

Reseña de Libro

“Introduction to comparative public administration: Administrative Systems and Reforms in Europe”

Sabine Kuhlmann y Hellmut Wollmann. Edward Elgar Publishing -2019.

Por Lucas Urdaneta

Universidad Autónoma de Madrid

 lucas_ur@yahoo.com

Sabine Kuhlmann y Hellmut Wollmann, reconocidos académicos e investigadores alemanes, escriben una segunda edición después del trabajo original publicado en 2014. Se trata de un esfuerzo comparativo por entender las principales corrientes de administración pública vigentes en Europa. Aunque ya habían salido a la luz trabajos en clave comparada sobre democracia local y regional, gobierno local y regional, administraciones públicas, sistemas de servicio civil, reformas de los sectores públicos en Europa, al igual que compilaciones con numerosos ensayos y artículos tratando temas o casos precisos relacionados con la administración pública en Europa y otras regiones; este trabajo se destacó como un aporte novedoso en el campo de la administración pública comparada en tanto encapsuló en un solo libro diversos temas de la administración enfocados expresamente en el continente europeo.

Como temas nuevos de esta edición 2019 se destacan: la alusión a reformas post Nueva Gerencia Pública (NGP); las medidas tomadas a nivel central y subnacional para hacerle frente a las crisis fiscales; una tendencia, subrayada por los autores, hacia la centralización en ciertos países analizados; y nuevos datos, al igual que estadísticas, gráficos y tablas actualizadas. La segunda edición cuenta también con nuevas secciones como las reformas en la evaluación de la gestión y niveles comparados de descentralización administrativa, a partir de las autonomías locales y la fortaleza o debilidad de sus respectivos alcaldes.

A juicio de los autores, se espera que este sea un documento de estudio de las universidades, pero también un texto de consulta para políticos, funcionarios, medios de comunicación y público en general interesado en la administración pública en clave comparada. Los objetivos del libro son fundamentalmente didácticos en clave comparativa. Empiezan los autores con una recapitulación histórica del estudio de la administración pública comparada, iniciando en el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Entienden esta práctica bajo la premisa de que un sistema administrativo nacional solo puede ser cabalmente entendido si se contrasta; esto es, se compara con otros modelos administrativos.

Según Kuhlmann y Wollmann una orientación comparativa debe sortear retos metodológicos y conceptuales surgidos al tratarse de un abordaje transdisciplinario, demandando recursos de varias disciplinas de las cien-

cias sociales como la ciencia política, el derecho, la economía, historia, sociología e, incluso, la psicología. Otro reto para ellos que cabe destacar, ya que lo retoman al final del documento, es su limitada producción de conceptos y términos concretos que puedan trasladarse a otros contextos para la contrastación de realidades.

Para empezar con su ejercicio, los autores distinguen 5 familias o grupos de países en Europa, cada una caracterizada por rasgos distintivos en relación con sus sistemas propios y tradiciones. Proponen una caracterización de acuerdo con las siguientes tres dimensiones:

- Cultural: familias legales y culturas administrativas.
- Institucional: macro-estructura multinivel de la administración.
- Histórica: diferencias en el desarrollo de la administración pública.

A continuación, describen los principales modelos de administración (cinco) que se encuentran en Europa.

- a) El modelo "Continental Europeo Napoleónico", del que hacen parte Francia, Italia, España, Grecia y Portugal, parte de una tradición legal romana-francesa en donde se destaca la importancia del seguimiento a la ley estatutaria. Así, su Estado y su administración están definidos por el principio de la legalidad. Se trata de un modelo que cuenta con un gobierno fuerte y centralizado, una aceptación política y cultural de ello y una burocracia fuerte y también centralizada. En él, las autoridades se encuentran desprendidas del poder central hacia el nivel local, en un modelo donde los niveles subnacionales y locales tienden más hacia la subordinación mediante el principio de organización administrativa territorial en una lógica de subsidiariedad institucional que no está igualmente desarrollada en todos los casos.

Dentro de este modelo los autores separan una subcategoría de estados del sur en donde se encuentran Italia, Portugal, Grecia y España; países, aunque con una fuerte tradición legalista, una práctica administrativa marcada más por una fuerte politización, la presencia de relaciones clientelares y un servicio civil también más politizado en detrimento de su profesionalización en todos sus niveles.

- b) Sigue lo que llaman un modelo "Continental Europeo Central", en donde se encuentran Alemania, Austria y Suiza, y se caracteriza por contar, similar al caso Napoleónico, con una fuerte orientación legalista basada en el derecho romano. Así, tanto las decisiones administrativas como la formación de su servicio público se toman partiendo de un criterio eminentemente legal. Se distancian del anterior modelo en tanto, en estos casos, el nivel subnacional juega un papel más importante dentro de sistemas más descentralizados en donde la subsidiariedad sí se aplica como un principio rector de la administración. Cuentan con una burocracia central más débil y menos numerosa y le otorgan una importancia política y administrativa asignada al nivel subnacional descentralizado y una orientación de la organización basada en el territorio.
- c) Otro es el modelo "Nórdico" en donde se ubican países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Islandia y los Países Bajos. Destacan los autores una mayor apertura con respecto de su sistema de reclutaje de servicio civil, existiendo, al tiempo, una mayor accesibilidad al sistema administrativo por parte de la ciudadanía en términos de acceso a la información, transparencia y participación. El modelo se caracteriza por tener una estructura administrativa altamente descentralizada, con gobiernos locales fuertes y autónomos, en casos presentándose incluso más descentralizados que los sistemas federales.

- d) Por su parte, el modelo “anglosajón” que reúne al Reino Unido, Malta e Irlanda, es caracterizado como teniendo una tradición de cultura cívica, con diferencias difusas entre el Estado y la esfera social y económica y una mayor transferencia de ideas y conceptos entre el sector privado y lo público; por ejemplo, siendo la NGP una corriente determinante en sus respectivas administraciones públicas. El modelo, según definido por los autores, cuenta con un sistema legal basado fuertemente en la jurisprudencia emanada de los jueces y una forma de ejercer la función pública de acuerdo con unas directrices promulgadas por los parlamentos, bajo el carácter de programas públicos con una discrecionalidad en relación con la forma en que las administraciones locales los decidan implementar. Por esto último, en el modelo anglosajón el parlamento tiende a tener mayores funciones de control hacia la administración central con respecto al desarrollo de las políticas.
- e) Por último, se encuentra lo que los autores definen como modelo del “Centro este y Sudeste europeo”. A él pertenecen los países de esa área que anteriormente se encontraban bajo el yugo soviético, caso Hungría, República Checa, Rumania y Bulgaria pero que, una vez disuelta URSS han tendido a incorporarse a la esfera de la UE. Durante gran parte del siglo XX funcionaban con una doble subordinación de la administración estatal bajo un partido centralizado y la abolición de la separación de poderes públicos. Según lo explican los autores, algunos de estos países de la zona han logrado salir de este modelo hacia uno continental administrativo europeo. Así, Hungría y Polonia han logrado adoptar este modelo continental, con el caso de Hungría cada vez más descentralizado a medida que se acercaba a la UE pero con el riesgo a una mayor centralización como consecuencia del modelo más autoritario y centralista de su presidente, Víctor Órban.

Con respecto a los modelos de estructura regional en Europa, los autores se refieren a dos generales. Los casos del modelo sur — Francia, Italia incluyendo también a Suiza, Austria, regiones de Alemania, Hungría, Eslovaquia y República Checa—, con una mayor estructura de gobierno local de baja escala, un número importante de municipios pequeños y una ausencia de reformas a nivel territorial. Por su parte, el modelo del norte — Lituania, Albania, Portugal y Grecia—, con municipios más grandes en tamaño y población debido a reformas territoriales más extensivas.

Se refieren también a los sistemas de servicio civil en los casos analizados, revisando la proporción de empleo público sobre el total de empleo para revisar qué tan grandes son los Estados, bajo parámetros cuantitativos. En términos cualitativos entran a analizar el grado de apertura de los servicios civiles en términos de su relación con el empleo privado y la legislación laboral privada concluyendo que en Alemania, Austria, Francia y Bélgica prima un sistema cerrado y, en contraposición, es más abierto en los casos de los países anglosajones.

Con respecto al proceso de integración de la UE, los autores abren la puerta a futuras investigaciones hacia la forma como este ha impactado las administraciones locales y sus tradiciones, al tiempo de cómo estas tradiciones locales han impactado el funcionamiento de la burocracia europea. Como reflexión general al respecto, plantean que la implementación de directivas de política regional que salen de la UE ha llevado a una concentración en la toma de decisión por parte del aparato ministerial en detrimento de las autonomías locales. No obstante lo anterior, hablan de una “Europeización” de la administración pública como un proceso fluido que no ha sido recibido de manera igual por todos los Estados. A manera de ejemplo, hablan de los casos de Grecia, Portugal e Irlanda como casos más coercitivos, mientras otros países recientemente adoptan posiciones más contestatarias a sus directrices de administración, caso Hungría.

Uno de los puntos centrales de este trabajo es la contrastación de modelos y tradiciones de administración pública, ubicando a cada uno de los países señalados anteriormente dentro de un modelo preciso y las razones por las cuales los ubica en esos modelos. Para ello, nos habla sobre su sistema político, el papel del Estado Central, sus divisiones administrativas y el tamaño de ellas, el grado de autonomía de sus regiones, las competencias de los alcaldes y sus concejos, el tipo de relaciones centro-periferia —más jerárquicas y verticales o más independientes y horizontales—, e incluso las características de su servicio civil y el papel que juega este en la sociedad.

Así, se refieren a los casos de Francia e Italia como pertenecientes al modelo Continental Napoleónico Europeo: mayor poder del nivel central y cierta—aunque limitada— autonomía en las regiones, reformas administrativas más tímidas, pero con creciente reconocimiento al papel de municipios grandes y formación de regiones nuevas.

Al caso de Alemania, como claro ejemplo de un modelo Continental Europeo Federal: una profunda descentralización, gobiernos locales con una fuerte posición, autonomía política y amplitud de funciones de los Estados dentro de un sistema federal. Suecia, como un modelo Nórdico: también autonomía y discrecionalidad de las provincias, aunque con líderes de esos cuerpos nombrados por el nivel central, en un sistema que tiene como particularidad el papel fundamental de los municipios y condados en la ejecución de las políticas emanadas por sus grandes estados de bienestar.

Se encuentra también el Reino Unido dentro del modelo anglosajón: parlamento como centro del poder político que puede transferir el ejercicio de poder a un estado, región o localidad mas no como responsabilidad absoluta de su territorio ya que, bajo este modelo, la única fuente legítima de poder es el parlamento mismo. Al tiempo, un modelo que ha sabido combinar esto con una mayor transferencia de poder a asambleas parlamentarias que operan en estados no ingleses como Escocia e Irlanda del Norte. Así, un modelo que, para mantener la unión del Reino Unido, ha evolucionado hacia una unión desconectada con un centro altamente centralizado, Inglaterra, y una periferia asimétricamente descentralizada representada en los Estados anotados anteriormente. Finalmente, tenemos el caso de Hungría como representativo del modelo del Centro este europeo: anterior estado centralista que he venido reformándose de acuerdo con directrices descentralizadoras que benefician la democracia local de la UE, pero con el riesgo, estos últimos años, a regresar hacia un estado más centralista y poderoso bajo el régimen de Órban.

A nivel cuantitativo, los autores proponen una serie de ejercicios para calcular el tamaño y el grado de desarrollo de los sectores públicos. Así, proponen estimar la cuota del gasto público: proporción del gasto público en relación con su PIB; y la cuota de empleo público: proporción de empleados públicos en relación con el empleo total del país. Por otra parte, para comparar el peso funcional de la administración pública en los diferentes niveles del sistema político-administrativo, proponen revisar la proporción del personal trabajando en el nivel central en relación con los que se emplean en los otros niveles subnacionales. Asimismo, comparan el gasto subnacional como porcentaje de todo el gasto del gobierno para revisar qué tan centralizado o descentralizado puede ser un país.

A continuación, los autores se embarcan en el segundo gran objetivo del libro que es hacer un recuento comparado de las reformas administrativas. Como móviles de estas, se refieren a tres grandes factores explicativos. Bien podrían ser fruto de un discurso internacional, de tipo última moda modernizadora: caso NGP a finales del siglo XX; condiciones presupuestarias derivadas, en gran parte, por crisis financieras; o un contexto político-ideológico concreto, bien sea de corte liberal o más autoritario.

Así, haciendo un recorrido por la región los autores se refieren a reformas centradas en la descentralización y la desconcentración en Suecia; una descentralización política y dualismo administrativo en Francia; una descentralización política y un centralismo persistente en Italia; una descentralización ambiciosa y una reciente recentralización en Hungría; una historia de descentralización administrativa con una pseudo-comunalización en Alemania; y, por último, un modelo de gobierno local y recentralización para el caso del Reino Unido.

Como reflexión de esta revisión comparativa, los autores afirman que, no obstante las diferencias entre regiones, existe una tendencia en Europa hacia la reducción del número de municipios y la unión de unidades locales que incluye una cooperación intermunicipal y reformas al nivel subnacional que buscan mejorar la coordinación entre niveles de administración.

Otro aspecto trabajado en el libro es el de la tensión entre privatización, nacionalización y provisión de servicios públicos en los seis casos, las iniciativas de *outsourcing* de servicios y su impacto en los gobiernos centrales y, sobre todo, en las administraciones locales como principales proveedores de este tipo de servicios. Bajo una lógica comparada se analiza qué papel juegan los gobiernos centrales y locales ante estas tendencias reduccionistas con respecto a la provisión de servicios, señalando problemas de coordinación y ausencia de rendición de cuentas que han surgido como consecuencia y cómo han salido nuevas reformas para darle mayor control a los gobiernos en relación con la prestación de unos servicios cada vez más privatizados.

Otro asunto que resaltan los autores es el de la influencia de la NGP en la región desde la década de los 80. Reconocen que en el continente ha habido diferencias importantes en torno a su implementación y las herramientas usadas para darle vida a esta corriente, tanto desde el gobierno central como de las administraciones locales. Así, hacen un recuento de cómo los seis países fueron adoptando estos cambios desde finales del siglo pasado y cómo, en muchos casos, estos cambios, novedosos en su momento, están siendo revaluados actualmente e incluso, en casos, siendo objeto de nuevas reformas. ¿Fueron impulsados de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, qué papel jugaron los parlamentos y qué tan exhaustiva fue su implementación?

Y, en desarrollo de lo anterior, revisan la forma en que en estos países se llevaron a cabo políticas de evaluación de desempeño —unos más organizados e institucionalizados para ello—, partiendo de los criterios de eficiencia y cumplimiento de objetivos tan propios de la NGP. ¿Los evaluaba el gobierno central, agencias creadas desde el gobierno central, eran evaluados por las autoridades locales y había algún sistema de castigos o recompensas? Finalmente, sobre este asunto los autores comparan, para cada caso, cómo ha sido el manejo del personal administrativo en términos de recortes, normas laborales, relaciones laborales, procedimientos de formación y evaluación de desempeño, el nivel de descentralización del personal y la existencia de esquemas de pagos por resultados.

Otro punto que se menciona en el libro es el referido al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en lo público y su influencia en el cambio organizacional y provisión de servicios públicos. Ello, de acuerdo con tres formas de relacionarse del gobierno electrónico: Gobierno a gobierno; Gobierno a ciudadanos; y Gobierno a empresas (actores privados).

Se hace un repaso de los países anotados, revisando los niveles de digitalización de sus respectivas administraciones —información, comunicación o transacción—, aunque de forma un tanto general, extrañándose en este aparte una reflexión más profunda acerca de las acciones tomadas en cada país; ejercicio que sí se lleva a cabo de manera más detallado en los otros aspectos de la administración pública referidos anteriormente. Se invita a una mayor exploración en este campo bajo este enfoque comparado.

Finalmente, Kuhlmann y Wollmann dedican un espacio a lo que llaman desafíos y perspectivas de futuros trabajos investigativos sobre la administración pública, bajo un enfoque comparativo. Invitan a la comunidad académica a continuar indagando en temas como: las estructuras de administración, las funciones y los rasgos culturales de la función pública; construir una teoría más abarcativa, buscando generar nuevos conceptos y categorías (reconociendo, eso sí, los retos que ello entraña tratándose de un área multidisciplinar); desarrollar novedosos métodos de investigación como, por ejemplo, mediante el uso de indicadores fiables de comparación entre países, sectores y políticas públicas; medir el desempeño administrativo y los efectos de las reformas bajo la pregunta de ¿qué costos, beneficios y acciones administrativas se pueden medir como producto de este tipo de enfoque o acción administrativa?; analizar las nuevas tendencias en reformas del sector público, estilo post NGP, y las nuevas estructuras de gobernanza que incluyen a múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil; y, finalmente, reconocen que se debe profundizar en los efectos de la digitalización en la administración pública bajo este enfoque comparado.

Una fortaleza del libro es el esfuerzo que hacen los autores en explicar lo que está detrás de cada caso, en términos de su historia, presente y cambios administrativos, en los apartes "Factores explicativos", que se encuentran al final de cada tema explorado. Estas reflexiones, a manera de conclusiones generales de los temas, son una forma de que el lector se haga un contexto más completo para entender el porqué de las decisiones tomadas y la forma en que se organiza lo público en los países analizados.

Si se pudiera identificar alguna debilidad en esta obra, se podría referir a dos cuestiones: una general y otra más específica. La primera es una ausencia de posición clara a lo largo del documento en relación con el sistema de gobierno que los autores consideran más apropiado, aunque se debe reconocer que ese no es el objetivo de este análisis comparativo. Al ser un esfuerzo más de tipo descriptivo y analítico que busca encontrar similitudes y diferencias entre los modelos revisados, se queda en esa etapa sin terminar el lector de conocer la posición de los autores con respecto a cuál de los modelos puede ser más o menos eficiente en su tarea de proveer servicios y representar a la ciudadanía. Al no plantear posiciones sobre ese tema, los investigadores limitaron el potencial constructivo de debate académico vinculado a su propuesta de análisis comparado. La segunda debilidad, es tal vez la escasa profundidad prestada al advenimiento de las TICs y su impacto en las administraciones públicas. Si bien es tratado, este tema no logra el análisis suficiente por lo que es de referir la necesidad de avanzar en esta vía con más profundidad, pues en muchos sentidos las TIC reconfiguran modos de abordaje a problemas y modos de interacción con la sociedad, y con ello, incardinan nuevos retos a las administraciones públicas.

Son varias las reflexiones que genera este libro como propuesta de ejercicio comparativo en materia de administración pública, pero se destacan tres principales. La primera es que se trata de un aspecto no solucionado, en constante construcción y, por ende, estamos hablando de organizaciones que no son estáticas en ninguno de los casos estudiados (que buscan representar los modelos europeos). Una segunda reflexión es que son múltiples móviles: económicos, políticos, del contexto internacional, pero también históricos y culturales los que explican las organizaciones administrativas actuales al igual que las reformas llevadas a cabo en cada caso.

Por último, considero importante resaltar que, con respecto a la administración pública, no existe una solución "mágica" que resuelva los problemas de eficiencia y coordinación propios del trabajo público, pero, de la lectura, sí se puede inferir (o, al menos, esa fue mi impresión) que mayores acciones hacia la descentralización generan mejores herramientas hacia una correcta administración pública orientada en función de las necesidades de los habitantes locales. 🇲🇽