

La modernización administrativa y la reforma del sector público en Alemania. Una perspectiva general¹

Joachim Jens Hesse

(Traducción: Manuel Estepa)



Las características básicas del sector y la administración pública en Alemania: 1949-1989

En términos legales, organizativos y procedimentales, los años que median entre 1949 (cuando las constituciones en ambos estados alemanes fueron aprobadas) y 1989 se caracterizaron por un inusual grado de estabilidad en el sector público alemán (occidental). Quizá, paradójicamente, tal estabilidad se debió, en gran parte, a la dispersión funcional y territorial del poder que ha configurado la política alemana (occidental) de posguerra. La estructura político-constitucional desarrollada después de 1945 enfatizó la desconcentración funcional y, lo que es más importante, la descentralización en la forma de sistema federal. El elemento federal en la elaboración constitucional de la nueva Alemania pudo explicarse parcialmente como una reacción consciente a la experiencia de un gobierno altamente centralizado bajo el régimen nazi; en parte, refleja igualmente las preferencias más o menos explícitas de los poderes aliados para quienes el resurgimiento de un Gobierno central fuerte era inaceptable. Sin embargo, adquiere más importancia el establecimiento de un sistema federal a través de la Ley Fundamental de 1949 en la medida en que significó el retorno a las tradiciones constitucionales alemanas.

Las características clave del sistema, tal y como se desarrolló sobre la base de la constitución de 1949, incluyen:

- la separación de los poderes legislativo, político y administrativo entre los niveles central, regional (Länder) y local;
- la integración procedimental de los tres niveles en la toma de decisiones, el desarrollo y la implantación de los programas ("federalismo cooperativo");
- el autogobierno local garantizado constitucionalmente;
- un alto grado de desconcentración funcional del poder estatal, especialmente en el nivel central. Se aprecia en tal conexión, no sólo un considerable grado de autonomía departamental sino también el establecimiento de entes autónomos tales como el Banco Federal (Bundesbank) o la Corte Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht). Tal diferenciación funcional completa la

descentralización territorial. Como consecuencia, se puede hablar de un Estado altamente descentralizado y desconcentrado territorial y funcionalmente.

- Un sistema económico en el que dominan los elementos de libre mercado (*soziale Marktwirtschaft*), pero combinados con un fuerte énfasis en la cooperación, la colaboración y la toma de decisiones consensuada entre los empresarios, los empleados y el Estado.
- Un alto grado de centralización e integración en el campo de la organización social, que contrasta con un Estado disperso funcional y territorialmente. Lo dicho se aplica tanto al sistema de partidos como a la esfera de las asociaciones sociales y funcionales (entre las últimas, la centralización es especialmente aguda entre las asociaciones profesionales y las centrales sindicales).
- La ausencia de disparidades regionales de gran escala, de conflictos sociales y divisiones étnicas que facilitó la estabilidad institucional.
- Un cambio y adaptación institucional gradual, apoyada por un bajo número de gobiernos (tanto en el nivel federal como estatal). A pesar de que en el nivel federal la coalición de gobierno constituye la norma, tiende a producir administraciones estables.
- Un énfasis en la legalidad y la burocratización que tiende a reducir el ámbito de acción, pero que ocasionalmente conduce a largos períodos de bloqueo e inmovilidad.

Mientras que el sector público en la República Federal puede caracterizarse como un sistema estable de revisiones y balances, la Administración pública en la República Democrática Alemana tomó un camino muy diferente. Siguiendo los principios del "centralismo democrático", el poder estatal quedó centralizado tanto funcional como territorialmente. El poder real estaba centralizado en determinados órganos del Estado central y del partido a pesar de que la estructura funcional para el ejercicio de las funciones estatales permanecía diferenciada. En términos legales, existió una esfera de autogobierno local pero las autoridades locales operaron bajo la doble subordinación de los órganos del Estado central y de la centralizada burocracia del partido. La actividad económica fue globalmente controlada y guiada por el Estado; en consecuencia, las organizaciones sociales independientes eran virtualmente inexistentes, quizá con la excepción de las iglesias estatales.

Las adaptaciones dentro de un sistema estable

Centrando la atención en los procesos de la República Federal, merece la pena señalar que la estabilidad institucional no debería entenderse como inmovilismo institucional. En efecto, durante las primeras cuatro décadas de existencia de la República Federal, el sector público fue repetidamente objeto de intentos parciales de reforma muy ambiciosos. En la medida en que no cambiaron, en su totalidad, las características institucionales básicas del sistema gubernamental y administrativo, identificaron correctamente y se dirigieron a remediar un cierto número de deficiencias en la organización funcional y territorial del Estado.

Entre 1949 y la actualidad, se pueden distinguir básicamente *cinco fases de la reforma y la modernización administrativa*:

Fase I: Durante los años 50 y principios de los 60 los esfuerzos reformadores se concentraron principalmente en una *revisión de las normas y regulaciones legales*, particularmente en el nivel de los *Länder*. A menudo, la simplificación legal y la eliminación de las regulaciones obsoletas se contemplaron en primer lugar como un medio de facilitar el desarrollo económico.

Fase II: Iniciada a mediados de los 60, la agenda reformadora comenzó a ser dominada por la *organización territorial* y la reforma territorial. A pesar de que la opinión de los expertos favoreció casi unánimemente una reducción en el número de *Länder* y una nueva delimitación de sus fronteras, la reorganización territorial en el nivel estatal se mostró, en último extremo, irrealizable. Sin embargo, el Gobierno local se reorganizó globalmente en casi todos los Estados. Como consecuencia, el número de Gobiernos locales se redujo desde 24.500 aproximadamente a cerca de 8000. Del mismo modo que en similares reformas en países occidentales, la reforma de la Administración local fue principalmente dirigida por consideraciones de eficacia y eficiencia económica. En consecuencia, el énfasis se puso en unidades locales más grandes y viables que se acomodaban mejor a los propósitos del desarrollo económico y la distribución del servicio público.

Fase III: *La reforma funcional* durante principios de los años 70 fue originalmente dirigida a completar la reforma territorial, sólo excepcionalmente produjo

algo más que cambios menores y concretos. Con el tiempo, se mostró imposible el conseguir una sustancial transferencia de poderes y responsabilidades desde el Gobierno estatal al local. En consecuencia, las ganancias esperadas en la eficacia y la eficiencia mediante el fortalecimiento de las autoridades locales no pudieron, en parte, materializarse.

Fase IV: En la década entre mediados de los 70 y mediados de los 80 los crecientes déficits presupuestarios conformaron la agenda de la reforma administrativa. En reacción a la escasez de recursos, el recorte en la gestión, la *eficiencia administrativa* y las políticas de rigor económico cobraron especial importancia. Dicho proceso comenzó en el nivel estatal para, en una segunda etapa, extenderse al ámbito federal. La preocupación inicial sobre la escasez de recursos y el énfasis en el aprendizaje del sector privado se amplió gradualmente tomando en consideración temas como la orientación al ciudadano y la simplificación legal. Al menos en el nivel estatal, algunas de las mayores iniciativas se lanzaron con el propósito de reducir la complejidad burocrática (desburocratización y simplificación administrativa).

Fase V: Desde mediados de los años 80 ha existido una ampliación permanente del debate sobre el futuro del sector público conduciendo a una reconsideración del núcleo de las tareas públicas, la apropiada estructura administrativa y las consiguientes implicaciones para la organización y la distribución del servicio público.

En cada una de las cinco fases de discusión sobre la reforma administrativa de la posguerra, las *políticas de personal* jugaron un papel significativo. Sin embargo, se eludió la realización de una reforma global del servicio civil, principalmente por los intereses creados de aquellos que tendrían que ser los principales agentes de la reforma.

Se aprecia, en consecuencia, un modo gradual e incremental de reformar la Administración pública que demostró su éxito bajo condiciones específicas pero que hizo que las principales reformas estructurales fueran difíciles de realizar. Dicho modelo incrementalista y puntual se mostró, por lo demás, suficiente para acomodar la Administración pública a la aparición gradual de nuevos requerimientos funcionales. En consecuencia, el sector público fue capaz de proporcionar las precondiciones institucionales necesarias para un desarrollo económico sostenido y se mostró suficientemente flexible para adaptarse a un ambiente gradualmente cambiante que fue adquiriendo forma desde 1960 en adelante.

Un triple desafío para la Administración pública

Mientras que el período anterior a 1980 supuso un desarrollo más o menos sincronizado entre la Administración pública y el ambiente social, económico y político, el final de los años 80 ha traído nuevos desafíos que demandan una adaptación más rápida y eficaz que la producida. Lo dicho engloba, en primer lugar, el impacto de la *unificación* alemana; en segundo lugar, las presiones adaptativas resultantes del proceso de *uropeización* y, en tercer lugar, las *nuevas condiciones del contexto* y las *demandas funcionales* que están reñidas con muchas rutinas y conductas administrativas.

Tanto en términos cuantitativos como cualitativos, los tres procesos —especialmente si se contemplan de modo combinado— suponen un desafío para el sector público en su conjunto y para la Administración pública en especial. Han surgido temores de que la calidad y la escala del desafío puedan superar las capacidades del sistema administrativo. Lo que actualmente parece una cierta desorientación sobre el futuro del sector público debería ser atribuido, al menos en parte, a esta *sobrecarga potencial*.

El decisivo desafío de la unificación, la europeización, el nuevo contexto internacional y las demandas funcionales comportan la combinación, al mismo tiempo, de presiones internas y externas y reclama tanto reformas macro-organizativas como micro-organizativas. Las presiones actuales no pueden, por lo tanto, limitarse a determinados niveles o divisiones de la Administración pública; sin embargo, requieren intentos de modernización que comprendan al sector público en su totalidad e impliquen elementos legales, estructurales y procedimentales.

El impacto de la unificación

En el tratamiento del impacto de la unificación en el sector público alemán, precisamos distinguir dos perspectivas. La primera se refiere al establecimiento de nuevas estructuras administrativas en los cinco Länder de la anterior República Democrática Alemana. La segunda se refiere a la necesidad de adaptaciones eficaces en la organiza-

ción administrativa de la nueva Alemania unificada. Aunque este segundo aspecto principalmente concierne a la Administración federal, la unificación también demanda una revisión de las estructuras administrativas de los antiguos once Länder. Pero, con todo, posiblemente sean más importantes las estructuras y los procedimientos administrativos del núcleo del sistema del federalismo cooperativo, así, por ejemplo, los vínculos institucionales y procedimentales en las relaciones intergubernamentales se han sometido a una estrecha y renovada presión con la creación de los nuevos cinco Länder.

La unificación implicó, antes que nada, la extensión del complejo *sistema legal* a los nuevos *Landër* que se establecieron durante los últimos meses de existencia de la R.D.A. La adopción en bloque del sistema germano occidental durante dicho proceso ha sido criticada en cuanto que supone una colonización de la Alemania oriental. En este tema ha de comprenderse, sin embargo, que las presiones políticas bajo las que se realizó el proceso de unificación dejaron un escaso margen para el desarrollo de un sistema legal distinto que hubiera sido aplicable solamente a una parte del país. Además, resulta discutible que sea política y constitucionalmente aceptable crear una entidad política unificada en la que coexistan dos sistemas legales.

Pasando de la estructura legal a la *institucional*, se aprecia de nuevo una transferencia de los modelos germano occidentales al este. De un modo general, las estructuras institucionales administrativas de Alemania Occidental se transplantaron y copiaron en los nuevos Länder germanos. Lo dicho se refiere, en primer lugar, al establecimiento de los cinco nuevos Länder, v.g., Sajonia, Alta Sajonia, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Brandenburgo y Turingia. En sus poderes políticos y constitucionales, así como en su diseño institucional básico, los nuevos cinco Länder han sido modelados exactamente como sus semejantes germano occidentales. En efecto, varios Länder de Alemania Occidental han ejercido una influencia activa en el desarrollo institucional del este de acuerdo con sus intereses. En dicho contexto, el papel de los nuevos Länder como "Estados socios" en el oeste merece una especial mención.

Como consecuencia de tal adopción global y sólo parcialmente no reflejada de la estructura legal e institucional de la Alemania del oeste, muchos de los *problemas estructurales* e ineficacias que habían sido identificadas en el federalismo germano occidental bastante antes de que la unificación fuera posible, en la actualidad se han complicado y *magnificado*. Con ello se hace referencia, ante todo, a las *grandes desigualdades* en el tamaño y potencial económico de los

Länder. Durante los años 70 y 80 han existido señales de desarrollo de un sistema federal de dos clases en el que los Länder "ricos" han dominado crecientemente la elaboración cooperativa de políticas, mientras los Estados "pobres" y pequeños se colocaron, así mismo, en una posición de dependencia creciente de las transferencias fiscales, tanto de la Federación como de las regiones más prósperas. Los problemas de distribución interregional han empeorado como consecuencia del proceso de unificación en un momento en el que los recursos disponibles para las medidas sustantivas de equiparación han sido más escasos que nunca. En consecuencia, existe miedo a que la unificación y la llegada de los cinco nuevos Estados con sus problemas financieros y económicos pueda fomentar la *centralización* en el sistema federal, con la Federación asumiendo una posición dominante en una relación individual con los Estados financieramente dependientes del este y algunos de los Länder occidentales. Lo dicho, por su parte, ha conducido a renovadas *demandas de reforma territorial* que algunos esperan que pueda conducir a unos Estados más viables financiera, económica y administrativamente. Las potenciales implicaciones de la creación de cinco nuevos pequeños Estados, comparativamente hablando, fueron claramente reconocidas en el momento de su establecimiento. Sin embargo, dada la enorme presión de tiempo que caracterizó todos los aspectos del proceso de unificación, no existió ninguna posibilidad real de crear desde cero una nueva estructura política y administrativa; con todo, los nuevos Länder se establecieron sobre los límites tradicionales, creándose así una identidad que era mucho más necesaria para la población de la Alemania del este.

El modelo germano occidental fue igualmente seguido respecto a la organización del *Gobierno local*. Nunca se había establecido una esfera de autogobierno local en la RDA, en la medida en que se consideró incompatible con los principios del "centralismo democrático". Por supuesto, existían autoridades locales, pero permanecían casi en su totalidad subordinadas a los controles centrales. La instauración de un sistema de autogobierno local democráticamente responsable e institucionalmente autónomo ha necesitado, en consecuencia, ajustes organizativos de largo alcance.

En la esfera de las *finanzas públicas* el sistema germano occidental de imposición e ingresos fue nuevamente adoptado en los cinco Länder. Como era previsible, el ingreso generado bajo tales reglas es insuficiente para cubrir las demandas de gasto en los nuevos Länder; consecuentemente, tenía que ponerse en marcha un amplio sistema de transferencia fiscal del oeste hacia el este. Aunque el actual sistema de

transferencias se ha limitado a un período transitorio, es claro que las políticas de transferencias han de continuar durante un período más largo que el que se consideró necesario originalmente. Lo anterior ha de aplicarse a las transferencias federales al este, a los esquemas interestatales de equiparación e igualmente a las medidas de equiparación vigentes entre los Gobiernos locales occidentales y orientales.

Por necesidad, la introducción de un nuevo sistema político, legal y económico tenía que tener un mayor impacto en el *personal del sector público*. Pronto quedó claro que la transferencia y el traslado temporal de personal del oeste al este tenía que ser a gran escala —al menos por un período transitorio— para asegurar la efectiva implantación de la extremadamente ambiciosa legislación resultante de la unificación. En la medida en que los puestos clave de la antigua RDA estaban políticamente desacreditados o no poseían la necesaria cualificación para atender las nuevas demandas impuestas por una nueva estructura legal y administrativa, cada vez resulta más evidente que el período transaccional podría ser mucho más largo que el inicialmente esperado; lo dicho es particularmente cierto en el caso de los puestos de dirección superior donde las “importaciones” occidentales tienden a dominar.

En definitiva, el establecimiento de un nuevo sistema administrativo-institucional en la antigua RDA podría describirse como un proceso de transplante de una estructura consolidada del sector público. A pesar de que en principio el proceso de unificación podría haber ofrecido una oportunidad históricamente única para reexaminar la práctica administrativa occidental y evitar algunas de las conocidas carencias del modelo occidental en la reconstrucción de los Länder orientales, el rápido paso de la unificación no permitió, en la práctica, un proceso de adaptación más gradual. En consecuencia, la posibilidad de una reestructuración global del sector público en su totalidad se perdió; las mejoras cualitativas en el oeste no constituyeron nunca una parte real de la agenda. A largo plazo podría revelarse como uno de los defectos principales del proceso de unificación.

El impacto de la europeización

El impacto del actual proceso de europeización en el trabajo del día a día de amplios sectores de la Administración pública alemana ha sido limitado hasta el momento. Lo anterior podría explicarse como un fallo de parte del sector

público para adaptar su organización a la realidad europea; pero igualmente podría argumentarse que las presiones actuales de carácter adaptativo asociadas a la europeización han sido menos acentuadas de lo que se suponía. En concordancia con la anterior afirmación, el impacto de la europeización podría limitarse a un determinado número de medidas organizativas y de ajustes limitados en ciertas áreas políticas clave. El establecimiento de unidades especiales a cargo de los asuntos europeos que pueden adoptar la forma de un Ministerio de Asuntos Europeos en el nivel estatal o la creación de secciones europeas en determinados Ministerios, pudo, consecuentemente, interpretarse como un intento de adaptarse a las demandas europeas de un modo tradicional.

Sin embargo, al hablar de la europeización de la Administración pública alemana, uno no debería fijarse en las reacciones adaptativas. La europeización es un proceso con una doble dimensión, en el que las políticas de ajuste de parte de los Gobiernos nacionales y subnacionales se completan con políticas tendentes a influir en la toma de decisiones en el nivel comunitario. Por lo tanto, la europeización implica más que la mera adaptación reactiva de las disposiciones nacionales e institucionales a las presiones externas; se refiere también a los intentos de los actores nacionales y subnacionales para crear las precondiciones institucionales que permitan participar plenamente en el desarrollo de las políticas comunitarias, de acuerdo con los requisitos y rutinas nacionales. Tal elemento proactivo algunas veces tiende a ser olvidado, en la medida en que las reacciones adaptativas constituyen el centro de la atención académica.

Si se contemplan áreas políticas determinadas puede apreciarse con claridad una mezcla de estrategias reactivas y proactivas. En el campo de la *política regional*, por ejemplo, la asistencia nacional a las regiones tuvo que modificarse en reacción a las demandas comunitarias; sin embargo, tal proceso de adaptación ha dejado intactas, en su mayor parte, las características básicas de la política alemana de desarrollo regional, a pesar de que con el inicio de la unificación se ha emprendido una revisión más a fondo. Mientras que en la política regional, las iniciativas comunitarias, federales, estatales y locales se han integrado en su mayor parte, el campo de la *política tecnológica y de la investigación* se caracteriza, en gran medida, por el predominio de las iniciativas nacionales. En dicho aspecto, la Comunidad ha fracasado, hasta el momento, en conseguir una influencia sustancial en las iniciativas nacionales y su papel de coordinación es aún muy limitado. En gran medida, la influencia comunitaria se restringe a controlar los subsidios nacionales para I+D; pero, incluso en este área, los Gobier-

nos nacionales y estatales aún parecen disfrutar de un ámbito de discrecionalidad relativamente amplio.

En consecuencia, hasta el momento, el desarrollo comunitario ha tenido solamente un impacto limitado en el sistema administrativo nacional. Sin embargo, parece que estamos entrando en una nueva fase del desarrollo comunitario en el que las rutinas nacionales podrían someterse a mayores presiones que las actuales. La ratificación de los tratados de Maastricht ha llevado a un amplio debate constitucional en Alemania, centrado en el papel de los Gobiernos regionales en la Federación y en la emergente Unión Europea. Además, los acuerdos de Maastricht han implicado una muy significativa extensión del ámbito material de las políticas comunitarias. En consecuencia, la cooperación entre las Administraciones comunitarias, federal y estatal se extenderá a nuevas áreas que han representado tradicionalmente una reserva exclusiva de los Gobiernos nacionales.

Pero la europeización significa más que los meros desarrollos comunitarios conexos. Las *transformaciones políticas y económicas en la Europa central y oriental* suponen un gran desafío que, a largo plazo, muy bien podría adquirir una significación similar a la evolución de la Comunidad. El *modelo "alemán"* de administración pública jugará aquí, ciertamente, un papel significativo. A pesar de las reservas históricas, el sistema administrativo alemán proporciona uno de los puntos centrales de referencia en el proceso de reconstrucción del sector público en Polonia, Checoslovaquia, Hungría y otros países de la Europa oriental. En dicho aspecto, la organización del servicio civil, los acuerdos intergubernamentales, la posición del Gobierno local y el establecimiento de las Administraciones de Hacienda y Trabajo juegan un papel especialmente significativo. Tal atracción del modelo administrativo alemán (como un factor de "exportación") corre el riesgo de oscurecer la necesidad de una reforma institucional en la misma Alemania. Indudablemente, ciertos elementos del sistema administrativo alemán podrían ser útilmente exportados a las nacientes democracias de Europa central y oriental. Sin embargo, ello no implica que las presiones internas de reforma deban ser convenientemente ignoradas.

El nuevo contexto: condiciones y demandas funcionales

A

pesar de que la mayor parte de la discusión en la actualidad se concentra en el impacto de la unificación y la europeiza-

ción, existe un cierto número de cambios sustanciales en las *condiciones del contexto* bajo las que opera el sector público alemán que merecen una mayor atención. Cabe incluir entre otros: los cambios significativos en la composición demográfica de la población; la necesidad de producir un cambio económico-estructural; las mayores demandas ecológicas y las nuevas pautas de conducta social. Los cambios en tales condiciones de contexto son más graduales que en el caso de la europeización y, en particular, de la unificación, pero su impacto a largo plazo en el sector público y en los sistemas de distribución de servicios es probable que no sea tan profundo. Uno podría mencionar, por ejemplo, los cambios en las estructuras de la oferta y la demanda y las consiguientes adaptaciones en los sistemas de distribución de los servicios públicos como consecuencia de los cambios demográficos; nuevas formas de superar y guiar tecnológicamente el cambio económico inducido que propicia la regionalización y la creciente diferenciación territorial de las políticas en la materia; la creciente necesidad de reconsiderar la dirección, el seguimiento y el control públicos a la luz de las consideraciones de carácter ecológico ("la modernización ecológica del estado"); y, finalmente, los nuevos modos de interacción entre la administración pública y los ciudadanos, acentuando las perspectivas de una mayor cooperación y arbitraje. Tales ejemplos indican que se precisan ajustes tanto en el "hardware" de la maquinaria administrativa como en el "software", como por ejemplo, los procedimientos administrativos.

Las nuevas demandas funcionales surgen en parte de las cambiantes condiciones del contexto, pero representan, igualmente, una reflexión parcial de los problemas de rendimiento más profundamente asentados en el sector público, que, como queda dicho más arriba, no han sido hasta el momento tratados con éxito. A pesar del amplio debate mantenido, no ha emergido ningún consenso, todavía, en la definición de un núcleo del sector público. Dada la escasez de recursos, uno podría también mencionar la necesidad de superar los crecientes conflictos de distribución mediante la división de la acción administrativa en el aspecto territorial y sectorial. Además, los nuevos modelos de conducta administrativa podrían jugar un papel significativo en la sustitución de la práctica precedente, en gran medida jerárquica y reguladora, de aplicar las políticas públicas mediante modelos de respuesta cooperativa que tienen en cuenta la creciente necesidad de intercambio público-privado interactivo y de comunicación.

Las cambiantes demandas del entorno y los nuevos requisitos funcionales reclaman una revisión global de las rutinas administrativas instituidas; consecuentemente, las *políticas administrativas* apuntan a

que la continua revisión y adaptación de las estructuras y los procedimientos administrativos gane importancia. Ello implica:

- la revalorización y parcial redefinición de las tareas públicas;
- la organización estructural y procedimental del sector público; y,
- al personal del sector público.

La contemplación de determinados sectores de políticas debería demostrar la evidente interdependencia de las tareas, la organización y el personal. Para nuestros propósitos, el sector sanitario debería ser particularmente instructivo en la medida en que ilustra las presiones tendentes a la adaptación y las restricciones que limitan el ámbito de las políticas administrativas.

La reforma de las funciones

Los intentos de redefinir las funciones públicas han sido abundantes a lo largo de la última década desde que el "papel reducido" del Estado se convirtió en el elemento clave de la agenda política doméstica del Gobierno federal alemán en 1982. La *privatización* de los activos públicos industriales, la *desregulación* de los mercados controlados por el Estado y la *desburocratización* en el triple sentido de reducción de las externalidades de las burocracias públicas, disminución del sistema de derecho público e incremento de los contactos cara a cara entre la Administración pública y el ciudadano individual, se convierten en temas cruciales en el debate. En la medida en que la mayoría de los gobiernos acentuaron el principio de *subsidiariedad* como principio rector tanto de la descentralización administrativa como del reparto de la carga público-privada, la *promoción de la autoayuda*, las *organizaciones de voluntariado privado*, las *iniciativas vecinales*, las *asociaciones benéficas* y las *iglesias* —a menudo denominadas genéricamente "el tercer sector"— desembarcaron en un aspecto clave de las políticas tendente a fomentar alternativas a la acción gubernamental.

El Gobierno federal alemán no aplicó tales políticas con el mismo grado de intensidad que sus homólogos británico y americano; pero en términos de efectos estructurales, los esfuerzos para cambiar los límites entre las esferas pública y privada continuaron no sin algún éxito. Entre 1982 y 1989 la tasa de gasto público (gasto público en relación con el PNB) cayó desde un 54,7 por ciento a un 49,4 por ciento (en comparación con el Reino Unido: 47,4 por ciento/37,1 por ciento).

Respecto a la *privatización*, se debe distinguir entre las políticas de "contratación exterior" que implican a agentes privados que distribuyen servicios públicos como contratistas de las autoridades públicas, y una privatización a gran escala que se ha centrado casi exclusivamente en la venta de activos públicos industriales. Entre 1982 y 1989 se realizaron las 18 mayores privatizaciones entre las que destacan la venta de la participación federal en Veba, Volkswagen, Viag y la Salzgitter AG. Lo que ocurrió durante aquellos años constituyó, ciertamente, la más importante campaña de privatización en la historia de la Alemania occidental; sin embargo, el ingreso total por las ventas alcanzó solamente los 9 billones de marcos comparado con los 100 billones de marcos en el Reino Unido.

La privatización a una escala mayor se esperaba como resultado de la unificación. Desde octubre de 1990 han pertenecido al Gobierno federal 11.000 empresas con 4,1 millones de empleados; al mismo tiempo, se ha creado un poderoso grupo estatal, el Treuhandanstalt, para controlar este gran imperio industrial y verificar su gradual privatización.

En todo caso, los intentos de privatización han sido relativamente modestos en Alemania. Ello debe ser recordado, a pesar de que el país (al menos en el oeste) experimentó una primera oleada de privatizaciones a gran escala de activos industriales a principios de los 60.

Mientras que la privatización, como medio de venta de los activos pertenecientes al Estado, responde predominantemente a legados históricos, la *desregulación* constituye un tema mucho más universal. Debe percibirse como una respuesta a las cambiantes condiciones de la competencia, y centrarse en los mercados o segmentos de mercado cuando los específicos fallos y distorsiones del mercado demandan regulación, cuando los proveedores públicos y privados coexisten y cuando las nuevas condiciones de la competencia hacen ineficaz la regulación existente. Tal es, en gran medida, el caso del mercado de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, así como del sector bancario y de seguros. Sin embargo, el principal impulso a la desregulación en la Alemania occidental ha sido fruto de la innovación tecnológica en la industria de las telecomunicaciones y de los ambientes competitivos provocados por el actual proceso de integración europea y la consiguiente evolución del mercado. El Gobierno alemán intentó —mano a mano con el sector industrial— anticiparse a la presión competitiva del Mercado Común y asegurar las condiciones previas para una competencia continua.

La desregulación se ha concentrado, principalmente, en varios segmentos del *mercado de trabajo* para facilitar acuerdos contractuales flexibles, proporcionando así mejores incentivos para que los empresarios creen nuevos empleos, y en la *industria de las telecomunicaciones*, que representa el caso más espectacular de reciente desregulación en Alemania. En 1989 la reforma del PTT comportó dos acciones: la reorganización de la autoridades del PTT y la liberalización de los servicios. La Deutsche Bundespost fue dividida en tres compañías legales con la República Federal como exclusivo propietario: Telekom (el servicio de telecomunicaciones), Postdienst (los servicios postales) y Postbank (los servicios bancarios). Los servicios se han dividido en tres tipos diferentes: Monopoldienste (servicios monopolísticos exclusivamente prestados por Telekom); Pflichtdienste (servicios obligatorios que son liberalizados pero que pueden ser de importancia como infraestructura) y Freie Leistungen (servicios libres), que son servicios completamente liberalizados. Después de tan amplio intento de desregulación, podría haber decrecido el auge de tales políticas en Alemania, sin embargo, la desregulación continuará en el futuro siendo un tema político y podría alcanzar a los siguientes mercados en los próximos dos o tres años: los seguros, el transporte, la electricidad, los exámenes técnicos y los servicios de certificación, los abogados y las consultorías de negocio, la artesanía y el trabajo. En dicho aspecto las iniciativas de la Comisión Europea pueden actuar como catalizadoras. En un reciente informe, la Comisión analizó las razones y la teoría de la regulación de algunos de tales mercados y sometió a debate propuestas de desregulación. En todo caso, las Autoridades federales siguen en la actualidad una ambiciosa agenda de desregulación. Únicamente una pequeña parte de la misma, sin embargo, puede ser cumplida. El mayor impulso para una mayor desregulación se originará por la continua internacionalización de los mercados y por la creciente competencia dentro y fuera de la Comunidad Europea.

La desburocratización podría considerarse un concepto genérico con el que abordar las estrategias de "reducción" relativas a las autoridades públicas. Sin embargo, en primer lugar, representa la modernización de la Administración tendente a superar determinados déficits de la actuación administrativa. Tales procesos conciernen a un exceso de centralización, la percepción selectiva, las rigideces dentro de un entorno altamente regulado y legalizado y una cierta *dé-*

formation professionnelle. Las respectivas políticas se refieren a los problemas de la diferenciación vertical y horizontal, al grado de estructuración legal de la acción pública y a la calidad del personal público. Numerosas comisiones federales y estatales comenzaron, desde principio de los años 70, a evaluar las rutinas administrativas y los procedimientos correspondientes. Se dirigieron a facilitar la coordinación vertical y horizontal, recomendaron una conducta administrativa más flexible y adaptable y reclamaron a los empleados públicos y funcionarios civiles más atención a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

A pesar de que el impacto de tales intentos de reforma ha sido hasta el momento limitado, es preciso señalar que el debate referido cambió el "clima" de la conducta administrativa y centró la atención en el "software" de la acción pública previamente oscurecido por el predominio de las provisiones de "hardware". En la actualidad la desburocratización se percibe como una "modernización continua", en un intento de institucionalizar las "políticas administrativas" como un importante aspecto de la reforma del sector público.

Eventualmente, las iniciativas del tercer sector han ganado importancia desde comienzos de los años 80. Siguiendo su lógica, los gobiernos no deberían iniciar o distribuir servicios cuando las organizaciones sociales independientes son capaces de distribuir tales servicios de un modo satisfactorio. Lo dicho hace que la relación entre el Gobierno alemán y el tercer sector sea particularmente no competitiva y orientada hacia el consenso. A pesar de que los primeros elementos para la puesta en práctica del principio de subsidiariedad tienen sus orígenes en el final del siglo diecinueve, los reiterados intentos para recuperar y fortalecer el papel de la organizaciones no gubernamentales en la distribución de los servicios públicos ganó importancia durante la década de los 80. Respaldadas por los partidos "verdes", las iniciativas básicas y de autoayuda han contribuido a movilizar recursos al amparo de una base institucional. En consecuencia, pueden percibirse las iniciativas del tercer sector tanto como el resultado de un "retrato del Estado" como de una política para fomentar las bases políticas. La fuerza central de la política alemana puede describirse como flexibilidad mediante la descentralización. De ahí que la desburocratización, en términos de reforma organizativa y modernización de la gestión pública, haya tenido un éxito relativo en los Länder. Lo mismo cabe afirmar respecto del tercer sector.

La reforma organizativa

Las reformas organizativas en la Administración pública alemana precisan ser consideradas dentro de la estructura de la descentralización y la desconcentración alemana, pero como procesos integrados en el sistema administrativo. La descentralización —considerando de modo particular el papel muy sustancial de los Länder en la formulación e implantación de las políticas públicas— significa que tanto los niveles centrales como los inferiores necesitan ser tomados en consideración si se quiere obtener un cuadro preciso sobre la permeabilidad y la adaptabilidad del sistema administrativo en su conjunto. La desconcentración requiere un análisis diferenciado tanto del sistema federal como estatal. A pesar de que la descentralización y la desconcentración implican quizás un abanico más amplio de intentos de reforma descoordinados, la integración vertical y horizontal de los procesos requiere la interdependencia de las políticas organizativas en un sistema administrativo diferenciado territorial y funcionalmente.

En la discusión de las reformas organizativas se hace necesario distinguir entre la *reforma territorial*, por un lado, y los cambios de los procedimientos en las Administraciones federal y estatal, por otro. Como se menciona más arriba, la reforma territorial se intentó en la República Federal durante los años 60 y 70 y en lo que al nivel local se refiere el impacto fue considerable. La amalgama de Administraciones locales no era igual en todos los Länder y, en consecuencia, se encuentran diferencias significativas entre los Estados en relación con el tamaño medio de las Administraciones locales. En todos los grandes Estados, sin embargo, el mapa administrativo del Gobierno local fue rediseñado, a menudo con la agria oposición de los ciudadanos afectados. No se deberían subestimar las implicaciones de tales reformas para la organización de otros sectores de la Administración pública o semipública. Así, la reforma local provocó ajustes en la organización de las cajas de ahorros comunales, la justicia, la policía, y las cámaras de comercio e industria por nombrar algunos ejemplos.

En contraste con la reforma local territorial, una reforma de las fronteras de los Länder se reveló extremadamente difícil. Únicamente los tres Länder del sur alemán de Baden, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern se fusionaron en el nuevo Estado de Baden-Württemberg-Hohenzollern a principios de 1950, en contradicción con la inicial previ-

sión contenida en la Ley Fundamental exigiendo la reorganización global del territorio. El debate sobre la reforma de los años 1960 y 1970 terminó en nada, a pesar de la discusión, virtualmente continua, sobre la reforma del establecimiento de comisiones de investigación de alto nivel y del respaldo de los líderes políticos a una revisión general del mapa de los Länder. En la actualidad ha resurgido el debate sobre las reformas territoriales a gran escala, tras las crecientes dudas sobre la supervivencia financiera de los dos Estados más pequeños de la Alemania occidental (Bremen y Saarland); sin embargo, existen escasas razones para pensar que el resultado, al menos a corto plazo, sea más concluyente que en las cuatro décadas pasadas.

Regresando a la *reforma organizativa* y centrándose en la experiencia de la última década, debe señalarse que, al menos a nivel *federal*, los cambios administrativos no han conducido a un amplio diseño reformador; tuvieron lugar cambios en las estructuras y los procedimientos, pero permanecieron relativamente aislados y no determinaron una reasignación importante de las tareas, las estructuras, los procedimientos o los instrumentos de la administración federal. La reforma institucional o modernización no figuró como prioridad en la agenda política y predominaron, en gran medida, las adaptaciones rutinarias siguiendo los modelos establecidos. La más notable excepción a tal regla ha sido la reorganización del sector PTT.

A diferencia de la Federación, algunos gobiernos de los Länder han decidido colocar la reforma administrativa como centro de sus estrategias regionales de "modernización". La modernización administrativa, inclinada en la continua revisión y adaptación de la estructura institucional del Gobierno estatal hacia las nuevas necesidades y exigencias, ha emergido como uno de los temas dominantes en el debate político y académico sobre el futuro del sector público. Tanto la determinación con la que tales políticas de modernización han sido dirigidas como el énfasis material han diferido entre los Estados; sin embargo, ha existido un número notable de tendencias comunes. Entre ellas destacan los intentos por fortalecer la capacidad administrativa del Estado en el área de la promoción económica y tecnológica; el desarrollo del medio ambiente en la Administración estatal; el mayor salario de acuerdo con la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y el establecimiento de unidades administrativas especiales encargadas de los asuntos relacionados con la Comunidad.

En todo caso, el impacto de las reformas organizativas ha sido modesto. Las rutinas establecidas se han

mostrado fuertemente resistentes a las reformas, a pesar de que durante los próximos cinco años han de darse pasos significativos. Con ello se hace referencia a la urgente tarea de *Länderneugliederung*, logrando la sustitución de la totalidad del anticuado sistema de equiparación fiscal; también se incluyen, en segundo lugar, políticas para reducir el número de oficinas en los departamentos a la luz de una creciente restricción presupuestaria y, finalmente, destaca la necesidad de una perspectiva de reforma integradora que tome conciencia de los potenciales efectos sinérgicos de la simplificación legal, la reorganización organizativa y la redefinición de la asociación público-privada.

El personal

En 1990, se emplearon aproximadamente 4,67 millones de personas en el servicio público de la República Federal Alemana. Desde su existencia, el número de empleados se ha más que duplicado. Al mismo tiempo, la proporción de empleados del servicio civil entre el número total de asalariados se ha incrementado (del 8,05 por ciento en 1960 al 15,14 por ciento en 1990). El Gobierno Federal emplea aproximadamente el 11 por ciento de los empleados a tiempo completo, los *Länder* más del 50 por ciento y las Autoridades locales aproximadamente el 33 por ciento. Entre las principales áreas políticas, el gran incremento se ha producido en los sectores educativos y de salud, el último especialmente durante la pasada década. El desarrollo del presupuesto en personal resulta mucho más ilustrativo que el de la fuerza laboral. La tasa media anual de crecimiento del mismo alcanzó el 17,8 por ciento entre 1949 y 1985 para el Gobierno Federal, el 9,9 por ciento para los Estados y el 9,3 por ciento para la Administración local. La participación del presupuesto en personal creció en el presupuesto total desde el 25 al 32,5 por ciento durante el mismo período.

La continua expansión de costes relacionados con el personal ha sido contemplada con preocupación. Publicaciones recientes se refieren a las consecuencias devastadoras del crecimiento de los gastos de personal en el servicio civil acompañado por un declive progresivo de la población. De acuerdo con ciertos escenarios, se estima que los gastos en personal público crecerán de un 10,53 por ciento del PNB en 1986 a un 16,21 por ciento en el 2030. Ello signi-

fica que, en el futuro, los gastos destinados a personal representarán los dos tercios del total de los ingresos fiscales en vez del 45 por ciento actual.

En esencia, tres factores son responsables del rápido crecimiento de los gastos de personal: los incrementos, inducidos demográficamente, en las tasas contributivas del sistema nacional de pensiones; la escasez provocada por la contracción de la fuerza laboral y la creciente carga de la jubilación en el servicio civil.

Dada tal situación, no resulta sorprendente que la República Federal acometa, con toda seguridad, una reforma del servicio civil en la próxima década. En la medida en que existe poco espacio para incrementar la carga fiscal per cápita o una expansión del déficit estatal, ha de discutirse un cierto número de reformas estructurales. Las mismas incluyen una reducción del número de empleados y un cambio en la ley del servicio civil.

Las políticas de desarrollo incluirían cambios en el sistema de carrera, incentivos al incremento de la movilidad tanto vertical como horizontal e intentos para crear oportunidades individuales de carrera.

Las áreas de políticas clave: el caso del sector sanitario

En Alemania (occidental), los gastos totales en salud se elevaron desde el 5,6 por ciento del PNB en 1970 al 8,2 por ciento en 1991. Durante el mismo período de tiempo, la tasa de deducción en nómina se incrementó desde un 8 a un 12,2 por ciento. La contención del coste ha constituido, por lo tanto, la principal fuerza directora de la atención sanitaria durante los años 70 y 80. El sistema alemán de financiación y atención sanitaria se caracterizó por la delegación estatal de su responsabilidad en instituciones autónomas, especialmente mediante los fondos de enfermedad. Tal programa legal de aseguramiento sanitario se diseñó para proteger a ciertos grupos de población y suministrarles servicios de salud adecuados y necesarios con independencia de su capacidad de pago. Partiendo de tales consideraciones, el programa legal de salud se ha visto afectado por un número de mecanismos desarrollados a lo largo del tiempo. Hablando en términos generales, tales mecanismos constituyen más el producto de la interacción de los participantes (negociación colectiva),

las elecciones (sociales) y la burocracia pública que el resultado del sistema de mercado. El actual programa de seguro sanitario aún se basa en los principios fundamentales derivados de la legislación de Bismarck de 1883. El principio social (basado en la comprensión de que ciertos segmentos de la población deben participar en el programa y ser agrupados en comunidades de asegurados) es aún considerado el pilar del programa de seguro sanitario; en tal sentido, los individuos reciben los necesarios servicios de cuidados sanitarios, pero han de contribuir únicamente de acuerdo con su capacidad de pago.

Teniendo en cuenta los elevados gastos de los cuidados sanitarios, se ha desarrollado una serie de reformas políticas en los últimos años, con especial énfasis en la reestructuración de los objetivos y los principios básicos del mismo sistema de cuidados sanitarios, y en las adaptaciones administrativas del sistema existente preservando las tradiciones históricas y los valores culturales. Sin embargo, la reforma de la atención sanitaria ha implicado solamente cambios administrativos en el programa legal de seguro sanitario que pueden considerarse respuestas a los cambios en el panorama socioeconómico. Tales reformas han versado sobre los fallos de control, las inadecuaciones de la asignación de los recursos y las injusticias en la distribución. Tras una serie de intervenciones para contener los elevados costes durante los años 70 y 80, los desafíos para los 90 se refieren de modo predominante a los ajustes administrativos y los cambios de los objetivos e instrumentos generales. Desde su creación institucional, el sistema de cuidados sanitarios se compone, realmente, de una colección de subsistemas cada uno de los cuales negocia su propio desarrollo dinámico y se caracteriza por unos procesos bastante específicos de planificación y toma de decisión, en consecuencia, las principales reformas han de tener en cuenta redes muy complejas. Los intentos de reforma apuntan, por lo tanto, hacia una modernización de la estructura y la organización de los fondos de enfermedad; una reducción en el incremento del número de médicos; una continuación de las actuales reformas en la educación médica; y una revisión del sistema de financiación de los hospitales.

Entre las numerosas propuestas de reforma, una posible solución vendría representada por un seguro privado de salud bajo mandato gubernamental. Invertiría la creciente tendencia intervencionista y proporcionaría un sistema más descentralizado; tal sistema podría facilitar los necesarios incentivos para estimular la relación coste-eficiencia del sistema de cuidados sanitarios que proporcionaría servicios sobre la

base de la necesidad más que de la tradición del arbitrario sistema de planificación. El sistema incluiría cobertura aseguradora obligatoria para todos los ciudadanos, siendo definidos políticamente el volumen y la estructura de la cobertura. Dicho tipo de aseguramiento sería proporcionado por las compañías privadas de seguros. Conduciría a un nuevo modelo de aseguramiento de la salud para los países altamente desarrollados, sustituyendo el modelo bismarkiano de sistema de seguridad social. El modelo contendría tanto elementos públicos como privados y podría caracterizarse por los siguientes rasgos: cobertura del total de la población mediante seguro obligatorio; definición política de los tipos de servicios (empleando tarifas de compensación cuando sea posible); separación física y funcional de los elementos del sistema; pago a cada individuo de una prima de riesgo sustituida de los porcentajes deducidos relacionados con el nivel de renta; prohibición de cualquier tipo de selección o discriminación del riesgo; financiación y regulación de los proveedores dependiendo de los aseguradores y las fuerzas del mercado (con un control federal de estándares mínimos).

Conclusión

Las anteriores observaciones deberían haber demostrado que, durante las cuatro primeras décadas de existencia de la República Federal Alemana, la Administración pública representó indudablemente uno de los pilares de la estabilidad institucional. La estabilidad se consiguió con flexibilidad y adaptabilidad; a pesar de que las capacidades de adaptación eran limitadas, se mostraron, en su conjunto, suficientes para permitir el gradual ajuste del sector público a las cambiantes condiciones del entorno y a los requisitos funcionales. Sin embargo, durante la década de los 80, una serie de carencias funcionales más permanentes y serias se convirtieron en crecientemente aparentes promoviendo una discusión global sobre el futuro del sector público. Tras el advenimiento de la unificación y el rápido progreso de la europeización, la discusión se ha intensificado aún más tomando en consideración algunas cuestiones nuevas. Aunque podría parecer que las implicaciones administrativas de la europeización serán visibles únicamente a largo plazo, la unificación implica problemas más inmediatos que reclaman perspectivas innovadoras que podrían exigir desviaciones radica-

les de las rutinas establecidas para la resolución de los problemas y la distribución del servicio público. En consecuencia, parecen obligadas las reformas legales, estructurales y de procedimiento de largo alcance y una parcial redefinición del servicio civil.

NOTAS

¹ El presente trabajo se refiere, en su segunda parte, a los informes inéditos de Wolfgang Seibel, Klaus H. Goetz, María Becker y Klaus-Dirk Henke/Claudia Ade.