



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA



1

EL ESTADO ADMINISTRATIVO

65.012.3 : 35

Resumen de la obra de FRITZ
MORSTEIN MARX, *The Administrative State. An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.

Hoy día constituye un hecho la irrupción de una nueva forma de Estado, el Estado administrativo. Dicha irrupción es un fenómeno denunciado repetidas veces desde el ángulo de la teoría del Estado, por voces autorizadas—desde Adolf Merkl y Carl Schmitt hasta Hans Peters—que definen su *Verwaltungsstaat* como un Estado en el cual el Poder se halla concentrado en los órganos administrativos o desplazado su centro de gravedad a los mismos. En todo caso, es indudable que el Estado actual ha decho de la actuación administrativa el instrumento primordial de su acción cotidiana.

Este fenómeno plantea toda una serie de problemas, entre los cuales no es el menos importante el de su compatibilidad con el Estado de Derecho. Pero ofrece además una problemática específicamente administrativa, comprensiva de un complejo de cuestiones que pueden reducirse a las siguientes:

- Naturaleza del Estado administrativo desde el punto de vista de la ciencia administrativa.
- Problemática de lo que es la pieza esencial en el engranaje del Estado administrativo: la clase profesional que sirve de cauce a la actuación administrativa acrecida en volumen, la burocracia o funcionariado.

Naturaleza del Estado administrativo

1. Esta nueva forma de Estado, el *big Government*, constituye sin duda un fenómeno paralelo al *big business* o gran empresa. Como en ésta, su volumen ha crecido considerablemente en el curso de los últimos lustros. Dicho aumento es un hecho general y se corresponde con la evolución del orden

industrial. Las sociedades industrializadas necesitan del Estado en una proporción considerable. Este crecimiento en volumen ha repercutido en un aumento desmesurado del funcionariado, que ha sido explicado en base de hipótesis diversas: quizá la de más brillante concepción es la ley de Parkinson, cuyo indudable matiz humorístico no debe hacernos perder de vista la verdadera fisonomía del problema subyacente.

2. La sola caracterización en volumen no es suficiente para definir la naturaleza del Estado administrativo. Es preciso, además, considerar las características de la estructura administrativa en que está engastado. No se trata al respecto de una estructura autónoma, y las alusiones a una especie de monstruo indómito e indomable no pueden tener otro valor que el de meras metáforas: es evidente que sobre tal estructura administrativa ejerce una influencia sustancial el grupo político que detenta el Poder. La estructura administrativa está ligada a la estructura política como la puerta a la pared: la puerta sólo desaparece cuando la pared se derrumba; pero si la puerta se atasca en su marco, basta con un simple empujón para abrirla. En otras palabras, el funcionariado—núcleo básico de la estructura administrativa—es el tipo de organización que el Estado actual necesita para el ejercicio continuado de sus funciones bajo la supervisión constante de sus superiores políticos. Por otra parte, la eficiencia en la actuación administrativa se halla en función de las exigencias del pueblo, a menos que el grupo político traduzca la dirección política en una actuación administrativa responsable, en cuyo caso se da como una transferencia de poder a un grupo superior de funcionarios directivos. Se dé o no tal transferencia, dicho grupo de funcionarios constituye—con carácter y estructura diversos, según el concreto ordenamiento administrativo—una pieza esencial en el engranaje de la estructura administrativa. Es como la cabeza en la anatomía del cuerpo ministerial y orgánico, tanto en la programación como en la ejecución.

Otra característica estructural está representada por el sistema de Departamentos o Ministerios. Se trata de una forma de división del trabajo basada en una asignación de funciones y responsabilidades.

Cabe otro punto de vista más para contemplar la estructura administrativa: en función de los tres principios que informan su tipo peculiar de organización. Tales principios son: autoridad, asesoramiento y responsabilidad (*accountability*). El Principio de autoridad o jerarquía implica una distribución vertical de niveles decisionales. La autoridad necesita el complemento de la razón; de aquí la intervención del principio de asesoramiento, contrafuerza del de jerarquía. La actuación administrativa puede ser explicada como una interacción de los tres principios, lo cual tiene como resultado la gran masa de documentos, informes, revisiones, enmiendas, etc. Los órganos investidos de autoridad necesitan asegurar una claridad en cuanto a lo ordenado; los asesores o consultores tienen que informar por escrito; los órganos sujetos a control

necesitan poder justificar su acción u omisión en orden a la eventual responsabilidad.

3. Otro aspecto del Estado administrativo que puede verter luz sobre la naturaleza específicamente administrativa del mismo es la relación entre el orden constitucional y la estructura administrativa. Si en un Estado absoluto, como lo fuera el Estado prusiano o la Rusia zarista, las relaciones entre gobernante y súbdito, entre administrador y administrado, se resuelven en una mera relación de patrono a empleado, en un predominio del principio de autoridad, en el Estado constitucional la autoridad se halla dispersa, jugando un papel esencial la interacción de la misma con el principio consultivo y el de responsabilidad, y desdibujándose la relación entre el funcionario y su «patrono».

Teoría de la burocracia

1. LOS SUPUESTOS ESTRUCTURALES DEL FUNCIONARIADO

El Estado administrativo tiene por base una estructura administrativa caracterizada por relaciones verticales de mando, relaciones laterales de asesoramiento y relaciones complementarias de control. Desde otro punto de vista cabe decir que dicha estructura constituye una combinación de diversos rasgos distintivos: jerarquía, especialización, competencia profesional específica, retribución determinada y permanencia o estabilidad. Cada uno de tales rasgos representa una respuesta a la exigencia básica del funcionamiento efectivo de la máquina administrativa. La existencia del funcionariado moderno sólo puede ser comprendida si se admite su capacidad especial para responder a las exigencias esenciales de la actuación administrativa pública. Tales exigencias son:

a) *Racionalidad*, que ofrece varios aspectos: racionalidad en cuanto persecución de un objetivo, fuente de cohesión, aplicación de unos conocimientos, aplicación de la razón, inquisitividad. Cuando existe una discrepancia en los puntos de vista del público y los objetivos y valores que le son prescritos institucionalmente al funcionariado, la racionalidad sufre una distorsión, siendo denunciada como instrumento de una oligarquía cerrada. Cabe, por otra parte, una disparidad entre la racionalidad administrativa y la racionalidad política.

b) *Responsabilidad*.—A primera vista el aglutinante de una organización pública es el control. El control requiere, para ser eficaz y efectivo, una aceptación por parte del controlado. Tal aceptación se halla en razón directa del sentido de responsabilidad del funcionario. La responsabilidad tiene una triple dimensión: institucional (obediencia a las órdenes), pública (respeto al interés público) y personal (enraizada en la conciencia individual).

c) *Competencia*.—Esta exigencia implica un sistema adecuado de formación y atracción del personal apto. La exigencia de la formación o educación se halla en estrecha relación con la respectiva estructura ocupacional: en países en que

existe una jerarquía de niveles de educación cabe el acceso directo a las categorías burocráticas correspondientes a los distintos niveles; en otros, por el contrario, es preciso siempre —al igual que en la carrera industrial o mercantil— recorrer desde el nivel ínfimo la total escala jerárquica de los sucesivos niveles.

d) *Continuidad*.—Esencial para que sea posible contar con un funcionariado formado, apto y competente, es, sin duda, un margen mínimo de estabilidad. La estabilidad es función de *status* que puede tener un contenido social, expresivo de una determinada posición en la escala de la opinión pública, o puede ser una condición jurídica específica. Evidentemente la coincidencia entre ambos tiene como consecuencia un reforzamiento considerable de la estabilidad y la continuidad.

2. TIPOS DE BUROCRACIA

No obstante constituir una estructura formal o racional, el funcionariado posee una indudable heterogeneidad que se halla en función de las diversas fuerzas externas, políticas, sociales y económicas que la conforman en un espacio y tiempo concretos. Cabe hablar de unos «tipos» de funcionariado o burocracia. La peculiaridad del tipo respectivo tiene su más clara expresión en el nivel superior, pues aun cuando la influencia del grupo directivo se extiende hasta la base de la pirámide el interés de la actuación cotidiana se desplaza en los estratos inferiores hacia el trabajo de mera rutina, relativamente inmune a la concepción institucional informadora de la élite superior.

Se pueden distinguir cuatro tipos fundamentales de funcionariado o burocracia:

a) *La burocracia custodial*.—Corresponde al tipo de la China clásica —hasta el período Sung— y a la del Estado de Brandeburgo-Prusia en los cien años subsiguientes a la subida al trono de Federico Guillermo, el Gran Electo (1640). La noción de «custodio» en esta acepción entronca en Platón, que en *La República* lo define como un hombre capaz de personificar en sus acciones la esencia del interés público. En tal sentido, los custodios platónicos son los depositarios de las ideas y concepciones sobre la justicia y el bien común que servían de elemento de cohesión a la Polis. Tales ideas y concepciones formaban el mito político, último cimiento de la comunidad. Los custodios pueden ser considerados funcionarios en tanto en cuanto que Platón propugnaba una selección racional de los mismos basada en la utilización sistemática de una educación bien planeada. Un complejo de concepciones semejante al platónico se encuentra en la base de la burocracia clásica china, imbuída de la teoría política de Confucio. En el Estado prusiano de la época aludida imperaba lo que hoy podríamos llamar una «mística» de servicio, afín a la concepción platónica.

b) *La burocracia de clase*.—Tiene por base la vinculación del desempeño de los puestos superiores a la pertenencia a una clase. Tal vinculación puede ser buscada de propósito o, simplemente, contemplada como el resultado de hacer

coincidir las cualificaciones para los altos puestos con unos requisitos tales que determinan la preferencia de una clase. Manifestaciones de esta burocracia son, sin duda, el funcionariado alemán de finales del siglo XIX, el del Japón Meiji, el del Imperio romano.

c) *La burocracia de patronazgo.*—Es un tipo que cuenta con una gran tradición e impera aun hoy día en múltiples Estados. Se caracteriza por la provisión de los altos puestos con personas adictas al grupo político en el poder. En esencia es un medio más de asegurar el control político. En Inglaterra y los Estados Unidos ha ido íntimamente ligada a la evolución del sistema democrático. En los comienzos del mismo el patronazgo tuvo su fuerza máxima, perdiéndola a medida que se fué consolidando el orden democrático.

d) *La burocracia profesionalizada.*—Nacida en general como reacción contra el patronazgo, es esencial en la misma la salvaguarda de unas garantías jurídicas de *status* o estabilidad, expresadas en las nociones de nombramiento vitalicio, plaza en propiedad, etc. Es igualmente esencial a la misma el que la retribución esté fuera del marco de la discrecionalidad administrativa. Al contrario que la que hemos llamado «burocracia custodial», es compatible con el orden constitucional y el turno de partidos. Si bien cabe que coincida con la burocracia de clase en el plano práctico, es un hecho la tendencia actual a dar acceso a la burocracia profesional a todos los estratos sociales.

3. PROBLEMÁTICA DE LA BUROCRACIA PROFESIONAL

Partiendo de la burocracia profesional como la más adecuada a la estructura del Estado administrativo, su problemática se concreta en los siguientes órdenes de cuestiones:

a) *La condición jurídica de funcionario y su protección.*—La realización eficaz de las funciones del Estado administrativo exige unas características en la estructura del mismo —racionalidad, responsabilidad, competencia y continuidad—, que a su vez exigen unos dispositivos institucionales de protección. Pero tal protección es además una necesidad constitucional del ordenamiento político del Estado actual, con su turno pacífico de partidos.

b) *La circunstancia social.*—El trabajo del funcionario es trabajo en grupo. Las consecuencias de la peculiaridad del trabajo en grupo se concretan en la burocracia en una especie de anquilosis institucional y en una distorsión de la actuación administrativa hacia el progreso individual, motivada por lo limitado de los incentivos profesionales. Otro aspecto de la cuestión es, sin duda, el que la formación progresiva del funcionario implica una conformación o deformación de la mentalidad del mismo por efecto no sólo de la influencia del medio administrativo, sino por la imagen que determinan los requisitos exigidos para el acceso.

c) *El concepto de la relación de servicio.*—Dejando aparte la noción de integridad como pieza central del sistema profesional, la función recibe una ulterior

caracterización conceptual como consecuencia de la noción profesada dentro de una manifestación concreta de burocracia en torno a la relación de servicio. El problema consiste en determinar quién sea el «patrono» al cual se sirve—el inmediato superior, el público, la nación, el bien común, el Gobierno, un régimen político—. Tal determinación es, sin duda, función del sistema concreto y de su respectiva circunstancia.

Perspectiva

No obstante el carácter introductorio de un estudio que se da a sí mismo tal adjetivo, cabe contemplar lo que constituye su objeto desde un ángulo distinto, el de la evolución de la burocracia por efecto de la influencia de la evolución tecnológica, e igualmente la repercusión del sistema profesionalista sobre la formación de la decisión administrativa.

1. Las consecuencias de la automatización se han ido produciendo casi insensiblemente y ni han sido tan dramáticas ni tan totales como se preveía. Los dispositivos administrativos propiamente tales—dirección, control, coordinación—no han cambiado en fisonomía ni han aumentado en ámbito de acción. Cabe, sin embargo, que la automatización dé a la gran organización un aparato operativo que amplíe tal campo de acción: concretamente puede reducir los dispositivos de control, innecesariamente multiplicados hoy en la gran organización, a unos pocos puntos clave. El procedimiento puede ser simplificado grandemente por la creación de centrales de tramitación y otros dispositivos automatizados análogos.

2. No es concebible que la decisión administrativa, por mucho hincapié que se haga en su aspecto procedimental o formal, sea tomada por un funcionario en un plano puramente técnico-administrativo y de espaldas totalmente a la decisión política. Para que la decisión administrativa pueda constituir un producto acabado aceptable es preciso que la burocracia sea un asociado responsable de la dirección política. Tal asociación entre la burocracia y la dirección política en orden a la formación de la decisión administrativa es por el momento una situación ideal, lejos de ser realidad.

3. Para que sean posibles progresos sustanciales en la eficiencia funcional del «Estado administrativo» es preciso que el sistema de la actuación administrativa cambie de estilo: la burocracia debe, a tal efecto, dedicar menor atención al estudio de los «procedimientos», de lo meramente instrumental. Es necesario un desplazamiento de la atención, de la tecnología de la actuación administrativa a su efecto sobre el administrado, de lo pragmático a lo ético. En síntesis, de lo instrumental o mero *management* formal a la esfera sustantiva respectiva.