

MODELOS ADMINISTRATIVOS, TRADICIONES Y REFORMAS. ¿ÚLTIMO RECURSO EXPLICATIVO?*

Frits van der Meer

Leiden University, Holanda

Jos C.N. Raadschelders

University of Oklahoma, Estados Unidos

Theo Toonen

Technische Universiteit Delft, Holanda

Resumen

Los eventos y experiencias pasadas, para bien o mal, son importantes para comprender problemas actuales en el ámbito público, y para encontrar soluciones apropiadas para tratar esos desafíos. No obstante, cómo exactamente pueda ayudarnos el conocimiento histórico a entender la compleja realidad administrativa de hoy, es una pregunta completamente distinta. En este artículo nos concentramos en cómo el análisis histórico nos ayuda a entender la naturaleza y dirección de la reforma del sector público. Adicionalmente, queremos determinar si, y cómo, la reforma del sector público toma diferentes formas en varios países de Europa occidental, dadas las particularidades de la estructura y tradición político-administrativa de cada país.

Palabras Claves: Reforma Administrativa, Modelos Administrativos, Tradiciones Administrativas, Dimensión Legal de las Reformas.

Abstract

Past events and experiences, for better or worse, are important for comprehending current problems in the public domain and for finding appropriate solutions to deal with these challenges. Nevertheless, how knowledge of history exactly can help us to understand today's' complex administrative reality is an altogether different question. In this paper we concentrate on the question how historical analysis helps our understanding of the nature and direction of public sector reform. In addition, we want to assess whether and how public sector reform various in West European countries given the unique political-administrative structure and tradition in each country.

Keywords: Administrative Reforms, Administrative Models, Administrative Traditions, Legal Dimension of Reform.

* Traducido por Diego Barria

“Antes de entrar en ese estudio, no obstante, es necesario: (i) tomar en cuenta lo que otros han hecho en la misma línea, vale decir, la historia del estudio” (Woodrow Wilson, 1887)

1. Introducción

Los eventos y experiencias pasadas, para bien o mal, son importantes para comprender problemas actuales en el ámbito público, y para encontrar soluciones apropiadas para tratar esos desafíos. No obstante, cómo exactamente pueda ayudarnos el conocimiento histórico a entender la compleja realidad administrativa de hoy, es una pregunta completamente distinta. En este artículo nos concentramos en cómo el análisis histórico nos ayuda a entender la naturaleza y dirección de la reforma del sector público. Adicionalmente, queremos determinar si, y cómo, la reforma del sector público toma diferentes formas en varios países de Europa occidental, dadas las particularidades de la estructura y tradición político-administrativa de cada país.

Al tratar estos temas nos enfrentamos a un complejo desafío conceptual tal como lo es el de la relación entre cambio histórico y la reforma del sector público contemporáneo. A ello se suma que conceptos y explicaciones usados en el debate han sido vagos e indeterminados. Términos como ‘modelo administrativo’, ‘tradición administrativa’ y ‘cultura administrativa’ son usados como sinónimos. Además, usualmente son utilizados como explicaciones de último recurso cuando otras no han funcionado satisfactoriamente. Con el propósito de examinar estos temas, primeramente, proveeremos un análisis de lo que significan, exactamente, conceptos como tradiciones y modelos administrativos.

Otro punto que amerita atención es el de la interpretación unilateral y unidimensional del concepto de ‘reforma’. En varios análisis, está definido de manera bastante precisa en términos de gestión pública, pero el concepto incluye un amplio rango de diferentes tipos. Es importante reconocer diferentes tipos de reforma debido a que la ocurrencia y éxito de éstas puede variar con las tradiciones y modelos nacionales. En la literatura anglo-americana, en particular, hay una tendencia a destacar el éxito de las reformas gerenciales en el mundo angloparlante en comparación con los retardados sistemas continentales, principalmente en Europa central y del sur (véase, por ejemplo, Pollit & Bouckaert, 2004). ¿Tiene asidero esta afirmación o solo es un mito construido y anhelado por la comunidad anglo-americana orientada a la reforma?

La estructura del artículo es la siguiente. Primero, discutiremos el concepto de reforma y estudiaremos las diferentes dimensiones de la reforma. Nos concentraremos, principalmente, en la reforma administrativa, y no en demasía en el cambio de políticas. Habiendo definido la reforma para los propósitos de este trabajo, examinaremos la dimensión histórica que involucra los efectos de las tradiciones y modelos administrativos en diferentes tipos de reforma. Por limitaciones de espacio, cuando evaluemos los efectos de las tradiciones y modelos

administrativos nos concentraremos en la dimensión legal. Finalmente, reexaminaremos nuestra pregunta central y esbozaremos algunas conclusiones.

2. Reforma del servicio público

Al examinar el nivel e intensidad de la reforma del sector público en los sistemas político-administrativos alrededor del mundo, es difícil no verse abrumado por la extensión en la que –al menos en el papel– todos los niveles de gobierno se confiesan favorables a reformar. Éste pareciera ser el criterio fundamental de un gobierno decente (Van der Meer, 2003). Peters y Pierre (2001), incluso, afirman que “Exceptuando, quizás, durante las grandes guerras, la reforma administrativa y las reorganizaciones nunca han tenido la extensión de las que han ocurrido en el período desde, aproximadamente, 1975 en adelante” (2001). Observaciones similares se escuchan respecto al alcance de la reforma de los sistemas de administración pública alrededor del mundo. La intensidad y proximidad de las experiencias contemporáneas pueden ser abrumadoras para un observador enceguecido por la percepción de originalidad y singularidad de los eventos. Pero, ¿son ciertas estas observaciones sobre una ola, nueva y sin precedentes, de esfuerzos de reforma? Considérese la siguiente observación: “si se ven dificultades de acción gubernamental acumulándose en siglos pasados, se deberían ver culminando en el nuestro”. Fue escrita por Woodrow Wilson (1887), por lo que pareciera existir un elemento intemporal en el cambio. En términos de la historia administrativa, probablemente tenemos que suavizar el tenor de la pretendida característica distintiva de las reformas en términos de su número, nivel de penetración e intensidad. Un observador imaginario, francés o prusiano, podría tener la misma opinión al presenciar los cambios revolucionarios en la administración bajo Napoleón y, respectivamente, Freiherr Vom Stein, el reformador del gobierno y la burocracia prusiana, a comienzos del siglo XIX. Una breve mirada a la producción de trabajos recientes realizados por historiadores (administrativos) y expertos del mismo parecer, dejan sobradamente claro que las iniciativas y planes de reforma en gran escala han sido comunes en los gobiernos y sistemas administrativos de todos los tiempos, y, ciertamente, desde finales de la Edad Media. Una serie de ejemplos pueden ilustrar esto. La ola de rediseños de los sistemas político-administrativos empezó en el período entre 1780 y 1820 en toda Europa occidental. Aproximadamente, a mediados del siglo XIX, las estructuras institucionales de los gobiernos fueron rediseñadas en varios países debido a disturbios internos (1848) y/o debido al ascenso del Estado Nación y la creación de una gran cantidad de nuevos Estados (Bélgica, Alemania, Italia y los Estados balcánicos, etc.) que también permitieron una extensa reforma, comparable con la que ocurrió después de la caída del Muro, en 1989. La reforma no estuvo confinada a crear nuevas infraestructuras políticas y constitucionales (incluyendo relaciones y estructuras

intergubernamentales), sino que también incluyó la introducción del imperio de la ley y –en el continente– del *Rechtsstaat*. La introducción del *Rechtsstaat* llevó a la llamada revolución burocrática ‘weberiana’ en la Europa del siglo XIX. El desarrollo del *Rechtsstaat* (democrático), en Europa continental, ocurrió casi simultáneamente con el ascenso de la burocracia legal y se refleja en reformas (de gobierno) comparables en Gran Bretaña, basadas en el Imperio de la Ley. Con esta revolución burocrática, en los últimos cien años han sido bien documentadas (frecuentemente, en términos de racionalización) la eficiencia y efectividad exhaustivas en varios países (Van der Meer, 2002; Raadschelders & Rutgers, 1996; Van der Meer & Raadschelders, 1998; Van de Berg, Van der Meer & Raadschelders, 2005).

De este modo, la reforma es omnipresente y, en realidad, es de todos los tiempos. En general, la mayoría de los países europeos tienen una tradición de reforma respecto a sus diseños constitucionales, marcos institucionales y sus respectivos modelos político-administrativos. Gran parte de los actuales esfuerzos y debates de reforma se encuentran confinados a la dimensión gerencial. Ésta es una mirada bastante limitada y engañosa. En realidad, la reforma del sector público está compuesta de una serie de dimensiones interrelacionadas (Van der Meer, 2002). Para entender la extensión y dinámica de reforma en varios países europeos, a través del tiempo, debemos considerar:

1. La demarcación entre el dominio público y el privado (por consiguiente, determinar el ámbito del Estado), considerando tópicos como la privatización y la desregulación;
2. La distribución de poder entre los niveles central y subnacional del gobierno, tanto territorial (objetivo general) como funcionalmente (objetivo específico);
3. Las relaciones entre el gobierno, en un sentido amplio, y el público (vale decir, personas como sujetos, ciudadanos y clientes);
4. Las relaciones entre las autoridades políticas y el público;
5. Las relaciones entre las autoridades políticas y los empleados públicos de carrera;
6. Las relaciones entre los empleados públicos de carrera y el público;
7. El sistema de gestión de personal, el que incluye cambios en el status legal de los empleados públicos, optimizando el tamaño y la distribución funcional de la administración pública, e introduciendo programas de gestión de personal y gestión de programas de desarrollo;
8. Procesos internos de gestión y estructuras asociadas con la Nueva Gestión Pública (NGP), que incluye la descentralización y desintegración del (antes integral) sistema de gestión interna, entregando poder a los gestores e introduciendo liderazgo y empoderamiento en la administración pública.

Este listado incluye la totalidad de arreglos institucionales (1, 2 y 3), las relaciones específicas entre los actores principales (4, 5 y 6) y las dos características que permiten al gobierno hacer su trabajo (7 y 8). Antes de que podamos decir más sobre esto, debemos examinar las dinámicas históricas detrás de las reformas y, particularmente, el rol de las tradiciones y modelos administrativos.

3. Oportunidades y limitantes institucionales; tipos de sistemas administrativos y contexto histórico; herencias históricas y tradiciones estatales

La cita a Woodrow Wilson en la introducción ha sido tomada de una extensa sección histórica introductoria que argumenta sobre la necesidad del estudio de la administración en los Estados Unidos. Ella ilustra el hecho que, cuando comenzó el estudio del gobierno y la administración, la dimensión histórica (comparativa) fue incluida como un elemento integral en los Estados Unidos y Europa. Adicionalmente, el enfoque histórico fue combinado con el comparativo, bastante común en los estudios de sociedad en los siglos XIX y XX en ambas regiones. Véase, por ejemplo, el enfoque histórico, y enfocado en distintos países, de Weber. ¿Qué pasó con el enfoque histórico-comparativo después de la segunda guerra mundial? Pollitt & Bouckaert (2004:160) apuntan a una actitud del tipo 'la historia murió, todo es literatura nueva', tanto en la gestión privada como en la del sector público. La gestión se enfrenta a nuevos desafíos debido a rápidos cambios ambientales, por lo que no puede sino "dejar rápidamente atrás los viejos asuntos" (Pollitt & Bouckaert, 2004). Quizás se puede encontrar esta actitud ahistórica en gestores privados y públicos y, en menor medida, en aquellas unidades académicas que estudian la NGP. No obstante, asumir una actitud ahistórica no la hace cierta. Además, ¿podemos permitirnos una actitud ahistórica?

En realidad, nunca estuvo ausente un enfoque histórico de la administración pública, menos en Europa (nos abstenemos de citar varios estudios) y en los Estados Unidos (véase Raadschelders, 2000). Sin embargo, vemos un rescate de los enfoques históricos (institucionales) en las últimas dos décadas. La publicación de varias revistas nuevas (por ejemplo, *Journal of Policy History* desde 1989; *Journal of Management History* desde 1994; y *Management and Organizational History* desde 2006), un importante anuario (*Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* o *European Yearbook of Administrative History*, desde 1989) y dos manuales (Finer, 1997; Raadschelders 1998) demuestran algún grado de interés. Tanto en Europa como en los Estados Unidos, los estudios de historia administrativa han crecido en la última década, aunque permanecen en la periferia del campo de estudio.

Tener un pasado o estar anclado en el tiempo, difícilmente, es una razón suficiente para que los expertos contemporáneos en administración pública se comprometan a estudiar la dimensión histórica del gobierno y la administración actual de manera distinta que la satisfacción del apetito del anticuario. ¿Cuál es el beneficio práctico? De acuerdo con el conocimiento general, las decisiones pasadas influyen en los asuntos y problemas del presente. Las políticas y organizaciones públicas contemporáneas están ancladas en el pasado. A menudo se señala que esta es la razón por la que “la generación actual de ciudadanos, servidores públicos y futuros líderes en política y administración podrían beneficiarse del conocimiento sobre la construcción del Estado administrativo y el rol que desempeñó en la formación de la sociedad de hoy” (Raadschelders, 2003). Esta mirada del uso de la historia abre preguntas importantes y, a menudo, sin contestar. ¿Podemos aprender de la historia y, de ser así, qué es exactamente lo benéfico de lo que aprendemos? En efecto, uno podría, incluso, acusar a los propulsores del historicismo de un grado de ingenuidad. Los conocimientos del pasado pueden fácilmente ser suplementados por disparates de un pasado dado (véase Raadschelders, 1998); por ejemplo, las experiencias en los Balcanes y Rusia, donde este enfoque es estimulado para borrar ciertos aspectos del pasado. Además, fácilmente podrían estar involucrados elementos del uso normativo y prescriptivo de la historia. A menudo, la historia o experiencia histórica es usada para plantear un argumento o llegar a una conclusión que necesita una bendición de autoridad y ¿qué más autoritario que el Tiempo mismo? Aunque la historia -en tanto instrumento para justificar las acciones del presente- puede ser componente y elaboración esencial de la “tradicción”, una visión normativa o prescriptiva debe ser manejada con cuidado por los expertos en administración pública, para evitar verse involucrados en entregar bases de legitimación a los gobiernos.

Sin un marco que explique la importancia e impacto del tiempo, la historia carece de sentido. ¿Cómo podemos usar la dimensión temporal de forma más comprensiva para explicar las actuales realidades político-administrativas y los desafíos que enfrenta? Debería prestarse atención a los contenidos exactos que ella tiene en nuestro entendimiento de las situaciones y problemas actuales. Como argumenta Lynn (2006): “ampliar la perspectiva sobre la importancia del pasado depende de los intentos por entender... cómo la historia afecta la evolución comparativa del Estado y el gobierno”. Kickert y Hakvoort apuntan al hecho “que el contexto institucional de un Estado en particular y su administración es relevante para la forma y contenido que las reformas asumen ahí, y para su éxito o fracaso” (2000: 223).

La determinación de cómo la historia afecta, exactamente, la evolución de las reformas requiere de observación empírica (Lynn, 2006). Sin embargo, acumular evidencia sólo es relevante después de definir las variables dependientes e independientes relevantes. Para nuestros propósitos, nuestro objeto de estudio es la comparación del nivel, contenido y modo

de la reforma político-administrativa en varios países de Europa occidental. La reforma es vista como un proceso intencional de cambio para poder mejorar el diseño institucional del sector público. El adjetivo 'institucional' se refiere a características como la persistencia, reconocibilidad externa y reproducción de sistemas normativos relevantes que le dan estructura y sentido a los procesos de gobernanza (pública). Los arreglos institucionales no aparecen de la nada. La evolución del Estado y el gobierno, y, por tanto, el diseño institucional, es considerada y percibida como una serie de decisiones en el tiempo que se refieren, afectan y -de tiempo en tiempo- redefinen el diseño institucional de una determinada estructura política, construyendo sobre las normas y valores relacionados a un sistema en particular. Es aquí donde la dimensión histórico-institucional entra en nuestra discusión de la reforma. Las decisiones son tomadas en el tiempo. Ocurren eventos que tienen relación con el diseño institucional de un sistema administrativo dado. Aunque lo deseemos, nunca podemos escapar (completamente) de las decisiones tomadas en el pasado, dado que no podemos reinventar la sociedad ni la estructura organizacional en la que vivimos. La educación, la aculturación, en un sentido amplio, y la socialización moldean a los individuos como seres sociales y los encapsulan en los marcos institucionales de la sociedad. La trayectoria de las decisiones institucionales pasadas posiblemente limitan las opciones del presente, pero también pueden informarlas (vale decir, experiencia). Lo que el cientista social considera como forzamiento (expresado en el concepto de *path dependency*), en ojos del historiador es evidencia de continuidad. Al mismo tiempo, los cambios ocurren siempre y en todas partes, pero nunca en la misma forma. Para el historiador no parece inusual que la continuidad, diversidad y cambio se manifiesten en cualquier tiempo (Tholfsen, 1967). Los científicos sociales prefieren un contraste más fuerte entre períodos de statu quo y de cambio rápido. He aquí, la distinción entre cambio evolutivo y cambio puntuado (Lynn, 2006; Baumgartner and Jones, 1993; Bezes & Lodge, 2007). Siguiendo a Darwin, el cambio evolutivo es gradual, con el organismo adaptándose a las cambiantes circunstancias ambientales. Lo que conduce la evolución es el cambio pequeño, continuo e individual. En administración pública este enfoque es visible en el incrementalismo de Lindblom. Sin embargo, el sobrino de Darwin, el estadístico Francis Galton, en desacuerdo, plantea, en cambio, que los períodos largos de *stasis* son interrumpidos por breves períodos de cambio rápido, esto es, largo y discontinuo (Gregory, 2008: 474). Stephen J. Gould llama a esto 'equilibrio puntuado', un término entusiastamente abrazado por los institucionalistas históricos. La noción de que todo periodo tiene signos de continuidad, diversidad y cambio ha sido descartada muy rápidamente.

El *path dependency* se revela en tradiciones y modelos administrativos, y en las normas y valores que estos incluyen. Términos como tradiciones, modelos y cultura no son claramente definidos sino que bastante borrosos. Quizás esto explica su popularidad y utilidad. El concepto de tradición es, a menudo, discutido y evocado pero, generalmente, no es delineado. La

tradicción es tomada como costumbre, práctica, entregada en el tiempo a través de procesos de socialización y enculturación. La tradición provee estructuras y significados y por eso simplifica la interacción humana. También puede ser definida como una herencia del pasado que tiene una dimensión contemporánea. Por ejemplo, Raadschelders (2007) sostiene que las tradiciones proveen una forma de organizar y comparar realidades sociales potencialmente complejas, y que son desarrolladas sobre la base de 'lo que es'. Lo último es bastante interesante por cómo son reformuladas y concebidas las tradiciones desde la situación actual. Debemos tener cuidado cuando invocamos la tradición (administrativa), dado que las tradiciones pueden ser (re)inventadas o apuntar a mitos o un pasado imaginario (Hobsbawm, 1983). Por ejemplo, en varios países y ciudades el origen preciso de los arreglos institucionales, y el significado de eventos particulares, se han perdido en la bruma del pasado. Con el fin de mejorar la historia y la moral ciudadana, se ha creado o anexado un pasado noble. No obstante la naturaleza inventada de las 'nuevas' tradiciones, ellas operan como una fuerza cohesionadora dentro de cierta estructura política. En el ámbito público, estas tradiciones administrativas resguardan a las estructuras y procesos gubernamentales de cambios no deseados. Debido a que existe una preferencia por la continuidad del funcionamiento del gobierno, Rugge argumenta que la burocracia es más persistente que los sistemas políticos y/o los arreglos institucionales (Rugge, 2003: 178). Retomaremos este punto en la siguiente sección.

Aparte de la tradición administrativa, existe una vasta y creciente literatura que apunta a la importancia de las características de los modelos (político)administrativos, para el contenido, dirección y éxito de las iniciativas de reformas. Interesantemente, mientras que la importancia y existencia de tradiciones y modelos administrativos están enfatizadas en los campos de la política y la administración pública comparativas, están visiblemente ausentes de la atención y actuales análisis profundos de cómo las características de estos modelos y tradiciones afectan, estimulan u obstaculizan las reformas. Aquí se encuentran presentes dos tipos de dificultades.

El primer problema se relaciona con qué constituye un sistema administrativo. La palabra sistema implica cierta 'totalidad' o algunos elementos que puedan ser definidos como un 'todo' para efectos analíticos. Por ejemplo, un sistema nacional particular en el cual se espera que exista cierto grado de coherencia entre diversos elementos, relativamente fijado. Argumentamos que cualquier modelo de sistema institucional debiera incluir el sistema político, el sistema burocrático, el sistema estatal, los patrones de interacción con la sociedad y el sistema legal.

Un segundo problema es el agrupamiento de modelos nacionales en familias de sistemas. En el campo del gobierno comparativo, generalmente, encontramos la siguiente clasificación: un modelo anglo-americano, uno continental dividido en un modelo napoleónico (o inspirado en Francia) y el *Rechtsstaat* alemán, un modelo escandinavo, y modelos mixtos inclasificables,

como el existente en Holanda. Este modelamiento en familias de sistemas es bastante superficial y tradicional.

Deberíamos considerar las dimensiones conceptuales subyacentes a estos modelos. Las configuraciones a escala mundial de los sistemas de administración pública, como las desarrolladas respectivamente por Heady (1996) y Morgan (1996), son de uso limitado, toda vez que los países occidentales están agrupados en una sola sección o elemento de la configuración. Ellos no presentan el tipo de detalles deseados. Por otra parte, los académicos de los países occidentales pueden estar demasiado inclinados a sobreestimar las diferencias entre sus países. B. Guy Peters usa las siguientes dimensiones: las fronteras y la relación entre el Estado y la sociedad, el foco político administrativo en la gestión o en la ley, la relación entre la política y los burócratas, y el grado de uniformidad (Peters, 2003). Steen et al. (2005) miran hacia el rol y posición del Estado, el rol de la ley y los fundamentos legales, las relaciones político-administrativas, y las relaciones intergubernamentales. Pollitt y Bouckaert (2004) apuntan a la estructura estatal, al gobierno ejecutivo, la cultura administrativa, y la diversidad de asesoramiento en políticas para tipificar los sistemas de administración pública. Su trabajo se concentra en el sistema administrativo de una manera más limitada. Combinando diferentes enfoques, podemos distinguir siete dimensiones a ser consideradas en cualquier modelamiento de sistemas estatales y administrativos: la estructura del Estado, la relación entre Estado y sociedad, las características del sistema político, la naturaleza de los sistemas administrativos, las relaciones intergubernamentales, las relaciones político-administrativas y los fundamentos legales. Daremos una mirada más cercana a estas tradiciones y reformas legales.

4. La dimensión legal de la reforma

Para efectos comparativos, es importante comprender que hay ciertas diferencias básicas en el rol que la legislación –tanto como actividad como en términos de leyes y regulaciones específicas– juega en los asuntos de Estado. Al respecto, podemos hablar de modelos legales con ciertas tradiciones que forman una cultura legal, más o menos, persistente. A menudo, se presenta una división cruda entre los sistemas legales civiles y consuetudinarios, según la cual el primero es más formalista y menos flexible. Pero, ¿es válida esta evaluación? Debemos considerar diferentes dimensiones de los sistemas legales para comprender los posibles efectos en el contenido, dirección y velocidad de las reformas.

Un punto de partida es cómo se traduce la *res publica* o “interés común” en términos legales. En teoría política y en administración pública, la relación entre el Estado y la sociedad, y como ésta influencia la conceptualización en el estudio de la administración pública (Stillman, 1990; Rutgers, 2002), ha recibido una amplia atención en las últimas décadas. En esta literatura,

nuevamente se exponen las diferencias en los conceptos de Estado entre la interpretación de la ley consuetudinaria anglo-sajona y la de la ley civil continental europea (principalmente, codificada y basada en la legislación romana) (Dyson, 1980). Según se afirma, los Estados que tienen una tradición de ley civil tienen relaciones más cercanas con la sociedad. El Estado es más que una mera colección de individuos. Esta percepción ha sido, particularmente, manifiesta en la teoría orgánica del Estado alemana. El desarrollo social es, por lo tanto, un esfuerzo e interés, buscado tanto por el Estado como por los individuos. En esta tradición, se espera un rol más activo del Estado y del gobierno. En el modelo inductivo (supuestamente pluralista) de interés público, el rol del Estado es más limitado e incluso la existencia de un Estado institucional es dudosa (por ejemplo, los orígenes sin Estado de América). ¿Hasta qué punto es empíricamente válida esta lectura de teoría política normativa sobre la relación entre la tradición legal y el tamaño del gobierno? Si fuese correcta, podríamos imaginar que los sistemas de ley consuetudinaria son menos propensos a la expansión del gobierno y más inclinados a la contracción del sector público que los sistemas de ley civil. Sin embargo, debemos comprender que los conceptos de (ausencia de) Estado están basados en creencias y convicciones profundamente valoradas. ¿Cómo se podría, por ejemplo, fomentar una concepción de Estado (fuerte) en los inicios de los Estados Unidos, dada la ideología revolucionaria y republicana, después de haber luchado contra la violencia y soberbia del rey Jorge de Gran Bretaña? (Véase, por ejemplo Stillman, 1990; Rutgers, 2002). Curiosamente, la supuesta ausencia de Estado es también considerada relevante en el caso británico. Allí, tiene sus momentos más apreciados en el mito del inglés nacido libre, que data de la resistencia sajona al dominio feudal de los normandos, la Carta Magna y la Revolución Gloriosa. Desde Gran Bretaña, esta concepción alcanza a Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia y los Estados Unidos. La idea de que las características del modelo del interés público limitan al gobierno podría tener razón con respecto a una restringida *interferencia social y económica* durante las eras de Reagan y Thatcher, en Gran Bretaña y Nueva Zelandia, respectivamente, y, en menor medida, en los Estados Unidos; sin embargo, desde una perspectiva histórica –y ahora tenemos que mirar hacia atrás– este argumento se ve bastante débil. El New Deal en los Estados Unidos y el desarrollo de los Estados de bienestar, en cualquier parte, son buenos ejemplos. La situación en Australia y Nueva Zelandia no ha sido muy diferente. Por ejemplo, la intervención gubernamental en salud y educación en el Reino Unido ha sido (y sigue siendo) absolutamente alta. Lo mismo aplica para la educación (en términos del tamaño del personal) en los Estados Unidos. Las cifras comparativas del número de empleados públicos civiles en el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos, son completamente similares, y en algunos casos mayores, que, por ejemplo, Alemania y Holanda (Van der Meer, 2008). De esta forma, tanto países con sistemas de interés público y ley consuetudinaria, y los países ‘estatistas’ de ley civil han tenido grandes gobiernos. El énfasis en los recortes de personal y

menor interferencia de las políticas está limitado a los ámbitos sociales y económicos, pero no incluyen, por ejemplo, las políticas de seguridad nacional. Particularmente en el Reino Unido y Nueva Zelandia (no tanto en los Estados Unidos), se han realizado recortes y cambios en el tamaño del personal y en las operaciones del gobierno. Parte de su éxito relativo puede ser explicado por la necesidad financiera y el liderazgo político.

Junto con conceptualizar el Estado en una perspectiva legal, tenemos que considerar cómo y en qué medida estos modelos y tradiciones legales afectan la reforma. Esto se relaciona con las variaciones de diseños y principios constitucionales dentro de los sistemas legales. En las constituciones, cuales sean sus características, al menos una parte del diseño institucional del sistema político-administrativo y de su relación con la sociedad, debe estar prescrito. Estos componentes prescriptivos son importantes, ya que –al menos, parcialmente– describen cómo pueden realizarse los cambios en esas instituciones. En adición a este nivel constitucional, desde una perspectiva de opción colectiva, podemos observar cómo las reformas en general deben ser legisladas como partes (en particular, el sistema administrativo) que no son incluidas en el diseño constitucional (formal). Se argumenta que las reformas en algunos sistemas político-administrativos tienen que ser ‘legalizadas’ para ser efectivas, mientras que en otros sistemas no, o son realizadas de manera diferente –por ejemplo, trazando un marco general–. ¿Puede esta división ser colocada en la línea de la ley consuetudinaria y la ley civil, como a veces se propone? La respuesta tiene que ser negativa. Cuando miramos a la dimensión constitucional, tenemos la distinción entre los sistemas legales escritos y no escritos, o codificados y no codificados. Esta distinción no es paralela a las diferencias entre sistemas legales y tradiciones. Los Estados Unidos tienen una constitución escrita¹, mientras que el Reino Unido tiene una serie de documentos escritos que juntos sirven como una constitución, y los dos son considerados como sistemas de ley civil en términos de su origen.

Si una constitución está escrita o no, no tiene mayores consecuencias para la capacidad de reformar. Son mucho más importantes las reglas contenidas en el diseño constitucional en relación a la necesidad de mayorías calificadas y los procedimientos especiales requeridos para cambiar la constitución. Esto cobra aun mayor importancia cuando las constituciones tienen listas que abarcan más temas y regulaciones detalladas dentro de su texto. En los sistemas constitucionales, con elaborados y complejos procesos de cambio constitucional, la reforma del sistema político-administrativo será más difícil que en la mayoría de los sistemas simples. El Reino Unido puede ser un ejemplo de un sistema constitucional simple mientras

¹ H. Patrick Glenn (2004: 248) argumenta que el sistema legal de los Estados Unidos, crecientemente, se ha tomado más “civilizado. En varios aspectos, la ley norteamericana representa una negación deliberada del principio de la ley consuetudinaria, siendo las preferencias dadas a ideas derivadas claramente de la ley civil”.

que los Estados Unidos tienen un sistema complicado, como la mayoría de los demás sistemas constitucionales. No obstante, en el Reino Unido esta flexibilidad se ha hecho más limitada, debido a que los grandes cambios (la delegación de autoridad y, a menudo, las propuestas de tratados europeos) requieren de un referéndum que les dé apoyo popular. De este modo, si bien en ciertos países de Europa continental existen textos constitucionales extensos, esto ciertamente no es una característica común. La estabilidad constitucional, particularmente en el noroeste, muestra que los diseños constitucionales detallados no inhiben el cambio. Además, por ejemplo en el caso de Holanda, encontramos un proceso de de-constitucionalización. Un elemento adicional se encuentra en el proceso de la revisión legal o judicial (Kunneke, 2007), usualmente bajo la responsabilidad de las cortes constitucionales. Estas cortes juegan un rol importante, particularmente en los sistemas federales donde los temas de soberanía requieren ser mediados entre Estados semi-soberanos, y cuando existen ciertas dudas respecto a la calidad del proceso político en países que adoptan el ordenamiento democrático después de una dictadura. Estos procedimientos de revisión pueden limitar, seriamente, a los gobiernos y obstruir su libertad para introducir cambios institucionales desde el centro. Nuevamente, esto no está confinado a un sistema en particular.

En adición a estas dimensiones constitucionales, tenemos que considerar el efecto sobre la forma que la legislación toma en el nivel no constitucional. Una 'ley o acto del Parlamento' no tiene la misma significación operacional en cualquier parte como vehículo para el cambio administrativo. En los sistemas continental-europeos, la legislación detallada, instrumental, y ejecutable, con la que el legislador trata de afectar directamente y determinar acciones operativas, supuestamente, desempeña un rol más importante que en las tradiciones anglo-americanas. ¿Es esto cierto? En los sistemas de regulación estatutaria, por medio de un marco legal, la idea básica es que las leyes y regulaciones pueden formar resultados, pero no determinarlos. A través de la legislación, son formuladas las limitantes y condiciones generales dentro de las cuales está ocurriendo la acción operativa. En varios sistemas continentales hay un potencial para reformas no legisladas o, incluso, de proporción constitucional. Adicionalmente, en los modelos Westminster es necesaria una ley del Parlamento para legitimar la actividad estatal e inducir un cambio. En los sistemas que operan con la idea de una constitución orgánica o viviente, incluso, pueden ocurrir cambios fundamentales y transformaciones del sistema, sin un parlamento que les preste real atención. Ziller (2003) afirma que "... la ley como tal no es un obstáculo para la reforma administrativa, ni para la introducción de la gestión: es un conjunto de herramientas que pueden ser utilizadas, buena o malamente, de acuerdo con la educación legal de quienes tienen que levantar e implementar nuevos modelos de gestión". Otra dimensión respecto a la relación entre la tradición legal y la reforma, tiene que ver con el rol sustantivo de las orientaciones de los empleados públicos: ¿son ellos expertos en la tradición de la ley civil o

gestores en la tradición consuetudinaria? Un problema es que no se hace una distinción respecto a los distintos niveles de gobierno. En todos los sistemas, los gobiernos locales y las agencias regionales siempre han estado relativamente más orientados al servicio y el desempeño que las instituciones nacionales. De igual manera, tanto en la ley civil como en la consuetudinaria se aprecia mucha variación en las áreas de políticas. Sin embargo, son completamente interesantes las ideas de que en el modelo *Reechtstaat* las reformas tienen que ser preparadas por leyes y que los empleados públicos con formación jurídica pueden tener dificultades de adaptarse a una perspectiva gerencial u orientada al desempeño (Pollitt & Bouckaert, 2000:53-54). Se afirma que existe amplia evidencia cuando tomamos en cuenta el crecimiento de la popularidad, entre 1980 y 1990, de las ideas de Nueva Gestión Pública en el Reino Unido, Nueva Zelandia y, en menor extensión, en otros países anglo-americanos. Pero, ¿se debe la capacidad de reforma a la orientación gerencialista de los sistemas de ley consuetudinaria? Como se argumentó, el duro clima económico y las funestas condiciones financieras y presupuestarias de esos países fomentaron reformas radicales. Ayudado por un fuerte liderazgo político, y apoyado por un sentido societal de urgencia, se quebró un molde político-administrativo y social que dificulta las reformas socio-económicas y del sector público. Esto podría explicar la posición relativamente fuerte de Gran Bretaña y Nueva Zelandia en las mediciones sobre reformas gerenciales. Sin embargo, el registro de reformas, anterior a la década de 1980, es bastante débil. El Reino Unido tiene una tradición de reformas lentas e incompletas, como mostraron las reformas Northcote-Trevelyan del servicio civil, en el siglo XIX (Greenway, 2004). En los Estados Unidos, la cantidad de propuestas en papel no fueron igualadas por reformas (administrativas) reales. Adicionalmente, debemos afirmar que la perspectiva gerencial en la administración pública siempre ha sido endémica en estos países. Así, en cierto sentido, enfocar las reformas en una perspectiva gerencialista es más provechoso que lo usual en el Reino Unido y Nueva Zelandia, aunque quizás sólo un poco más radical. De esta forma, las reformas de estilo gerencial son más comunes, e introducidas más fácilmente, que en países con una política continental o una orientación de preeminencia legal. En aquellos países, la reforma comúnmente ha tomado una forma diferente y más amplia, como puede verse en sus respectivas historias administrativas (Raadschelders & Bemelmans-Videc, 2007).

Entonces, ¿cuáles son los efectos de la supuesta orientación legal de los empleados públicos continentales sobre el nivel de reforma? En países de la Europa del norte, el temprano desarrollo de una burocracia relativamente fuerte y una elite administrativa, históricamente, ha llevado a una situación en la que el 'control político' ha podido quedar a una distancia prudente, previniendo el clientelismo y que el sistema de botines políticos penetre la burocracia. Ahí, dominó un enfoque legal (y orientado a las políticas), donde se esperaba que los actores (políticos, empleados públicos y cuerpos del tercer sector) actuaran conforme al espíritu de la

ley. El *imperio de la ley*, en esta tradición, no es una camisa de fuerza sino un facilitador en el propósito de satisfacer las demandas sociales. Por otra parte, en sistemas como Italia, España, Portugal y Grecia, así como en Bélgica, la burocracia, tradicionalmente, ha tenido bajo status, en parte debido a que los empleados públicos fueron/son generalmente nombrados a través del patronazgo. Sin embargo, paradójicamente, los oficiales de gobiernos y los empleados públicos se ven a sí mismos como neutrales servidores del Estado. En un esfuerzo por ganar legitimidad, pero también por convicción profesional, “conciben sus roles en términos formales-legalistas como intérpretes de la ley, y la mayoría de los empleados antiguos serán abogados titulados” (Page, 1995: 278). En estos sistemas, la ley sirve como el alfa y omega de las reformas que están siendo enfocadas en términos legales antes que en los de políticas. La ley, fácilmente, se convierte en un vehículo para la política de las reformas. Sin embargo, es obvio que la realidad legal puede diferir sustancialmente de las realidades social, política y burocrática.

5. Conclusión

En la introducción argumentamos que el conocimiento de la historia puede ayudarnos a entender la compleja realidad administrativa de hoy. En este artículo nos enfocamos en cómo el análisis histórico nos ayuda a comprender la naturaleza y dirección de la reforma del sector público. Nuestra interrogante central fue, en qué medida, la reforma del sector público varía en los países occidentales de acuerdo a las variaciones en las tradiciones administrativas y los modelos político-administrativos. En la literatura sobre gestión pública, se ha vuelto extremadamente popular la idea que un gran grado de diferencia en los marcos, sistemas y tradiciones legales es responsable del nivel y facilidad con que pueden ser implementadas las reformas. Un ejemplo bien conocido es la propuesta de Pollitt y Bouckaert (2004) y Painter & Peters (2007) respecto a que los países con leyes civiles, y comúnmente con tradiciones asociadas al *Rechtsstaat*, son más lentos en responder a los cambios sociales, económicos y políticos que, por ejemplo, los Estados anglo-americanos basados en las tradiciones consuetudinarias y modelos de interés público. En la década de 1960, se creía que el Westminster era un modelo superior para la reforma, el mejor que podría establecer la democracia. Actualmente son redescubiertas las virtudes del modelo más alemán de *Rechtsstaat*, no solo en Europa (Verheijen y Rabrenovic, 2007). Incluso en la administración pública estadounidense, se han tomado pasos dubitativos, no sólo para reencontrarse con el ‘Estado’ sino que también para reevaluar la importancia del estudio del derecho administrativo para el estudio de la administración pública (Rosenbloom, 2004). Gran parte de la atención hacia las reformas siempre ha estado basada en el día a día de las decisiones inmediatas. Se ha concentrado en curas en el nivel operativo y, en algunos países, en el nivel de las decisiones colectivas, la toma de decisiones conjuntas y

políticas públicas. Con excepción de unos pocos países, las reformas en el mundo occidental han afectado, incluso menos, al sistema político (Raadschelders & Bemelmans-Videc, 2007) y los fundamentos constitucionales. Las reformas han ocurrido dentro de un contexto político y constitucional estable. Si bien existen distintivos patrones nacionales de reforma, el patrón institucional general de los sistemas administrativos occidentales todavía se parece al modelo burocrático weberiano. Varios de los intentos por llegar (nuevamente) al servicio civil de 'departamentos centrales', en realidad, parecen un esfuerzo por restaurar la elite tradicional de especialistas de administración general, alguna vez catalogada como 'burocracia'.

Referencias Bibliográficas

Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bekke, Hans A.G.M. y Frits M. van der Meer. 2000. West European Civil Service Systems: Variations and Similarities. En *Civil Service Systems in Western Europe*, editado por Bekke, H.A.G.M. y Van der Meer, F.M, 275-289. Cheltenham: Edward Elgar.

Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry y Theo A.J. Toonen (Eds.). 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

Berman, Harold. 1983. *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press

Bezes, Philippe y Martin Lodge. 2007. Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Civil Service Systems. En *Civil Service in the 21st Century*, editado por Raadschelders Jos C.N., Theo A.J. Toonen y Frits M. van der Meer, 121-136. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dyson, Kenneth. 1980. *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robinson.

Finer, Samuel E. 1997. *The History of Government from the Earliest Times* (3 Vol.), Oxford: Oxford University Press.

Glenn, H. Patrick. 2004. *Legal Traditions of the World*. Oxford: Oxford University Press.

Greenway, John. 2004. Celebrating Northcote-Trevelyan: Dispelling the Myths. *Public Policy and Administration* 19 (1): 1-14.

Heady, Ferrell. 1996. Configurations of Civil Service Systems. En *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry y Theo A.J. Toonen, 207-226. Bloomington: Indiana University Press.

Gregory, Frederick. 2008. *Natural Science in Western History*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.

Hobsbawm, Eric. 1983. Introduction: Inventing Traditions. En *The Invention of Tradition*, editado por Hobsbawm, Eric y Terence Ranger, 1-14. Cambridge: Cambridge University Press.

Kickert, W.J.M. y J.L.M. Hakvoort. 2000. Public Governance in Europe: a Historical-Institutional Tour d'Horizon. En *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*, editado por van Heffen, O., W.J.M. Kickert y J.A. Thomassen, 223-256. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers

Künneke, Martina. 2007. *Tradition and Change in Administrative Law*. Berlin/Heidelberg: Springer.

Lynn, Laurence E. 2006. *Public Management Old and New*. New York/London: Routledge.

Morgan, E. Philip. 1996. Analyzing Fields of Change. Civil Service Systems in Developing Countries. En *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry y Theo A.J. Toonen, 227-243. Bloomington: Indiana University Press.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Page, Edward C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. New York: Harvester Wheatsheaf.

----- 1995. Administering Europe. En *Governing the New Europe*, editado por Hayward, Jack y Edward C. Page, 257-285. Cambridge: Polity Press.

Painter, Martin y Jon Pierre. 2007. Been There-Where Next? The Analysis of Administrative Tradition. Ponencia presentada al seminario *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, organizado por la City University Hongkong, 23-24 Junio, Hong Kong, China.

Peters, B. Guy. 2003. Administrative Traditions and Anglo-American Democracies. En *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, editado por Halligan, John, 10-26. Cheltenham: Edward Elgar.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, Jos C.N. y M.Rutgers. 1996. The Evolution of Civil Service Systems. En *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry y Theo A.J. Toonen, 67-99. Bloomington: Indiana University Press.

Raadschelders, Jos C.N. y Marie-Louise Bemelmans-Videc. 2007. Political System Reform. Can Administrative Reform Succeed Without? En *Civil Service in the 21st Century*, editado por Raadschelders Jos C.N., Theo A.J. Toonen y Frits M. van der Meer, 279-296. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Raadschelders, J., Theo Toonen, y F.M. van der Meer, F.M., 2007. Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century. En *Civil Service in the 21st Century*, editado por Raadschelders Jos C.N., Theo A.J. Toonen y Frits M. van der Meer, 299-315. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Raadschelders, Jos C.N. 1998a. *Handbook of Administrative History*. New Brunswick: Transaction.

----- 1998b. Evolution, Institutional Analysis, and Path Dependency. An Administrative-Historical Perspective on Fashionable Approaches and Concepts. *International Review of Administrative Sciences* 64 (4): 565-582.

----- 2000. Administrative History of the United States: Development and State of the Art. *Administration & Society* 32 (5): 499-528.

----- 2003. *Government. A Public Administration Perspective*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

----- 2007. Tradition in the Study and Practice of Public Administration: Explorations and the Case of Negotiable Authority. Ponencia presentada en la conferencia *Governing by Looking Back*,

organizada por Research School of Social Sciences y Australia National University, 12-14 diciembre, Camberra, Australia.

Rosenbloom, D. H. 2003. *Administrative Law for Public Managers*. Boulder, CO: Westview.

Rugge, Fabio. 2003. Administrative Tradition in Western Europe. En *Handbook of Public Administration*, editado por Peters, B. Guy y Jon Pierre, 177-191. London: Sage.

Rutgers, Mark R. 2002. Traditional Flavors. The Different Sentiments in American and European administrative Thought. *Administration & Society* 32 (2): 220-244.

Steen, Trui P.S., Frits M. van der Meer, Casper. F. van den Berg, Patrick Overeem y Theo. A. J. Toonen. 2005. *Andere Overheid in het Buitenland: Inrichting van de Centrale Overheid. En Internationale Vergelijking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Stillman, Richard J. 1990. The Peculiar 'Stateless' Origins of American Public Administration and Consequences for Government Today. *Public Administration Review* 50 (2): 156-167.

Tholfsen, Trygve R. 1967. *Historical Thinking: An Introduction*. New York: Harper and Row.

Van der Meer, F. y Jos C.N. Raadschelders (Eds.). 1998. *Administering the Summit*. Brussels: IIAS.

Van der Meer, F., T. Steen y A. Wille. 2007. Western European Civil Service Systems. A Comparative Analysis. En *Civil Service in the 21st Century*, editado por Raadschelders Jos C.N., Theo A.J. Toonen y Frits M. van der Meer, 34-49. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Van der Meer, F. 2002. Civil Service Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State. Ponencia presentada en el Paul van Riper Symposium en *ASPA Conference*, 27- 30 de octubre, Phoenix, Arizona, Estados Unidos.

------. 2008. Een Toekomst met Ambtenaren: de Behoeftte aan Bijzondere Werknemers. *Bestuurswetenschappen* 1: 36-54.

Verheijen, T. y A. Rabrenovic. 2007. Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide. En *Civil Service in the 21st Century*, editado por Raadschelders Jos C.N., Theo A.J. Toonen y Frits M. van der Meer, 17-33. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.

Wunder, Bernd (ed.). 1995. *The Influences of the Napoleonic "Mode" of Administration on the Administrative Organization of Other Countries* (Cahier d'Histoire de l'Administration, vol. 4.). Brussels: International Institute of Administrative Sciences.

Ziller, Jacques. 2003. The Continental System of Administrative Legality. En *Handbook of Public Administration*, editado por Peters, B. Guy y Jon Pierre, 260-268. London: Sage.

Frits van der Meer es Profesor Asociado en administración pública comparada en el Departamento de Administración Pública de la Universiteit Leiden, de Holanda. Es Doctor en Administración Pública por la Universiteit Leiden, donde, anteriormente, estudió historia económica. Se especializa en historia administrativa y en sistemas de servicio civil en perspectiva comparada. Entre sus últimas publicaciones se encuentra la co-edición del libro *Civil Service in the 21st Century* (Palgrave Macmillan, 2007).

E-Mail: meerf@fsw.leidenuniv.nl

Jos Raadschelders es Full Profesor y Henry Bellmon Chair of Public Service en el Departamento de Ciencia Política de la University of Oklahoma, en los Estados Unidos. Es Doctor en Administración Pública por la Universiteit Leiden, de Holanda. Actualmente, es Managing Editor de *Public Administration Review*, y forma parte de los comités editoriales de *International Public Management Journal*, *Journal of Public Affairs Education*, y *Administrative Theory and Praxis*. Se dedica a la historia administrativa, y es autor de libros como *Handbook of Administrative History* (Transaction, 1998) y *Government. A Public Administration Perspective* (Sharpe, 2003).

E-Mail: raadschelders.ou.edu

Theo Toonen es Decano de la Facultad de Tecnologías, Políticas y Gestión de la Technische Universiteit Delft, de Holanda. Es Doctor por la Erasmus University Róterdam. Anteriormente, fue Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universiteit Leiden, de Holanda. Forma parte del comité editorial de *Administration & Society*. Sus temas de interés son la administración pública comparada y la reforma del sector público. Ha publicado capítulos en libros como *Handbook of Public Administration* (Sage, 2003) y artículos en revistas como *Public Administration*.

E-Mail: T.A.J.Toonen@tudelft.nl

