

## Las tradiciones en la AP

(descriptores posibles: tradiciones, escuelas administrativas, teorías administrativas, argumentos administrativos, subjetividades administrativas)

Director: Alejandro M. Estévez

Investigadores: Gerardo Izzo y Jorge Arias Almonacid

Temática: teoría organizacional

LIBRO: Tradition and Public Administration (Painter & Peters, 2010) Administrative traditions in comparative perspective: families, groups and hybrids (Painter & Peters, Administrative traditions in comparative perspective: families, groups and hybrids, 2010)

Consideran que hay nueve grupos o familias de AP

1. Anglo americana
2. Napoléonica
3. Germánica
4. Escandinava
5. Latinoamericana
6. Postcolonial del Sudeste asiático y África
7. Sudeste asiático
8. Soviética
9. Islámica

Dicen que la lista no siguió una lógica clasificatoria. No es una lista exhaustiva pero propone empezar por algún lado.

### La tradición Angloamericana

Los países que comprende son UK, EEUU, Canadá (anglófono), Australia, Nueva Zelanda e Irlanda. Dice que generalmente, los EEUU y UK son considerados como sociedades que no tienen estado. Hablan más de gobierno que de Estado. El mercado y la sociedad civil juegan un rol predominante. *Son sociedades que no tienen al Estado como principio organizador...* Son hostiles hacia el estatismo como mentalidad y confían mucho en formas auto organizativas de la sociedad. Creen mucho en la división de poderes. Utilizan el *common law* como sistema legal, que se basa en una acumulación de fallos y tiene un enfoque inductivo. Las doctrinas surgen de la acumulación de jurisprudencia. En el sistema latino o romano, existe un enfoque deductivo y se basa en la codificación.

En la tradición Anglo Americana, la accountability tiene una perspectiva política antes que administrativa o legal. Igualmente puede llegar a la justicia, pero el inicio de la accountability es siempre político.

La profesión del funcionario público, se desarrolló más tarde en los países anglosajones que en la Europa Continental. Por lo tanto el funcionario estaba más ligado a ideas de management y de implementación de políticas públicas que al mandato de la ley. En EEUU esta tradición llega a postular la separación de la política de la administración con Wilson. En muchos casos esta visión managerial le agradaba que subsistieran figuras antiestatales como el Sheriff, el administrador de escuelas al estilo privado y el *city manager*, si bien fueron desarrollando una determinada función pública. 21.

#### Las cuatro tradiciones administrativas de occidente

	Anglo Americano	Napoléonico	Germánico	Escandinavo
Bases legales para el estado	NO	SI	Si	Si
Relación entre el Estado y la Sociedad	Pluralista	Intervencionista	Organicista	Organicista, pero con gobierno abierto y bienestarista
Organización del Gobierno	Gobierno limitado, UK unitario con débiles autogobiernos locales. EEUU Compound republic (federalismo como forma de balancear a la democracia, cierta idea de poderes locales y aristocracias contra la masa democrática).	La república jacobina indivisible en Francia. En España un estado centralista y jerárquico con algunos poderes locales semi federalizados.	Integrada, federalismo cooperativo y coordinación entre las subunidades	Descentralizado políticamente
Servicio Civil	UK, relativamente "alto estatus" unificado, neutral y generalista, permanente. EEUU, heterogéneo, pero los cargos altos están temporariamente politizados	Francia, alto estatus del funcionario, permanente, elitista, entrenamiento especializado en cuerpos. En Europa del Sur, los rangos más bajos están politizados.	Muy alto estatus, permanente, entrenamiento legal, cúpulas permanentes puede haber algo de partisanismo.	Alto estatus, profesionalismo, no politizado. Descentralizado.

## Napoleónico

Francia, España, Y otros países del sud europeo (Italia y Grecia). La ley es un instrumento central para el control del Estado sobre la sociedad, para intervenir sobre ella. La ley no es tanto un instrumento para resolver el conflicto entre actores.

Hay un sistema de derecho público, separado del derecho civil. Hay una fuerte estructura constitucional. Toda acción administrativa tiene una regulación legal. Los controles a la administración son judiciales, mucho más que en el sistema anglosajón.

Por eso le tienen más miedo a las auditorías que a los jueces o a los políticos. Se evita el discrecionalismo de los funcionarios mediante un estricto control de la ley administrativa. Se reglamenta en exceso para lograr este fin.

La organización del Estado es unitaria. Tiene una orientación tecnocrática y el gobierno es responsable de construir la Nación. El Estado francés es gobernado por una elite administrativa que se recluta en determinados colegios y liceos. No importa la pertenencia política de esta élite, tiene que pasar por ciertos liceos y politécnicos y allí es reclutada. Tantos socialistas, como conservadores y liberales debieron pasar por esos lugares. Los políticos son limitados por esta tradición estatista. La ley detallada, la administración está por encima de la política.

En los países del sud de europa, se conoce como gerenciamiento por decreto. Alto grado de formalismo legal. Pero va apareado a esto un sistema de corrupción y clientelismo. Hay un doble discurso, lo legal, contra lo formal, que es el lugar de los acuerdos “opacos o transparentes” o puede haber corrupción. Por ello esto puede llevar a una alta politización de los altos funcionarios y esto lleva a que la élite no es tan cristalina como en Francia. También se usa los cargos inferiores de la AP como recompensa para la política.

## Germánico

Es el Rechtsstaat, o Estado de Derecho pero en un sentido Germánico. Gobierno de la ley. Existe una sólida normativa para gobernar al Estado. Países miembros del grupo, Alemania, Austria, Suiza y los países bajos. Los funcionarios y los jueces son entrenados para concebirse como que son los únicos que tienen el derecho a interpretar qué es el “interés público”. La administración pública es una cuestión de especialistas en derecho y se recluta a los mejores en el ámbito del derecho. El Estado organiza la participación de los grupos de interés en la decisión pública de una forma reglamentada por la ley (corporativismo). En la tradición francesa, hay una diferencia, el Estado está frente a ciudadano libres a los cuales se les hace cumplir la ley, mientras en la germánica, el estado está frente a “organizaciones”, a las cuáles tiene que escuchar y organizar. Por eso los alemanes enfatizan sobre la

cooperación con estas organizaciones. No es un tema menor, unos le prestan más oídos a las corporaciones que otros.

Alemania es un estado federal que respeta los acuerdos de los estados subnacionales. Pero se observa más cooperación que conflicto entre ellos, a veces prescritos constitucionalmente. Pero la AP alemana está más fragmentada que la francesa, hay mucha diferenciación horizontal. Sus problemas son siempre cómo mantener la coordinación y la colaboración entre los estados subnacionales.

En Francia no hay tanto problema de coordinación porque son de matriz unitaria si bien fueron transitando a un cierto federalismo.

### La tradición escandinava

Países miembros Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia. Muy similar a la tradición germánica. Estatismo organicista. Pero con fuerte orientación hacia el estado de bienestar y el igualitarismo. Descentralizado según el caso.

Hay una fuerte tradición de comunitarismo de base o espíritu democrático. Noruega es centralista. Pero Suecia y Dinamarca son más federalistas y descentralizados. Hay un estilo político basado en el consenso social. Que llega hasta las empresas. Buscan permanentemente consensos.

Pero el estado está conformado por agencias, con gran nivel de libertad cada una. El control a esta relativa libertad de cada agencia es contrapesado por distintos Ombudsmans. Las acciones administrativas son limitadas por instancias consultivas a la sociedad y ombudsmans. Se rechaza fuertemente al secreto administrativo.

### La tradición Latinoamericana

Proviene de la tradición de España y Portugal colonial. Había una fuerte centralización administrativa. Y un débil cumplimiento de la ley "se acata pero no se cumple". El sistema tenía un control de la metrópoli, que era ocasional e imprevisto. Con la independencia, estas administraciones empiezan a mirar al modelo napoleónico. Copian cierto formalismo legal extremo y codificación pero hay una gran distancia entre lo formal y lo informal (amiguismo, clientelismo, politización).

También hay un débil cumplimiento de la ley, sistemas judiciales ineficientes que refuerzan el comportamiento discrecional e irresponsable. Las estructuras administrativas del servicio civil son de inspiración weberiana. Pero los cargos más altos están politizados y los más bajos son prebendas por lealtad política.

## La tradición postcolonial del sudeste asiático y África

Son dos tradiciones que tienen orígenes distintos (aborigen y oriental) pero el colonialismo europeo del Siglo XIX terminó acercando a estas dos tradiciones.

India y el sudeste asiático tenían una cierta tradición administrativa hasta que llegaron los ingleses a colonizarlos. La compañía de las Indias Orientales jugó un rol destacado aquí. En la tradición anterior, había una noción muy fuerte de distrito, el cual debía responder ante el emperador y a cargo de cada jurisdicción había un funcionario (Nawab) que era responsable con su vida. La burocracia era patrimonialista. Había una cierta noción de función pública ligada al mérito. Las estructuras coloniales se superpusieron a las estructuras preexistentes pero para garantizar la depredación británica. Había un servicio civil de gentilhombres ad honorem o una administración pública de notables. No funcionó bien. Se basaron en el sistema de jurisdicción para luego exportar el modelo a otras colonias del sudeste asiático (Malasia, Hong Kong, y Uganda en África). Generalmente, se mezclaban instituciones locales con funcionarios coloniales. Y en algunos casos se privilegiaba el gobierno directo de la metrópoli. Los europeos comenzaron a formar a élites locales coloniales administrativas y también cooptaban a los líderes locales para estas administraciones.

Generalmente superponían un centro administrativo relativamente moderno y lo hacían convivir con las viejas estructuras o cooptaban algunos dirigentes.

En general había superpoblación de funcionarios y subempleo de los mismos.

Hay una noción de Estado importado, así como ciertos procedimientos que luego se cumplen de una forma débil. Hay Estados predatorios y disfuncionales.

Tenían forma de protectorados. Y en el caso de la India, era directamente la Compañía de las Indias la que tenía a su cargo la administración del territorio.

Las administraciones públicas de muchos de estos países exhiben aún resabios de la época colonial.

### Este asiático

Existían sistemas administrativos previos al proceso de modernización que llega a la región en el Siglo XIX.

Algunos fueron impactados directamente por el colonialismo, pero otros lo evitaron, como es el caso de Japón. Igualmente cierto proceso de modernización o colonialismo fue inevitable en la región. A Japón le fueron impuestas condiciones comerciales de apertura forzada de su economía y control de sus puertos. Japón optó por permitir el comercio con occidente para evitar su ocupación.

Tailandia en la misma época importó el modelo de organización del Estado y el servicio civil desde Francia.

Japón defendió mucho sus instituciones locales de la invasión modernizadora de occidente. De todas formas hubo algunas adaptaciones a sus principios administrativos.

	Tradición confuciana	Trad. No confuciana
Transplante		
Continental Europe	Japón, Corea, China, Vietnam.	Indonesia, Thailandia
Anglo americana	Hong Kong, Singapur	Filipinas, Malasia

La tradición confuciana proviene de la corriente filosófica homónima que viene de China continental y de la época de su imperio. El emperador cooptaba a los mandarines locales para que manejaran cada jurisdicción. Las administraciones tenían una especialización funcional de los civil servants. Cada persona tenía un lugar en la organización y se enfatizaba su rol y sus tareas. Debía haber una reciprocidad entre todos los miembros de la organización. El sistema confiaba en el hombre más virtuoso antes que en el gobierno de la ley. Eran vulnerables al nepotismo y la corrupción. Pero había cierta meritocracia que era un elemento importante en la tradición confuciana. La virtud se incrementaba mediante un paciente aprendizaje. Idea de artesanía o arte... La virtud es un comportamiento que observa altos estándares morales o una cualidad moral que es deseable en una persona. Es decir había más un tema moral o disciplinario que legal.

Había una idea de funcionariado que era reclutado de formas regulares. Había un grupo de maestros y discípulos que tenían prestigio social.

Se parece mucho a las artes marciales. Se respeta la jerarquía, la sabiduría, la obediencia, la humildad, el conocimiento, etc.

Hay instancias de evaluación o examinación por los pares para ascender, ingresar, etc.

En Japón se superpusieron luego las tradiciones confucianas con las de Europa Continental. Por eso hablan de una cierta hibridación administrativa. Los modelos de los cuales copiaron fueron Prusia y Francia. La tradición japonesa se llevaba mejor con la tradición Alemana o Prusiana por ello copiaron más de esa tradición. A pesar de la ocupación norteamericana luego de la segunda guerra mundial, la influencia de la tradición alemana continuó.

### Tradición soviética

Combina en gobierno de un solo partido con la tradición unitaria. El partido impone el control sobre todas las ramas del gobierno. La doctrina del centralismo democrático aparece. No hay separación de poderes. El control es realizado por el partido en todas las unidades del Estado. Se duplican las estructuras. En toda organización hay una jerarquía administrativa y otra del partido político. Esto se atenúa cuando ponen la condición de que todos los funcionarios públicos sean miembros del partido comunista. No hay entonces grandes distinciones entre las jerarquías administrativas y las del partido comunista. Cada nivel subnacional del Estado está bajo el control de un comité del partido comunista, que se supone eran elegidos por la gente. Este sistema también se da en China, tienen una gran apertura horizontal y un doble comando.

La meritocracia no tienen un lugar bajo esta tradición. Es mejor ser comunista que experto en un tema. Pertenecer al partido es la mejor calificación para un

burócrata. Y los miembros del partido son evaluados por haber alcanzado las metas políticas que se le asignaron.

El legado de esta tradición en Europa oriental es ambiguo. En algunos casos terminó en un colapso total. En China y Vietnam están adaptando el modelo administrativo de tal forma que el mérito del funcionario sea entendido de otra forma más que la pertenencia al partido comunista. También están reduciendo la presencia de miembros del partido en la economía que se está modernizando. Están emergiendo algunos híbridos.

### **Tradición Islámica**

Es difícil definirla porque la tradición islámica interactúa con otras dimensiones o tradiciones como la asiática o inclusive Británica (Bangladesh). Persia es otro caso. Había una tradición de sátrapas que gobernaban una jurisdicción donde convivían elementos centralizadores y descentralizadores. Había una burocracia central con cierto apego a la idea de mérito. El imperio persa explotó pero la forma de satrapías continuó hasta el Irán de 1979. No siempre fue una tradición teocrática. En varios momentos históricos los funcionarios contradecían a los ayatolas en haras de la razón, la practicidad, la necesidad, etc. El imperio otomano llegó a tener una burocracia casi moderna.

Cuando Turquía se empieza a modernizar en 1850 empieza a copiar los modelos de Europa continental. Hacia 1950 Turquía mostraba una gran evolución burocrática y un sistema parlamentario al estilo Westminster.

Pero parece ser que la tradición islámica enfatiza en la idea de un estado centralizado y jerárquico. Con una burocracia bastante desarrollada en las áreas centrales.

En otros países islámicos ha habido influencia de las tradiciones británica y francesa, según el colonialismo de turno. En el golfo pérsico hubo una serie de regímenes pro británicos que copiaron las burocracias de UK.

Los males de esta tradición islámica, son una elevada influencia de los clérigos, ausencia de división de poderes, duplicación de agencias, escasa coordinación interministerial y corrupción elevada.

### **Bibliografía**

Painter, M., & Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*. London, UK: Palgrave MacMillan.

Painter, M., & Peters, G. (2010). Administrative traditions in comparative perspective: families, groups and hybrids. En P. McMillan (Ed.), *Tradition and Public Administration*. London, UK.