. Uno puede asumir que había una configuración básica o macroestructura de la «burocracia continental básica» (König, 1992) a la que debería acomodarse la parte oriental del país, pese a las variaciones de esta subyacente melodía. Más aún, los políticos del gobierno y de la oposición en Bonn alababan repetidamente la excelencia profesional de la burocracia ministerial en la redacción del complejo tratado de unificación con la Alemania Oriental y los miles de funcionarios implicados en la reconstrucción de la Administración Pública en la parte oriental del país. Sin embargo, bajo la superficie de los principios de la función pública se manifestaban algunos deterioros, así podríamos mencionar la politización partidaria, las carreras administrativas mixtas internas y externas y una proporción creciente de no juristas en la élite administrativa.

La Comunidad de Reforma Tradicional

En la mayor parte de las reformas anteriores a 1990 tuvieron lugar interacciones intensas entre burócratas y científicos orientadas hacia las reformas [3]. Las reformas se prepararon normalmente bien en procesos continuados por medio de comisiones, investigaciones académicas y publicaciones. La mayoría de las reformas fueron elaboradas por comisiones mixtas de funcionarios y académicos universitarios. Después de todo, el propio sistema universitario es parte de la administración de los *Länder* y está históricamente enraizada en el interés «del Estado» en la formación de los funcionarios, jueces, técnicos o médicos para sus propias necesidades. Lo que puede ser de interés en una perspectiva comparada es que los institutos privados de investigación política, las fundaciones de investigación de los partidos y los expertos en gestión, prácticamente no jugaron ningún papel en las reformas administrativas.

Las comisiones de reforma están normalmente, y por razones técnicas, ligadas al ministerio competente; lo más frecuente es que sea el Ministerio del Interior cuando se trate de asuntos administrativos generales, o de temas relacionados con la función pública. A nivel federal, incluso el equipo interdepartamental para la reforma del gobierno (1969-1975) estaba en el Ministerio del Interior aunque informaba a un comité del gobierno. El ministerio también estuvo encargado de la comisión Ernst para restablecer las fronteras de los *Länder* (1970-73), de la comisión de reforma de la función pública (1969-1973) y a principios de los ochenta, obviamente las sesiones públicas sobre desburocratización y la subsecuente (*Waffenschmidt*) comisión para recortar la jungla de normas y reglamentos. En 1990 el ministerio fue encargado de redactar el tratado de unificación y de su implementación en todo lo referente a la estructura y personal de la Administración pública (Derlien, 1993).

La red de reformadores y consejeros, hasta 1990, se estructuró en torno al Ministerio del Interior, la Escuela graduada de ciencias administrativas en Speyer, algunos profesores de otras universidades y la Academia de funcionarios federales. Este grupo fue incorporado en la Sección Alemana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Más aún, había un alto grado de continuidad personal entre las comisiones de reforma, el ministerio, la Sección Alemana y la Academia Speyer durante 25 años.

Una red similar existe para los gobiernos locales, sus asociaciones mantienen un centro asesor en Colonia (KGSt) cuyo primer portavoz fue Banner, como la comisión del presidente Bulling (1985), a quien se otorgó un puesto honorario de profesor en Speyer. Los gobiernos locales, además, mantuvieron un centro de investigación en Berlín, cuyo presidente Heinrich Mäding es un científico de la Administración que procede de la Universidad de Constanza.

En esta red es donde tuvo lugar el *aprendizaje normal* para las reformas administrativas. Aquí el rendimiento del sistema administrativo fue sometido a análisis (Thompson, 1967), y aquí fue donde fueron definidas las necesidades, los conceptos y las consecuencias de las reformas, donde a su vez la interpretación paradigmática de la realidad se llevaba a cabo en régimen casi de monopolio. No es sorprendente por ello que en los sesenta y comienzo de los setenta, hubiese una relativa resistencia contra las ideas en boga para reformar el sector público. Ni los modelos del PPBS y sus derivados fueron adoptados (los alemanes establecieron planificaciones fiscales de rango medio), ni los conceptos derivados del *Management* fueron importados rápidamente, ni los altos funcionarios experimentaron convulsión alguna como ocurrió en Estados Unidos con la introducción del concepto SES en 1978.

Diferentes medios para diferentes fines

En último término, también en Alemania las reformas administrativas difícilmente pueden ser llevadas a efecto sin contar con los políticos. La función de los políticos ha sido normalmente la de legitimar los conceptos de reforma desarrollados por la burocracia, en especial, aquellas reformas que suponen la necesidad de legislar, es decir, reformas territoriales y constitucionales de los gobiernos locales. También la función de los políticos ha sido un requisito para poner en marcha la privatización de los ferrocarriles y del correo y llegaría a ser necesaria si los principios tradicionales de la función pública hubieren de abolirse (artículo 33 sección 5 del Grungesetz). Las reformas internas del gobierno y las operaciones desburocratizadoras, sin embargo, dependen solamente del consentimiento de los políticos ejecutivos. Más aún, con la excepción de las reformas territoriales del gobierno local hasta 1978 y la privatización de los ferrocarriles y el correo, todas las otras reformas se llevaron a cabo sin grandes debates públicos. Esta puede ser la razón por la que los políticos, al menos al nivel nacional, no se asocian con modelos específicos de reforma. Los políticos ni dirigieron las reformas ni pidieron reconocimiento por sus logros. Tampoco los asuntos relacionados con el sector público estuvieron presentes en las plataformas de los partidos ni en las campañas electorales. Las excepciones a esta regla se refieren a aquellas reformas destinadas a reforzar los derechos de los ciudadanos (Protección de Datos, comisionados para la igualdad de oportunidades, Defensores del Pueblo en los *Länder*). Los políticos en Alemania tienden a proponer más bien mejoras sustantivas en las políticas y no innovaciones estructurales (formales).

Obviamente los políticos pueden bloquear las reformas como sucedió con la reforma de la función pública en 1983. También son necesarios para la construcción del consenso sobre conceptos de reforma como los planes para trasladar los departamentos ministeriales a Berlín; los políticos funcionan sobre compromisos si los asuntos son controvertidos, como las integraciones territoriales a las reformas de los ferrocarriles y del correo. Finalmente, los políticos necesitan, y, por eso, rara vez rechazan los conceptos de reforma originados en la burocracia. Conviene no olvidar que en Alemania los políticos ejecutivos suelen ser juristas y tienden a confiar en la inteligencia de la burocracia.

Esta red tradicional para la reforma ha cambiado gradualmente desde que el canciller Schmidt se quejó por la falta de comprensión de su ley privatizando el agua en 1978 e inició políticas desburocratizadoras. Más tarde, la privatización y la desregulación llegaron a ser temas de interés para el primer gobierno del canciller Kohl. La unificación alemana dificultó ulteriores reformas, no solamente porque la estructura administrativa tradicional y el modelo de servicio público era un instrumento adecuado para transformar la Alemania Oriental. Las iniciativas de los políticos desde 1991, sin embargo, y los temas de reforma del sector público en las plataformas de los partidos son una clara indicación de que los «estratos portadores» están cambiando.

De forma destacada los gobiernos locales y sus asociaciones, exprimidos durante años por los costos de aplicación de programas federales, se enfrentan a las consecuencias de los recortes llevados a cabo por el gobierno federal en seguros de desempleo y la simultánea carencia (Alemania del Este) de ingresos. Los imperativos para recortar los presupuestos han vuelto a surgir durante la década 1975-1985, desde entonces los gobiernos locales han sido más innovadores al enfrentarse a la escasez. Por ello, no debe extrañarnos que fueran las municipalidades las que primero adoptaron nuevos modelos gerencialistas enfatizando la función de servicio del gobierno local en la retórica y reforzando el análisis de costes y el concepto de control en la práctica (BANNER, 1991).

Varios presidentes ministros de los *Länder* tomaron posiciones: Simonis (socialdemócrata de Schleswig-Holstein), Biedenkopf (demócrata-cristiano de Sajonia), Stoiber (de la Unión Socialcristiana de Baviera) por citar sólo unos pocos. En enero de 1995 Simonis comenzó a dar a conocer públicamente lo que había sido reconocido por los científicos tempranamente en 1988 (FÄRBER, 1988): la carga fiscal que se hará notar cuando amplias cohortes de funcionarios se jubilen después del año 2000. Las pensiones que hasta ahora solían ser pagadas con los presupuestos anuales del gobierno federal, de los *Länder* o de los gobiernos locales, mientras que no se habían creado fondos especiales de pensiones. Así, los *Länder* reclaman medidas para recortar los costos de personal reduciendo el número de funcionarios, abandonando servicios públicos, haciendo que los funcionarios prolonguen su vida activa más allá de la fecha de jubilación, limitando la jubilación anticipada, haciendo que los funcionarios paguen para contribuir a sus pensiones y finalmente, y no por ello menos importante, sustituyendo a los funcionarios públicos por empleados públicos con contratos privados.

El Ministerio Federal del Interior, tradicionalmente encargado de los temas de función pública y de los principios de organización del gobierno federal, reaccionó componiendo una lista de prioridades de la reforma de la función pública que llegaría a ser efectiva en julio de 1997. Entre otras incluía: salario de acuerdo al rendimiento, ofreciendo sobresueldos (aunque tratando de mantener constante el gasto total en personal). Las promociones a las posiciones directivas se llevarían a cabo mediante pruebas. Los salarios aumentarían automáticamente cada dos años, un premio a la lealtad consistiría en acelerar al comienzo y aminorar al final de la carrera estos aumentos salariales para hacer el servicio público más atractivo, en especial para los policías. Cuando el ministro Kanther, al presentar final-

mente su concepto de reforma al público, habló de «la aproximación más amplia del servicio público desde hacía décadas», el semanario *Die Zeit* calificó sus planes como «enmiendas adaptables».

La colaboración de los poderes políticos es tácita, no se expresa a causa de las rivalidades partidarias. Las responsabilidades gubernamentales de los socialdemócratas en la mayoría de los *Länder*, y, a nivel local, les colocó bajo una presión fiscal mayor y más urgente que la que afecta al gobierno federal. Esta gran coalición oculta de políticos federales y de los *Länder* de todos los colores políticos era probable que produjera algún cambio. Por otra parte, hasta ahora el gobierno federal se ha resistido a los intentos para cambiar el artículo 33, sección 4, de la Constitución, que establece una reserva de ley para regular el estatuto de los funcionarios aunque los socialdemócratas quieren limitar esta situación y la facción verde/B90 junto con el poderoso sindicato de funcionarios ÖTV quieren abandonar el *status* especial de los funcionarios y su principio (artículo 33 Sección 5) al mismo tiempo [4].

Así, puede concluirse que los problemas económicos y la austeridad fiscal, problemas nuevos en Alemania no permiten más a los políticos proponer políticas costosas; además, las presiones fiscales están creciendo y llevan a mirar al centro a la hora de reclamar una disminución en el número de funcionarios y en la estructura administrativa.

La industria consultora

Concomitantemente, los asesores y consultores ahora suelen proceder del mundo de la *business administration*, centros de formación administrativa para directivos, y de forma creciente son consultores gerenciales. Anteriormente, sólo en circunstancias excepcionales, se acudió a consultores privados como McKinsey en el intento de introducir el modelo del PPBS en el Ministerio de Agricultura en 1973. La experiencia general con los consultores gerenciales en Alemania hasta los años ochenta puso de manifiesto que sabían muy poco de las circunstancias concretas bajo las cuales opera la Administración Pública. La fundación privada Bertelsmann, financiando investigación y experimentación en gestión pública desde 1987, inicialmente no tuvo acceso a los centros de poder aunque el que fuera consejero de política exterior del canciller (Horst Teltschick) administró la fundación durante algún tiempo. Sólo cuando ciertos profesores de la academia Speyer, en alianza con uno de sus profesores honorarios del KGSt, comenzaron a cooperar con Bertelsmann, el grupo tradicional de Speyer sucumbió y las ideas de la Nueva Gestión Pública se extendieron en los círculos de gobierno local. Al mismo tiempo que se otorgaban premios a los gobiernos locales en una competición local, por un desempeño excelente (para los estándares de la Nueva Gestión Pública), las publicaciones crecientemente se hicieron menos analíticas y más bien intentaron convencer y crear un «nuevo espíritu de reforma» (HILL, 1993). Lo más preocupante para los observadores tradicionales fue que el gobierno bávaro, normalmente un defensor de los valores tradicionales, del monopolio de los juristas y de un servicio público inmaculado, publicó recientemente un borrador de un servicio público *Leitbild* a fin de crear una «identidad corporativa» para la *Unternehmen Freistat Bayern*, siguiendo el ejemplo de Siemens y aconsejado por un consultor gerencial.

Actualmente ciertas revistas están dominadas por artículos de una nueva generación procedente de escuelas de información que propagan el *Neue Steuerungsmodell* del KGSt que, a su vez, ha creado una agencia de consultores privados. Lo más significativo, sin embargo, es que el gobierno federal también confía en los consultores gerenciales como Roland Berger y McKinsey para reformar (adelgazar), por ejemplo, la Oficina de Prensa y los ministerios individuales para asesorar en aspectos técnicos (procesamiento de datos) de la transferencia de algunos ministerios a Berlín. Indicativo del cambio de protagonistas es la composición de la comisión «Lean State» de reforma del gobierno federal que se inauguró en 1995 y preparó una conferencia y una feria (sic) en 1997: siete de los 18 miembros son políticos de los *Länder* y federales, tres proceden del sector privado (incluyendo al consultor Roland Berger) tres son profesores (incluyendo a Hill y a Scholz que también actuaron como políticos), tres representan a los sindicatos importantes del sector público y solamente dos proceden de la Administración Pública, un alcalde y un exfuncionario público. En 1996, la industria consultora obtuvo 1,6 billones de marcos alemanes del sector público. Además, los gestores privados, como colectivo, han tenido éxito luchando por nuevas oportunidades (WEBER) y vendiendo sus conceptos a los políticos y de esta manera creando posiciones en concreto para contables e inspectores.

No debe extrañar que los economistas parezcan estar hoy en posesión del dogma y que los científicos y estudiosos de la administración en ambos países, al enfatizar las peculiaridades del sector público nacional, han perdido su posición. Este cambio de los «Bearer Strata» va como anillo al dedo con la diseminación de modelos de reforma de aparente aplicación universal. Modelos que se ven con sospecha por aquellos que prefieren un enfoque más sobrio a tomarse muy en serio el imperativo tradicional de la economía y la eficiencia. La comunidad de reforma tradicional ve esta tendencia con algo de escepticismo. La división en los círculos académicos alemanes sobre la modernización administrativa reciente (WOLLMANN, 1996) tiene un paralelo en el Reino Unido y en los EEUU donde la comunidad científica está lejos de proclamar unánimemente las virtudes de

la Nueva Gestión Pública o del *Reinventing Government*. Esta situación tiende a ser pasada por alto por los protagonistas de la reforma.

Por supuesto, no tiene el mismo efecto destacar los intereses materiales que invalidar los conceptos. Sin embargo, la crítica está respaldada por las observaciones académicas del propio campo de administración de negocios que señalan la función mítica de crear modelos de gestión (KIESER, 1996); un miembro de la industria consultora reveló recientemente la estrategia de los consultores de «reciclar conceptos» de las empresas privadas al sector público (STAUTE, 1996). Algunos comentaristas se percataron de la existencia de atributos postindustrialistas en el movimiento (KÖNIG, 1996), o, resaltaron elementos postmodernistas: en comparación con las reformas del sector público en el Reino Unido que están ideológicamente enraizadas en el convencimiento de la superioridad del modelo del mercado. Los recientes intentos de reforma en la modernización alemana de nuevo no son comprensivos, ni en su lógica, ni por abandonar los principios establecidos del sector público; pero son comprensivos en estar dominados por un nuevo estilo: eclecticismo postmodernista (DERLIEN, 1995; 1996b; KÖNIG, 1996a).

3. Medidas de reforma: ¿es vino añejo en nuevas botellas?

De hecho, en su retórica, el impulso de reforma, posterior a 1990, desconecta de las reformas previas y pretende presentar ideas nuevas, pero en realidad recoge un *patchwork* de elementos que tienden a la reducción de los costes en las áreas del sector público. Dado que los recientes intentos de modernización están fiscalmente motivados por un recorte de los costes y no, pese a las proclamaciones, en sentido contrario, hacia un aumento de la efectividad [5]. Surgen de los insuperables costes sociales del Estado de Bienestar debido al continuo alto nivel de desempleo y, en especial, debido al peso de las deudas públicas en las que se incurrió después de la unificación de Alemania. Sin embargo, al tratar de economizar los modernizadores no parecen estar al tanto del creciente peligro de arrojar al bebé con el agua del baño.

La modernización supone al menos tres aspectos que normalmente se entremezclan en las presentaciones públicas y en los debates y que son: controlar las tareas públicas, reformar el servicio público y cambiar las estructuras administrativas.

3.1. «Reduciendo el tamaño del Estado»

Recortar las tareas públicas, ya sea por niveles, o, suprimirlas enteramente de forma categórica, es lo que se pretende bajo los *slogans* del *Lean State* y de la «reestructuración del Estado de Bienestar». Estas son repeticiones y extensiones de los intentos de privatización y de desregulación en los años ochenta. El intento de analizar críticamente las tareas públicas comenzó alrededor de 1974 a nivel local, y un debate sobre privatización comenzó bastante antes de que el gobierno conservador de Kohl llegara al poder en el año 1982. Sin embargo, desde 1990, se puso más énfasis en recortar los programas de transferencia social y se está reduciendo el sistema autorregulado de financiación de la Sanidad y de los sistemas de pensiones.

La *crítica teórica* se dirige a las implicaciones de los conceptos de reforma:

— El ahorro dominará sobre las promesas de aumentar la efectividad (WRIGHT, 1994:125). Los efectos económicos, sociales y medio ambientales externos se descuidarán a la hora de contabilizar los costes y se pasarán por alto en los sistemas con indicadores de rendimiento. El contabilizar los costes es una técnica para la racionalización interna, más que una racionalización de programa o social, y es suscrita por el hecho de que la evaluación de programas y el análisis de los costes y beneficios, institucionalizados en el código presupuestario desde 1969, parecen casi olvidados; por definición esta forma de pensar seguro que resulta en *suboptimización*.

— El contabilizar por unidad de costes podría inducir a los políticos (locales) a cobrar tasas por los servicios en vez de financiarlos con los impuestos. Lo que cabe preguntarse es cómo los ciudadanos, que están acostumbrados a ser «consumidores» de servicios, y, que contemplan a su gobierno local como a una «empresa de negocios», responderán a los actos autoritarios o a los aumentos de impuestos de su gobierno local. Quizás el papel de diferenciación entre ciudadano y consumidor podría debilitar las contribuciones voluntarias y las actividades a nivel local.

La noción constitucional y programática de *Sozialstaat* (Estado de Bienestar Social) equivalente a las convicciones políticas en los dos principales partidos políticos, a la tradición de consenso en estos asuntos entre partidos políticos, y también con las iglesias cristianas, no permite cambios extensos. De forma contraria a lo que ocurre en Gran Bretaña donde la noción de «dejar hueco al Estado» (RHODES, 1994), o su reducción a un «Estado esqueleto» (RIDLEY, 1995), se puede aplicar de forma justificada porque no hay límite constitucional alguno. Yo argumentaría que en Alemania el sector público está perdiendo peso debido

a la escasez de comida (ingresos públicos) y está haciendo cirugía plástica más que amputaciones.

3.2. **Las reformas del Servicio Público**

Controlar las tareas públicas es una de las formas de recortar costes de personal en el servicio público, otra es reducir el tamaño del personal en específicas áreas de trabajo, reduciendo así la calidad de servicios, por ejemplo, en los colegios (tamaño de las clases) o reduciendo las horas de apertura en bibliotecas o parques de recreo. Por supuesto hacer que los funcionarios trabajen más, (por semana, o en toda la vida profesional) también reducirá los costes de personal. Si se suman a todo ello las paradas periódicas en las ofertas de empleo público, de reclutamiento y la rebaja de los niveles de ingreso, se obtiene la mezcla tradicional de controles de gastos del servicio público.

¿Abolir la función pública tradicional?

Sin embargo, un nuevo elemento es la determinación que tienen algunos *Länder* de reorganizar la función pública cambiando la que se supone más cara [6], de los funcionarios de carrera, por empleados públicos [7]. El abolir la separación tradicional de los tres grupos de *status* dentro del servicio público apenas es una idea nueva: la creación de un servicio público uniforme fue un plan amparado por los socialdemócratas y los Sindicatos desde 1918; la comisión de reforma de la función pública había establecido modelos con este fin en 1973. Los conflictos entre los sindicatos que representaban a los tres grupos y los partidos políticos aliados con ellos impidieron el necesario cambio de la constitución federal. Situación que se repite en nuestros días. Por otra parte, los empleados públicos como grupo disfrutan de algunos de los privilegios de los funcionarios (incluyendo la permanencia *de facto* después de quince años de servicio) gracias a las negociaciones sindicales en el pasado.

En el Reino Unido también existe una distinción dentro de la función pública, fundamentalmente entre los funcionarios (básicamente en Whitehall) y el resto de los servidores públicos. Lo que aquí nos importa es que los temas de función pública en el Reino Unido son una prerrogativa de la Corona y pueden ser regulados unilateralmente por el gobierno de Su Majestad. Así, tanto las instituciones en el sentido débil del concepto (ideología del servicio público) como en el sentido más profundo (constitucionalmente protegido en el art. 33, sección 5) [8] son aquí relevantes. Sin embargo, en principio el artículo 33, sección 4 y 5, puede ser modificado partiendo de la base de que uno encuentre la mayoría suficiente.

Más aún, hay sitio para una interpretación que permite el ajuste. Por ejemplo, está lejos de estar claro lo que la expresión *hoheitliche Befugnisse* (actos autoritarios) implica en último término y cada vez se duda más si los profesores y catedráticos están necesariamente abarcados en ese término. También esta reserva funcional para funcionarios es una regla que admite excepciones, de hecho, a menudo los funcionarios y los empleados están haciendo el mismo trabajo.

Una reciente reinterpretación del principio de dedicación exclusiva a un empleo, que tradicionalmente significaba un trabajo *full time*, es la posibilidad de permitir que puedan entrar en la función pública en trabajos de media jornada, los trabajos de media jornada se han solido conceder a los funcionarios sólo como una medida ulterior de política social en la vida profesional.

La medida del rendimiento y los salarios de los funcionarios

No solamente fueron ampliamente discutidos ciertos elementos del informe llevado a cabo en 1973 por la «Comisión Fulton alemana», por ejemplo, la sugerencia de nombrar altos funcionarios solamente para un período fijo de tiempo, incluso algunas de estas técnicas, que no requerían cambios constitucionales fueron incluso aplicadas después de 1973, así: la mejora en la valoración del rendimiento y la reforma de la relación entre nivel salarial y requisitos del puesto de trabajo. Pero la reforma dejó de ser operativa alrededor de 1978. Las sugerencias planteadas en 1995 para reforzar el principio de mérito y el reclutamiento basado en exámenes supone un renacimiento de las viejas ideas y una vuelta a los principios tradicionales de la función pública.

En la medida en que no hay consenso sobre la forma en que hay que medir el rendimiento individual, sobre todo en trabajos con requisitos cualitativos, las valoraciones del desempeño del puesto de trabajo tendrían poca validez; y si se utilizaran criterios cuantitativos el resultado sería un desplazamiento de las metas. Bajo estas condiciones, como la experiencia de otros países muestra, el sistema de sobresueldos pronto resulta inflacionario y aparece como un sustituto de los retrasados incrementos salariales de carácter general. Más aún, si los sobresueldos se limitan en número debido a restricciones presupuestarias, en la medida en que se retengan se creará insatisfacción y la sospecha de nepotismo se extenderá por doquier (INGRAHAM, 1993). La introducción de un esquema salarial relacionado con el rendimiento en el Reino Unido (1982-1988) fracasó, entre otras cosas, porque los beneficiarios del esquema, los altos funcionarios, manifestaron escrúpulos en obtener ingresos extra, mientras que los escalones más bajos tenían que respetar las políticas salariales más restrictivas (KERAUDREN, 1994) [9].

En principio, los esfuerzos para definir indicadores de rendimiento para las agencias se están enfrentando al mismo problema de seleccionar los medidores del rendimiento. Este punto es un aspecto relevante de la reforma: los contratos de rendimiento con los responsables de las agencias se verán afectados por la misma debilidad instrumental [10]. Una de las consecuencias podría ser una tendencia a «separar el salario de los altos funcionarios» del régimen salarial general (LAEGRID, 1994). En Alemania éste era el caso en las posiciones superiores del *Bundesbank*, Ferrocarriles, Telecomunicaciones, etc., incluso antes de que fueran privatizadas y el plan de separación del sistema retributivo fue posible. Los salarios superiores se justifican por la necesidad de reclutar gerentes de la industria privada, pero en los últimos años las posiciones superiores en agencias privatizadas y en empresas a menudo eran cubiertas con funcionarios superiores y con políticos meritorios en ambos países [11]. En general, sin embargo, el pago en el sector público está relacionado con el *status* como solía ser el caso en el Reino Unido hasta 1982, la promoción era la única recompensa en ambos países por el rendimiento.

El principio de rendimiento no es una particularidad alemana. Puede haber, sin embargo, diferencias nacionales con respecto a la medida en que es violado este principio (ej., el patronazgo) y en el compromiso para desarrollar técnicas de medición del rendimiento. Los problemas metodológicos que derivan de llevar esto a cabo, de nuevo, son universales y de naturaleza puramente técnica. Estos problemas podrían a la larga debilitar las cualificaciones, la moral y el atractivo de la función pública, en especial los empleos de prueba o los contratos terminados se utilizan como politización de partido o para fines disciplinarios. Con respecto a la independencia de la función pública como requisito previo para aconsejar de forma neutral a los políticos ejecutivos, los temores en el Reino Unido se asemejan a las críticas en Alemania.

La ética del sector público

Otro aspecto que rehuyen los modernizadores es la ética del sector público, aunque parece que la corrupción en el sector público está aumentando. Los escándalos implican sobre todo al nivel local donde tiene lugar la interacción con el público. Las áreas sensibles son todo tipo de licencias (incluyendo los permisos para extranjeros o para que los que buscan asilo se queden en el país, pero también para devolver carnets de conducir retirados de conductores borrachos). Más aún, la corrupción sucede en el proceso que tiende a la provisión de servicios para la Administración Pública, en especial en relación con las construcciones públicas. El espíritu de los presentes modernizadores, de los escritores de sus discursos académicos y de los que dan las ideas, está fijado en el modelo del *homo oeconomicus*, hasta tal punto que las actuaciones de la moral del servicio público quedan fuera de su ámbito. Al mismo tiempo, la privatización funcional y la tendencia competitiva podrían crear oportunidades adicionales para la corrupción.

A pesar de estas adaptaciones recientes y muchas más anteriores, la función pública, hasta ahora, ha mantenido su estructura tradicional. La diferencia en las políticas de función pública entonces y ahora, sin embargo, es una de las prioridades que ha cambiado: aumentar la eficacia y mejorar el capital humano en vez de economizar. Cuando se compara con los intentos de reformas comprensivas de la función pública llevadas a cabo en 1973, hay también una diferencia de estilo: entonces las propuestas eran más elaboradas y sustanciales por medio de la evaluación del *statu quo* y con el apoyo de la investigación sociológica y las comparaciones internacionales. Hoy, el modelo de pensamiento de corte microeconómico prevalece y la investigación empírica tiende a quedar marginada.

3.3. **Reformas organizativas**

Los cambios organizativos están afectando más bien los músculos (la micro organización) o la estructura ósea del macro sistema. Las medidas más intensamente discutidas académicamente son las del primer tipo. El «cambio paradigmático» ocurre, aunque solamente, al nivel del gobierno local propagando un nuevo modelo de gestión interna. Mientras que el consejo local se concentra en establecer metas y controlar resultados (incluyendo los de empresas locales con el *status* de Derecho privado), el ejecutivo ha de gestionar la implementación del proceso bajo el liderazgo de un alcalde que cada vez es elegido de forma más directa. Hay una delegación concomitante de responsabilidad presupuestaria para permitir nuevas asignaciones de fondos departamentales y para mejorar la productividad en términos de metas establecidas. Esto implica una especificación de las metas en todas las actividades (bien conocidas de la «gestión por fines de los años setenta»), también implica una especificación de los indicadores de rendimiento (llamados resultados de gestión con anterioridad) y, por último, implica establecer los costes por unidad de rendimiento para calcular los honorarios de los servicios.

Con respecto al gobierno federal hay notorias demandas por parte de los estudiosos de la Administración respecto de la persuasión microeconómica para reducir el número de ministerios (JANN, 1994; EICHORN y HEGELAU, 1993), aunque, desde una perspectiva internacional, con los 16 ministerios actuales (y 21.000 trabajadores) la burocracia de Bonn es pequeña. Además, sugieren que se transfieran tareas y funciones a las agencias federales como se hace en el Reino Unido [12].

Como se ha manifestado más arriba, apenas había en Bonn una necesidad fundamental de separar los procesos de decisión de políticas, de los de la gestión y los de su puesta en práctica. La aplicación de la Nueva Gestión Pública en muchos (si no en todos) los gobiernos locales conlleva la noción de que las políticas se pueden separar de las operaciones de puesta en práctica sin debilitar la responsabilidad parlamentaria de los políticos ejecutivos. La privatización formal concomitante podría reducir aún más los ayuntamientos locales para controlar el logro de las metas establecidas, la «liberación de la rigidez» del Derecho parlamentario al presupuesto y del Derecho de la función pública, junto con el papel de gestión comprensivo entre funcionarios volverán a introducir una dicotomía artificial de política-administración. Se teme que esto conduzca a un liderazgo ejecutivo y a que se invierta la ensanchada participación ciudadana de los años setenta, introduciendo así una despolitización del autogobierno del gobierno local (DERLIEN, 1996; WOLLMANN, 1996).

Puede argumentarse que este tipo de reforma es más apropiada en el Reino Unido que en Alemania debido a la noción de neutralidad estricta de la función pública; pero puede que también, como concepto normativo se aplique mejor en los Estados Unidos debido al legado de W. Wilson y al particular punto de vista de la separación de poderes en el sistema presidencialista de EEUU La ideología alemana del siglo XIX del Estado y de sus sirvientes, entendiéndose éstos situados por encima de los intereses particulares, que podría haber tenido sentido cuando el Estado enderezó las divergencias provinciales y la función pública fue la clase «general», ésta también habría respaldado un resurgimiento tal de la dicotomía política-administración [13]. Durante la república de Weimar, la función pública había sido idealizada por los comentaristas como custodia del Estado metafísico, que se asume que persistió como tal sin importarle la nueva forma republicana. La ambigüedad del artículo 130 de la Constitución de Weimar, que establecía que el funcionario tenía que servir al pueblo y no al partido político, ponía de relieve el papel comprensivo tradicional de la burocracia, mientras que concedía al funcionario el derecho no limitado de tener una opinión política (incluyendo la monárquica); más aún los funcionarios gozaban de libertad de asociación, podían convertirse en miembros de un partido político y eran elegibles para asambleas parlamentarias sin que existiera una incompatibilidad entre el mandato y su cargo. De esta forma, trabajar para el Estado no suponía defender activamente la república.

La supuesta imparcialidad de la función pública (superior) y su papel apolítico de comprensión cambió durante la segunda república. De entre la élite federal burocrática el número de miembros de partido ha oscilado del 28% en 1970, al 37% (1972), al 52% (1981) y al 57% (1987). Debido a los retiros temporales en 1982/83 la afiliación dominante con los socialdemócratas, cambió de sentido rápidamente y la mayoría de la élite de la función pública estaba afiliada a los demócratas cristianos para 1987. Más aún, aunque la mayoría de la élite administrativa tanto en 1987 como en 1970 observó su papel como bastante distinto del de los políticos, a la mayoría le gustaban mucho los aspectos políticos inevitables de su trabajo. Sin embargo, los funcionarios superiores aceptaron las reglas del juego en el que estaban implicados y atribuyeron más autoridad y más responsabilidad a los políticos ejecutivos de la que se exigían para sí mismos. Insisten en que, sin embargo, con mayor pericia, protestarían en caso de deseos políticos ilegales o impracticables y, si fuera necesario, deducirían consecuencias personales (MAYNTZ/DERLIEN, 1989).

No sólo no sería deseable volver a tener en la historia de Alemania funcionarios superiores que ocultaran su papel funcionalmente politizado, sino que también apenas es imaginable cómo convertirles en gestores apolíticos. Posiblemente, la neutralización formal de los funcionarios en el Reino Unido [14], y la ausencia de una válvula de escape de retiro temporal podrían ser las razones para una fácil adopción de un papel gerencial comprensivo. Hay, sin embargo, muestras de que el consejo político (aparentemente) neutral, incluyendo la ética de protesta, sea contemplado por algunos funcionarios como una pérdida.

Más aún, los conceptos de *agencification* y de contrato de gestión obviamente no han solucionado los problemas implicados en la responsabilidad ministerial parlamentaria de las operaciones administrativas (FOSTER, 1996). Se necesita obviamente para legitimar políticamente la Administración Pública una jerarquía de cargos y posiciones en último término derivadas del Parlamento. La jerarquía, como una de las cualidades más prominentes de la burocracia, tiende a ser menos visible estos días, ya que las reglas ya no se aceptan culturalmente como un estilo de comunicación. Como último recurso, sin embargo, las órdenes pueden dictarse. De igual forma, los contratos entre ministros y gestores, senadores y presidentes de universidades (en Berlín) ocultan la relación asimétrica básica entre las dos partes y la posibilidad de revocar el contrato unilateralmente. La frecuente interferencia de ministros en operaciones gestoras de la que se informó en el Reino Unido (GRAY y JENKINS, 1996; 235), pese a lo molestas que puedan resultar para el gestor involucrado, puede entenderse como una expresión de la necesidad de control y de información implícito en la responsabilidad ministerial.

4. Expectativas

El incrementalismo desarticulado como patrón dominante de la reforma alemana, hasta ahora, salvó al país de los conceptos de reforma uniformes y de convicción de los políticos. In-

cluso los últimos intentos de modernización dirigida fiscalmente, aterrizarán a distinta velocidad y de forma más o menos radical. Los cambios estructurales más pequeños tendrán lugar en la Administración federal después de que correos y los ferrocarriles ya se hayan privatizado. Los *Länder* responderán con diversos grados de intensidad dependiendo de su situación fiscal. Los *Länder* del este (y los gobiernos locales) tendrán que reducir aún más el servicio público con exceso de personal que han heredado, y tendrán cuidado a la hora de designar a los funcionarios. Los gobiernos locales son los que es más probable que adopten todo el arsenal de medidas de la Nueva Gestión Pública, sin estar, sin embargo, en posición de recortar los costes de los programas federalmente impuestos, o de compensar por los recortes en el programa federal. Así, algunos elementos de reforma de la Nueva Gestión Pública también serán introducidos en Alemania. Éstos tienden a ser de carácter universalista, políticamente neutrales y de carácter instrumental, y no contradicen las normas constitucionales: medidas de rendimiento y por los resultados, más delegación y, en especial, un hueco más amplio entre las políticas y su puesta en práctica y la privatización. Sin embargo, estas medidas ocasionalmente entran en conflicto con las normas legales existentes (estricto pago por los rendimientos frente al principio de alimentación), o tiene que establecerse dentro de un espacio pequeño de maniobra (reducción de programas y la *Sozialstaatsprinzip* (principio del Estado social), o, se encuentran con resistencia por razones de cultura política (papel gerencial comprensivo de los funcionarios superiores, despolitización del gobierno local). Christopher HOOD (1991) señaló que en determinados contextos de valor la Nueva Gestión Pública es más o menos compatible. En un reciente estudio de las políticas de modernización en los distintos países de la OCDE, NASCHOLD (1995: 68-72) también concluyó que Alemania va por un camino de desarrollo más selectivo en comparación con el Reino Unido y otros Estados unitarios.

Dentro de la comunidad científica la crítica está ganando terreno (KÖNIG, 1995) después de que los modernizadores hubieran dominado la discusión durante bastante tiempo. Un argumento práctico es que todas estas operaciones podían haberse avanzado con menos dificultad y con más sobriedad retórica mediante la aplicación seria del principio de economía y efectividad contenido en el código presupuestario desde 1992. Esto también conduciría a discusiones políticas explícitas acerca de prioridades y posterioridades en el gasto público y haría las implicaciones más transparentes.

Para concluir, podría decirse que la «modernización» alemana del sector público carece de los elementos esenciales de los que los sociólogos, como Ulrich BECK y Antony GIDDENS, llaman «modernización reflectiva»; más bien no se reconoce el carácter potencialmente regresivo de las medidas de reforma o se oculta éste intencionadamente para distraer la atención de las verdaderas razones y de las potenciales repercusiones. A la hora de copiar los modelos extranjeros, apenas se contempla que la privatización tenga que darse en relación con el tamaño de las industrias nacionalizadas y apenas se menciona el servicio de sanidad pública; se pasa por alto que la descentralización, la desconcentración y la agencificación adopten un significado diferente en un Estado unitario que en un Estado federal; tampoco se reconoce que se pueda necesitar con carácter urgente una *Citizen Charter* (Carta de derechos) en un país con un sistema de tribunales administrativos.

El pasar por alto las pruebas empíricas de exactamente aquellos países de donde son importados los modelos, y esto combinado con la tendencia general a pensar en metas racionales en vez de en una forma de sistema racional que preste atención a posibles consecuencias no previstas, podría traer consigo fracasos y la necesidad de reformar las reformas en un par de años.

Además, el debate de la modernización despliega un estilo postmodernista en su eclecticismo; para empezar, incluso los socialdemócratas buscan soluciones a problemas en la reforma Thatcher-Major y sus apuntalamientos intelectuales. También, tomando metáforas de los consultores privados sigue un curso que se conoce por las esferas culturales y de consumo donde el envoltorio tiende a ser más importante que el contenido y el valor simbólico más decisivo que la utilidad analítica o pragmática. En último término, la falta de claridad analítica, y el modo postmodernista de debate quizá conduzca a nada más allá de las políticas de ahorro tradicionales, excepto que aquéllos implicados en el debate de la modernización disfrutan del sentimiento de estar a la moda (HOOD y JACKSON, 1994) y de ser parte de un movimiento internacional progresivo.

Notas

Artículo traducido por Cristina ALBA MUÑOZ.

* Profesor de la Universidad de Bamberg (Alemania).

[1] Los observadores críticos pueden ser inducidos a citar a Mark Twain que informó sobre un grupo de exploradores en la jungla, que habiéndose perdido, sin embargo, aumentaban el ritmo de su marcha.

[2] Otra asimetría es que las reformas alemanas se han conocido con dificultad fuera del país, probablemente debido a la barrera idiomática ¿Quién conoce las reformas constitucionales habidas en el gobierno local durante los últimos años? Quizás hubieran atraído la atención de otros países y ofrecido, incluso, una imagen de la Administración Pública en agitación, si se hubieran producido informes traducidos a otros idiomas sobre la descomposición del *Bundesgesundheitsamt*, la creación de

un *Bundesamt für Abfallwirtschaft*, la fundación «*Mutter und Kind*» o la transformación del *Treuhandanstalt* (por nombrar sólo unas pocas).

[3] Esta sección procede de DERLIEN, 1996.

[4] El profesor de Derecho Público Hans-Peter Bull, ministro del interior en Schleswig-Holstein, dimitió en enero de 1995 a causa de una disputa sobre las reformas radicales propuestas por Simonis; ver su «Modernisieren statt verkaufen» en *Die Zeit*, 27 de enero de 1995, página 10.

[5] Igualmente el eslogan thatcherista de *value for money* dejó abierta la cuestión de a cuál de las tres E (economía, efectividad y eficiencia) se hacía referencia.

[6] La investigación informa que el Ministerio del Interior Federal había alcanzado conclusiones contradictorias en este punto; así, se pidió una opinión experta comparativa.

[7] Esto apenas reduciría los costes por individuo sino que más bien aliviaría el peso de las futuras pensiones sobre los presupuestos del Estado, mientras que al mismo tiempo prevería contribuciones adicionales para un enfermo sistema general de pensiones. Los precursores de tales conexiones no son desconocidos desde que los funcionarios públicos ya no obtienen su pensión completa después de 30 años de servicio, sino sólo después de 40 años de servicio (1992) y desde que la restitución de los costes de sanidad se ha limitado.

[8] Los principios tradicionales que componen el que, según dicen, es el *status* privilegiado de la función pública son:

— La garantía de la institución de la función pública como tal; con la regulación unilateral del *status*, salario establecido por ley, al igual que contratos de Derecho público unilaterales de carácter individual; también algunas restricciones a derechos fundamentales (ej., el derecho a la huelga, el derecho a la protección de la propia vida).

— La protección y el apoyo por el Estado, que conlleva que las pensiones y la sanidad se paguen de los impuestos (en oposición al sistema de seguridad social de los empleados públicos).

— La obligación del funcionario/a de dedicar toda su capacidad de trabajo «al Estado», la obligación de ser políticamente legal a la Constitución y de mantener la neutralidad con respecto a los partidos políticos cuando esté en su cargo.

— El sistema de carrera (en oposición a la provisión de trabajo para los empleados) y la fijeza laboral de por vida; principio de logro en reclutamiento y en promoción.

La cantidad de principios tradicionales mencionados por los comentaristas de la Constitución varía ligeramente.

[9] Otra innovación en el Reino Unido fue la descentralización del reclutamiento de la función Pública por parte de la Comisión de Función pública a ministerios y agencias (JOHNSON, 1994: 198). De nuevo, ésta es una práctica habitual en Alemania.

[10] Hay amplia prueba de que el pago ejecutivo en el sector privado ejecutivo tan adorado, apenas casa con el rendimiento de la empresa.

[11] Para el Reino Unido ver GRAY/JENKINS, 1996, 239.

[12] Posiblemente el cambio de la burocracia federal de Bonn a Berlín producirá menos una reforma que un cierto revuelo en la medida en la que algunos ministerios permanecerán en Bonn y otros serán separados. También el cambio de algunas agencias federales y tribunales de justicia a la antigua Alemania Oriental pudiera ser contemplada como una reforma, aunque no de tipo estructural.

[13] Indicativamente, en la sociología de la dominación política de WEBER, la burocracia se contempla sin plantear la cuestión de su control político y de la relación entre el político (idealmente carismático) y el personal funcionarial (ver los *Escritos Políticos* de Max WEBER).

[14] Prohibición de militar en un partido político, necesidad de abandonar el servicio cuando se presentan a las elecciones, anonimato, protección con respecto a las sanciones negativas de los políticos, carrera administrativa regulada dentro del servicio y sin injerencias políticas (hasta 1979).

Publicación trimestral del Instituto Nacional de Administración Pública, especializada en Derecho Administrativo y Organización y Gestión de las Administraciones Públicas.

Aparecida en 1958, la característica más destacada de su actual etapa es la dedicación monográfica de cada número a una cuestión específica, que se analiza desde diferentes puntos de vista por acreditadas firmas de España y otros países.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: Alejandro Nieto García. **Vocales:** José Javier Abad Pérez, Óscar Alzaga Villamil, Manuel Aragón Reyes, Enrique Argullol Murgadas, Gaspar Ariño Ortiz, Miguel Beltrán Villalva, Andrés de Blas Guerrero, José Manuel Castells Arteche, Iñigo Cavero Lataillade, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Francisco González Navarro, Jesús González Pérez, Luis Morell Ocaña, Sebastián Martín-Retortillo Baquer, José Ramón Parada Vázquez, Jesús Prieto de Pedro, Eduardo Roca Roca, Ángel Rodríguez García, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Gumersindo Trujillo Fernández.

Director

Luciano Parejo Alfonso

Edita:

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 0012-4494
NIPO: 329-97-004-5
Depósito legal: M. 581-1958
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A.
San Alfonso, 26. 28917 Madrid

Suscripciones y Administración:

Instituto Nacional de Administración Pública
Publicaciones Periódicas
Atocha, 106. 28012 Madrid
Teléfono: 349 31 04

Precios:

Suscripción anual ..... 4.000 ptas.
Número sencillo ..... 1.700 ptas.
Número doble ..... 3.400 ptas.
Más 4 por 100 de IVA y 300 ptas. de gastos de envío