



TEMAS

LA LEY DE PARKINSON Y LA ADMINISTRACION ALEMANA

35.08:35(43)

Por CAROL ULE

Sumario: I. Razón de ser de este estudio.—II. Método de la investigación: el problema de los términos de comparación.—III. Causas de la multiplicación del personal de la Administración. IV. Conclusiones.

El profesor ULE, de la Escuela de Ciencias Administrativas de Spira hace en este trabajo una crítica de la «Ley de Parkinson» sobre el crecimiento del personal de la función pública. Versión española de M. HEREDERO.

I. Razón de ser de este estudio

La desusada difusión que ha tenido en Alemania y en otros países la obra de C. N. PARKINSON, *The Law of Parkinson or the Pursuit of Happiness*, no sólo entre el gran público, sino igualmente en los medios científicos interesados, impone un estudio detenido de las afirmaciones expuestas en dicha obra, fundamentalmente en el sentido de determinar la seriedad y la honradez científica de las mismas. Por otra parte, admitiendo la existencia de una base de hecho que haya dado lugar a la formulación de la «Ley de Parkinson», importa, además, considerar dicha base de hecho y el método con que haya de ser estudiada dentro del marco de la investigación científica.

1. La primera cuestión la constituye, pues, la de la seriedad de las afirmaciones de PARKINSON. En este respecto existen fundadas dudas, pues no hay que admitir que el propio PARKINSON haya tomado en serio el «material estadístico» presentado ni la «fórmula matemática» por él descubierta. Así, por ejemplo, la estadística del Almirantazgo británico de que se sirve, limitándose a los grandes buques de guerra como término de comparación, prescinde tan manifiestamente de la transformación estructural de la Royal Navy entre 1914 y 1928, que habría que tener por un estúpido a PARKINSON si él mismo no se hubiera dado cuenta de ello. Y la «fórmula matemática» por él descubierta del índice del crecimiento anual del personal administrativo es tan absurda que el «matemático superior» al cual el libro—«aunque por razones dis-

tintas»—va dedicado y del cual se hiciera asesorar, difícilmente habría pasado por alto su carácter absurdo.

Según la ley formulada por PARKINSON, el número de los funcionarios y empleados de la Administración pública crece constantemente, y ello con independencia de si el trabajo aumenta, disminuye o desaparece totalmente. Las razones de esta proliferación no estriban en causas sobre las cuales el funcionario no ejerza influencia alguna o, en todo caso, una influencia escasa, sino en la tendencia expansiva del propio funcionariado. Sobre la base de ese llamado «material estadístico» y de la famosa «fórmula matemática» ha «calculado» PARKINSON el índice anual de crecimiento del personal de la función pública en un 5,75 por 100.

Con esto sólo bastaría para dar un carpetazo al asunto, ya que es indudable que PARKINSON, con esta teoría y su fundamentación sólo ha querido burlarse de sus lectores. Pero la reacción que su libro ha provocado, no sólo entre el público alemán, sino además en la ciencia alemana y extranjera, da al asunto un cariz más complejo. Las innumerables recensiones favorables de que ha sido objeto el libro de PARKINSON en la prensa alemana han alimentado en la opinión pública la idea de que en la Administración de la Federación, de los *Länder* y los Municipios existen demasiados funcionarios y empleados, y que esta hipertrofia de la función pública es imputable al propio funcionariado. Y esto es serio por cuanto contribuirá a una nueva conmoción en la confianza, no muy sólida, que el funcionariado inspira a la población. Una plétora de funcionarios y empleados grava el presupuesto público y, con ello, a cada contribuyente. El desagrado que la cuantía de los impuestos produce en el ciudadano habrá de descargarse, por consiguiente, en el funcionariado que prolifera constantemente sólo por razones de medro personal, impidiendo así cualquier reducción posible de los impuestos. Los funcionarios vienen a ser, dentro de esta consideración, algo así como los zánganos de la colmena, los verdaderos dueños del Estado, contra los cuales no pueden oponer resistencia alguna ni aun los Parlamentos y los Diputados, que, sin embargo, son los que han de concederles los medios necesarios para multiplicar los empleos de funcionario. Aun cuando la ley de PARKINSON careciera del mínimo caudal de verdad, los efectos que ha causado y causa en la opinión pública la hacen merecedora de una seria consideración.

Con titulares como «La ley de Parkinson rige también en Bonn»,

o «Bonn se rige totalmente por la ley de Parkinson», prestigiosos periodistas alemanes y grandes periódicos y revistas de Alemania han tratado de convencer al público de que también en la República Federal se halla en vigor la ley del «aumento autocatalítico del cuerpo funcional», según la expresión de ARNOLD GEHLEN. «Evidentemente — escribe otro periódico — la Administración obedece incondicionalmente a la ley de Parkinson, según la cual los órganos procuran aumentar sus efectivos personales aun sin un aumento de sus funciones, de manera continua, y, además, progresiva.» Podrían citarse muchos otros ejemplos semejantes. Sólo en casos excepcionales ha calificado la Prensa a la ley de PARKINSON de lo que es en realidad, es decir, una ley de crecimiento, que «en la edad de la racionalización y tecnificación del aparato administrativo... sólo puede tener algún valor en el cerebro de un perfecto fabulista».

Esta postura crítica sólo se encuentra en algunas recensiones dedicadas al libro de PARKINSON por juristas, sobre todo en la minuciosa toma de posición de H. E. LOHMANN. Este autor afirma, sin ambages, que PARKINSON no utiliza eficazmente la estadística y las matemáticas, sino que «se burla de esos métodos exactamente igual que del objeto que con ellos quiere explicar». En su opinión, PARKINSON quiere «ofrecer una parodia del hecho de que no hay nada tan estúpido que no sea creído si se expone con el debido ornato científico y con cierto énfasis». Si PARKINSON ha querido probar esto, lo ha conseguido plenamente, al menos entre nosotros. Tan resueltamente como LOHMANN se ha pronunciado KRATZER, que habla de «una fórmula matemática mística» y de «ideologías fantásticas», expresando la convicción de que ese libro «es de esperar que no sea tomado en serio por ningún profano». Pero cuando KRATZER expresaba esta esperanza ya habían sido publicadas por la Prensa alemana todas esas manifestaciones de asenso.

Más sorprendente que este hecho, sobre cuyas causas hemos de hablar, es sin duda el de que también la ciencia haya tomado en serio a PARKINSON. Puedo apoyarme a este respecto en algunos ejemplos recogidos del mundo entero.

Ya en el año 1956, el especialista danés en ciencia de la Administración POUL MEYER resolvió recoger en su obra *Administrative Organization. A Comparative Study of the Organization of Public Administration* el trabajo de un autor desconocido, no publicado aún en forma de libro, pero aparecido con el título de *Parkinson's Law* en la prestigiosa revista inglesa de *The Economist* en noviembre de 1955. Dicho trabajo

fué impreso, sin alteración alguna, en el capítulo V de la obra citada, titulado *The Growth of Administration*, con la indicación de que lo exponía al lector para que meditara científicamente sobre ello. No se ha vuelto a pronunciar MEYER sobre la *Parkinson's Law*, aun cuando en dicho capítulo se ocupa en forma objetiva del problema de la expansión del cuerpo administrativo.

El mismo año que la *Administrative Organization*, de POUL MEYER, apareció en los Estados Unidos la edición inglesa de la obra de FRITZ MORSTEIN MARX *The Administrative State*, hoy publicada (1959) en lengua alemana con el título de *Einführung in die Bürokratie*. El punto de vista de MORSTEIN MARX con respecto a la *Parkinson's Law* no es uniforme. Si bien en un principio califica al artículo del *Economist* de «alegre excursión al terreno de la estadística más poco seria» y —con una cierta reserva— lo llama «broma», en otro lugar habla de «la Ley inmodificable del crecimiento continuo del personal, expuesta en forma tan convincente por el *Economist* londinense», de la «brillantemente concebida teoría del crecimiento del funcionariado», y aconseja no perder de vista, a causa de la «broma», «el núcleo de verdad de la misma». Incluso llega a afirmar que la «ley de Parkinson» necesita ser desarrollada. «Muestra claramente que el funcionariado nunca se detiene, incluso que no puede por menos que crecer pulgada por pulgada.» En esta afirmación hay sin duda algo de verdad en relación con la época actual de la evolución estatal, pero el hecho a que se refiere no puede ser explicado, como cree MORSTEIN MARX, por la ley de PARKINSON. Sobre esto hemos de insistir.

También un francés de prestigio internacional, GEORGES LANGROD, se ha ocupado en un extenso trabajo de la *loi de Parkinson*; su exposición va precedida del juicio de que constituye —a diferencia de otros trabajos, al parecer semejantes, escritos en otras lenguas— el resultado de esfuerzos muy serios y que merece realmente una atención especial y una consideración detenida. LANGROD no tiene nada que objetar a los dos ejemplos estadísticos de PARKINSON (el Almirantazgo británico y el Ministerio de Colonias británico), aun cuando los reparos que cabe oponer a esta forma de emplear el material estadístico son cosa evidente. Con todo, admite que algunos elementos de la fórmula con que PARKINSON ha expresado su ley no parecen otra cosa que fantasías, y que en tal sentido PARKINSON sólo ha querido hacer un chiste. No obstante, concluye, sería injusto no tomarse la molestia de revisar sus investigaciones y negar toda importancia a sus consideraciones en con-

junto. Sea cual sea, sin embargo, el destino de la ley de PARKINSON, hoy sujeta a la discusión mundial, es indudable que el problema planteado por la misma existe y habrá de ser acometido una y otra vez, conduciendo a un mejor entendimiento de una cuestión que constituye una cuestión clave para todo funcionario y para todo estudioso de la ciencia de la administración.

Una relevancia semejante parece atribuir al libro EDUARD ROSENBAUM, que compara la ley de PARKINSON con otras formulaciones generalizadas, como «decadencia del Occidente», «teoría general de la relatividad», y advierte que no hay que admitir «que sea innecesario el estudio del libro porque *todo el mundo*, como en el caso de SPENGLER, EINSTEIN o MARX sepa exactamente lo que se contiene en el mismo». Para ROSENBAUM, la supuesta evolución del Almirantazgo y de la Oficina de Colonias, en que se funda PARKINSON, y la «fórmula» por él descubierta, son verdades, de tal manera que al libro, como ya lo insinúa la comparación con MARX, SPENGLER y EINSTEIN, le corresponde un rango clásico. ARNOLD GEHLEN ha salido al paso de una tal sobreestimación con la necesaria claridad en las páginas de la revista *Merkur* (número 142).

Con esta visión panorámica del eco que ha hallado la ley de PARKINSON en la Prensa y en la ciencia, creo haber mostrado que el libro no puede ser arrinconado sin más como una buena o mala broma. La influencia que ha ejercido sobre el público a través de la Prensa, influencia que aún persiste, y el hecho de que estudiosos como POUL MEYER, FRITZ MORSTEIN MARX, GEORGES LANGROD y otros se hayan ocupado de ella, nos fuerza a un análisis de ese libro.

2. La ley de PARKINSON, si es que en realidad existe, no es una ley jurídica, sino una ley social, es decir, una ley no promulgada por el legislador, sino que se da en la realidad de la vida social. El que rija o no, no es una cuestión jurídica, sino que es algo determinable sólo por vía empírica, debiendo ser negada su vigencia si la experiencia la contradice. La vigencia de la ley parkinsoniana depende, pues, de que exista realmente esa pretendida autoexpansión en volumen de la función pública y de que el estado de cosas actual permita realmente su existencia. Si un análisis de las razones que hayan conducido a la proliferación del personal de la Administración revela unas causas totalmente distintas del mero impulso expansivo del funcionariado, su vigencia carecería de base.

La cuestión de las razones de la multiplicación del número de los funcionarios y empleados de la función pública en el curso de los cien

últimos años es el verdadero problema que se oculta tras la fórmula de la ley parkinsoniana. Es un problema de alcance considerable, ya que la expansión de la función pública por efecto de la proliferación de los funcionarios y los empleados suscita toda una serie de cuestiones complejas. Sus consecuencias inmediatas, a saber: la elevación de los gastos de personal, y con ella un mayor gravamen del contribuyente, son tan evidentes que no necesitan de ulterior discusión. Si, según sabemos, el número de los funcionarios y empleados ha crecido en Alemania, entre 1913 y 1955, en razón de la cifra de población, en el 92 por 100, es decir, casi se ha duplicado, los gastos de personal habrán tenido que crecer en proporción, como igualmente la relación entre el gasto de personal y el funcional. Tal evolución habría de tener un carácter de necesidad forzosa si el aumento del personal de la Administración pública fuera en todo o en parte un fenómeno de tal carácter.

Por no ser, pues, una ley jurídica la ley de PARKINSON, los hechos que se ocultan tras la misma han de ser objeto de un análisis especial, con métodos distintos del jurídico. Tales métodos son los de las ciencias administrativas.

Quizá la causa de la aceptación de la obra de PARKINSON entre el gran público alemán estriba precisamente en el desconocimiento general de los métodos y principios de las ciencias administrativas, situación especialmente acusada en Alemania.

II. Método de la investigación: el problema de los términos de comparación

1. Sería injusto tratar de negar a la ley de PARKINSON todo contenido de verdad. Los dos «principios» por él formulados: «Todo funcionario o empleado desea aumentar el número de sus subordinados, pero no el de sus rivales» y «Los funcionarios y los empleados se crean recíprocamente trabajo», no son en modo alguno tan absurdos como la ley deducida de los mismos.

En rigor, el problema estriba en si en un orden como la Administración pública estas tendencias pueden tener una fuerza tan desenfrenada que conduzcan a la proliferación de cargos denunciada por

PARKINSON. Si, desde fuera, no cabe juzgar la Administración británica en cuanto a esta posibilidad, lo cierto es que en la Administración alemana tal proliferación no es cierta. De modo general, es inaceptable el índice de crecimiento anual de 5,75 por 100, que en quince o veinte años conduciría a una duplicación.

2. En rigor, nunca ha aumentado el personal de la Administración pública a un ritmo tal, ni siquiera en la Gran Bretaña. De los estudios de ABRAMOVITZ y ELIASBERG, en el periodo comprendido entre 1911 y 1950, el personal público ha aumentado en la Gran Bretaña a un ritmo del 3,5 por 100 anual. En los Estados Unidos, dicho ritmo ha sido entre 1910 y 1960 de un 2 por 100, según FABRICANT. A conclusiones semejantes nos lleva, con respecto a Alemania, un examen de la situación entre 1913 y 1955.

3. La aseveración de que el índice anual de crecimiento del personal público en Alemania haya sido en la primera mitad del presente siglo de un 2 por 100, contradice sin duda alguna los dos principios de PARKINSON, así como su ley, revestida de una fórmula matemática y apoyada en «cifras estadísticas». Sin embargo, este solo hecho no explica los motivos a que haya de ser reconducida la proliferación del personal de la Administración pública.

En todo caso, antes de entrar en el examen de esta cuestión, conviene hacer algunas precisiones. En primer lugar, el mero hecho del aumento no ha de ser considerado como alarmante ni inexplicable; no hay que olvidar, como observa MORSTEIN MARX, que la detención en dicho aumento puede implicar en las condiciones actuales del Estado un estancamiento. Por otra parte, las cifras estadísticas han de ser contempladas en función de otros factores, es decir, nada nos dicen las cifras de crecimiento del personal público si no las contrastamos con las cifras del crecimiento de población. Otros factores han de ser tenidos en cuenta igualmente: así, el volumen del presupuesto nacional, el producto social y la distribución de la población entre los diversos tipos de ciudades y Municipios. Sólo sobre este fondo es posible enjuiciar la verdadera entidad y las causas del fenómeno que nos ocupa, por cuanto que cada uno de dichos factores contribuye, en mayor o menor medida, al fenómeno, o constituye, en unión del mismo, una manifestación concreta de una situación general.

III. Causas de la multiplicación del personal de la Administración pública

Estos factores o términos de comparación dejan entrever las causas reales del fenómeno y, sobre todo, nos muestran que el proceso de proliferación del personal público no es algo surgido con la primera guerra mundial, sino que ya se inició en los años de mediados del siglo pasado, es decir, en un momento en el cual la Administración pública en sus diversas esferas o dimensiones hubo de asumir las funciones resultantes de la transformación del Estado agrario en Estado industrial, y de la progresiva industrialización de la sociedad.

1. Si se compara la evolución demográfica entre 1816 y 1900 con la del período comprendido entre 1900 y 1939 resulta que en el siglo pasado la población se multiplicó en una proporción mucho mayor que en el siglo presente. Este fenómeno tiene un indudable reflejo en el aumento de los efectivos del personal público. Tomando como ejemplo la ciudad de Mannheim, tenemos que en el período comprendido entre 1870 y 1905 la población de la ciudad creció de 40.000 a 155.000, es decir, que aumentó en un 300 por 100. El número de los funcionarios creció de 48 a 717, es decir, en un 1.400 por 100. En el año 1870 había un funcionario por cada 825 habitantes; en 1905, en cambio, sólo un funcionario por cada 216. Los gastos de sueldos ascendían en 1870 a un total de 61.000 marcos; en 1905, a 1.341.000 marcos. La proporción de tales gastos por cabeza era en 1870 1,53 marcos, y en 1905, 8,64 marcos, es decir, cerca de seis veces más. Por consiguiente, el número de funcionarios se había casi quintuplicado con respecto a la cifra de población. Cabría hablar, por tanto, de un índice anual de crecimiento del 10 al 15 por 100. Comparando, sin embargo, los gastos de sueldos con los gastos totales de la ciudad, resulta que en el período comprendido entre 1870 y 1905 no se produjeron cambios de importancia, por cuanto que el índice de dicha relación era en 1870 el 7,3 por 100, y en 1905, el 7,61 por 100.

Estos datos confirman la independencia existente entre la proliferación del personal y las prestaciones de la Administración, ya que en el período aludido fueron instalados en Mannheim los servicios más importantes, como conducciones de agua, instalaciones eléctricas, tranvías, etc. Dada la escasa proporción del aumento de los gastos del per-

sonal en relación con los gastos generales no cabe contemplar el crecimiento del personal con independencia del crecimiento general de las funciones de la Administración.

2. Aparte de la asunción de nuevas funciones por la Administración, contribuyen al aumento del personal el aumento en cantidad y el mejoramiento en calidad de los servicios. Todo esto es resultado inevitable de la evolución social y constitucional. Cabe considerar como causas del fenómeno que nos ocupa la estructura federalista del Estado alemán occidental; igualmente, la jurisdicción administrativa, con todo su complejo de recursos y remedios. Todo esto puede ser considerado como deficiencias de organización, pero no se debe olvidar que en una reorganización estructural habría que tener en cuenta puntos de vista muy diversos, aparte del de una racionalización de la Administración. No obstante, dicha racionalización tiene un amplio margen de acción, dentro del cual cabe adoptar medidas concretas de reducción del personal.

3. Un importante factor que contribuye al aumento del personal de la Administración lo constituye la política de personal. La correlación entre la política de personal y el gasto de personal es evidente. Si no son seleccionados los mejores aspirantes es fácil que se produzca una disminución del rendimiento en el orden cuantitativo y cualitativo. Dicha disminución sólo puede ser compensada mediante un aumento de los efectivos de personal.

4. Igualmente contribuye a este aumento el patronazgo de los partidos y la consiguiente politización del funcionariado. Evidentemente, no siempre existe una correspondencia entre dicho patronazgo político y el principio del rendimiento.

IV. Conclusiones

Sintetizando lo expuesto, cabe oponer a las afirmaciones vertidas en la Prensa alemana que la ley de PARKINSON no rige en la Administración alemana. El continuo aumento del personal público desde mediados del siglo pasado obedece a causas distintas de un presunto afán de expansión del propio funcionariado. Descansa esencialmente en cambios profundos operados en la estructura de la sociedad y en sus repercusiones sobre el Estado y las funciones de éste. En tanto en cuanto sea reconducible a decisiones políticas o administrativas, susceptibles de

rectificación o mejora, cabe un remedio. Pero si su origen se halla en la asunción de nuevas funciones por el Estado, en la multiplicación o mejoramiento de funciones ya existentes, en la estructura del Estado de Derecho o en la evolución social del propio Derecho de la función pública (regulación de la jornada de trabajo, por ejemplo), es imposible todo cambio. No existe un remedio curativo de la proliferación del personal público, por cuanto que no se trata de una enfermedad social, sino de la natural consecuencia de la evolución hacia la sociedad industrial y al Estado social. Tarea de la ciencia administrativa ha de ser, por consiguiente, deslindar las causas reales de este fenómeno y denunciar la correlación existente entre el mismo y determinadas decisiones del legislador.