

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

GOBIERNO MEDIANTE COMISIONES

35.08(42)

A continuación se resume la obra de
K. C. WHEARE: *Government by Committee*,
Oxford, At the Clarendon Press, 1955.

Introducción

Las comisiones constituyen quizá los ejemplos más conocidos y numerosos de un modo de conducta característico de la Gran Bretaña: la dirección de los asuntos a través de grupos de individuos que actúan colectivamente. Todo grupo de individuos en Gran Bretaña que trabaja con algún propósito común forma una comisión: en los sindicatos, iglesias, sociedades literarias, organizaciones de negocios o profesionales, asociaciones de empleados, en las Universidades, etc. Son, en

realidad, un aspecto importante de lo que denominan con orgullo «modo de vida británico».

De las varias frases mediante las cuales puede describirse breve y lúminosamente el Gobierno británico, tales como «Gobierno de Gabinete», «Gobierno parlamentario» o «Monarquía constitucional», para Wheare la de «Gobierno mediante comisiones» no es en modo alguno la menos exacta y significativa.

Del vasto campo de estudio que facilita la acción colectiva en grupo, Wheare ha seleccionado unos pocos ejemplos de determinados ti-

pos de comisión. Confina su estudio de modo particular a las comisiones que forman parte de la maquinaria del Gobierno o que están estrechamente vinculadas al mismo, e incluso en esta esfera se ocupa sólo de una selección de los muchos ejemplos de comisión existentes. Clasifica a éstas en tipos, y basa esta clasificación más en la función o proceso que la comisión desarrolla que en la institución de la que forma parte o a la que está vinculada.

Para Wheare la noción de comisión encierra la idea de un órgano que en cierto grado es responsable o está subordinada respecto al órgano o persona que la creó o le confió unos poderes o deberes. El concepto de comisión —añade— no se rige sólo por consideraciones de su *status*, sino por aquellas referentes al número de sus componentes. En la práctica, una comisión debe constituir un grupo, y esto apenas es concebible con menos de tres personas —menor número que permite un intercambio de ideas, la elección de un presidente por decisión mayoritaria y la dirección de los asuntos sin tener que recurrir al ejercicio del voto de calidad del presidente. Si una comisión de uno es una contradicción *in terminis*, lo es también el comité de «mil y pico». Aunque formalmente hablando sean ambos posibles, en la práctica hay que confiar en que la comisión no sea excesivamente numerosa. Nuestras ideas sobre la misma, sin poder precisar en cuanto al número de sus componentes, se verán afectadas por la función que la comisión vaya a realizar. Allende ciertos límites máximos un órgano puede ser formalmente un comité, pero en la práctica es un mitin político. Las excep-

ciones que se dan en el procedimiento de la Cámara de los Comunes y en los *councils* municipales y en los condados confirman la regla.

Cualesquiera que sean las funciones de una comisión, es tarea suya tomar una decisión acerca de los asuntos encomendados. Sin embargo, esto no basta. Ha de lograr, por supuesto, una decisión que sea buena.

Cuando la comisión es de hecho una mera pantalla, tras la cual alguien está también realizando «su» función, debemos concluir que aquélla no está cumpliendo con sus tareas.

Siete caracteres de las tareas de las comisiones

1. EL FUNCIONARIO

Conviene explicar desde el principio que un miembro de una comisión puede muy bien reunir en sí mismo más de uno de esos siete caracteres. No son, en modo alguno, excluyentes entre sí. Un presidente puede muy bien ser un funcionario y un experto; un lego puede ser también un hombre partidario y una parte interesada. He ahí los siete caracteres de Wheare, si añadimos el de secretario de la comisión. No es menos conveniente distinguir —dice el autor— el carácter con que los miembros de las comisiones pueden actuar si queremos comprender con claridad los influjos sobre las tareas de las comisiones.

Es difícil encontrar una comisión con la que el funcionario no esté relacionado. En calidad de miembro, de secretario, como ejecutante de sus decisiones, etc.

Con esos caracteres también forman parte de las comisiones determinados empleados ajenos a la Administración. Su *status* y responsabilidad difieren de manera indudable de los de los funcionarios públicos, pero también poseen características comunes.

Un funcionario es, por regla general, un administrador, un organizador, un gerente. Está encargado de que algo funcione.

De la naturaleza jerárquica de una oficina se desprende una segunda característica. El trabajo de éstas suele estar organizado mediante ciertos procedimientos, modos de actuación o rutinas. Esto es inevitable. Es un rasgo de las tareas de oficina que las mismas puedan llevarse a excesos: que las formas de trabajo se antepongan al propio trabajo.

Finalmente, el funcionario posee, como regla general, una característica que comparte con las comisiones: ambos son instituciones sedentarias. Las comisiones tienen una sede donde realizar sus trabajos, y no hay un signo más claro de que una comisión no funciona que cuando algunos de sus miembros está de pie o yendo de un lado para otro. Igual sucede con el funcionario. Se le concibe adecuadamente trabajando en su silla de oficina.

Puede decirse que aquello que probablemente choca a los no funcionarios en sus relaciones con los funcionarios dentro de una comisión son estas características: su sentido de la jerarquía, los procedimientos y modos de despachar los asuntos, el hecho de ser nombrados y no elegidos, el ser permanentes y no temporales, profesionales y no *amateurs*.

2. EL LEGO

Cuando Walter Bagehot considera al funcionario en su *English Constitution*, hace esta observación: «La verdad es que una burocracia experta es, a pesar de su jactancia de apariencia de ciencia, bastante inconsistente con los verdaderos principios del arte de los negocios... Uno de estos principios más seguro es que el éxito depende de una doble mezcla de mentes especializadas y no especializadas—de mentes que cuiden de los medios y de mentes que cuiden de los fines—. Para este hombre de mente no especializada, Jeremías Bentham tenía un nombre, el *lay-gent*, equivalente al de lego en los tiempos modernos. La buena administración, en opinión de Bagehot, era el producto de la cooperación entre legos y expertos. En este contexto consideraba a los funcionarios como expertos.

Los términos «lego» y «experto» son por esencia relativos: a un campo o sector de conocimientos y a las personas. Cualquiera es un lego con respecto a la mayoría de las cosas. La mera noción de experto, que implica conocimientos especializados o habilidades en campos limitados, supone por sí misma una mente no especializada en relación con otros campos.

Se afirma que el funcionario es un experto. Tal presunción proviene de que la relación en que más se piensa al considerar el funcionario es en las tareas que realiza dentro de las comisiones con respecto a la de las personas elegidas (miembros de la Cámara de los Comunes o de los Consejos locales), que forman parte de aquéllas.

Sin embargo, tanto en la Administración como fuera de ella, nos

encontramos con que, por regla general, los funcionarios en la cúspide no son expertos; son usualmente «ejercientes» (*practitioners*). En la Administración inglesa, y en gran parte de las organizaciones británicas comerciales e industriales, se afirma que los funcionarios en la cúspide deben ser «ejercientes generales» y no expertos.

Entonces, ¿quiénes son los funcionarios expertos? Estos pueden integrarse en varios grupos. En primer lugar, aquellos que tienen a su cargo una rama o sector del trabajo del Departamento. La esfera de actividades de un Departamento está dividida según determinado principio de división, que varía de acuerdo con la naturaleza del trabajo, y los funcionarios se hacen expertos al estar encargados de una de esas ramas o secciones. Igualar el funcionario al experto—dice Wheare—es equivocarlo, y si quiere comprenderse adecuadamente la verdadera función e importancia de cada uno en las tareas de las comisiones ha de mantenerse clara la distinción.

Esto que lord Salisbury, como Ministro para la India, escribió a lord Lytton, Virrey, el 15 de junio de 1877, todavía produce un eco de aprobación en el corazón del pueblo británico: «Ninguna lección parece ser tan profundamente inculcada por la experiencia de la vida como la de que nunca debe uno confiar en los expertos. Todos necesitan que su fuerte vino sea diluido por una gran mezcla de insípido sentido común.» Al *lay-gent* o lego de Bentham corresponde diluir ese fuerte vino de los expertos.

El lego o no experto que se sienta en las comisiones vinculadas al Gobierno británico es, a menudo, una

persona elegida, y las comisiones de la Cámara de los Comunes y de los entes locales se integran por legos de esta clase. Un buen lego en una comisión es aquel que, en primer lugar, se siente interesado y preocupado por el trabajo de las comisiones. En segundo lugar, debe ser capaz de comprender los problemas que se le planteen y de opinar acerca de los mismos. En el trabajo de las comisiones no se espera que el lego, por definición, sea un experto, mas el buen lego debe ser capaz de captar las dificultades según se le van presentando por el experto o el «ejerciente general».

Otra señal del buen lego viene dada por la experiencia que posea del mundo de los negocios. Es una práctica que se aplica comúnmente en muchas empresas privadas y públicas asociar directores legos a directores expertos en sus consejos de administración. Individuos que han tenido unas carreras distinguidas en la vida pública, en la política, los negocios o el comercio, a quienes se busca por la contribución que pueden aportar. El buen lego, pues, debe ser un experto en algo y, con preferencia, en algo relevante.

Sin embargo, no es tanto conocimiento lo que se espera que aporte un lego en su labor en las comisiones, como sentido común y cualidades de espíritu y temperamento que le distinguen como hombre razonable. El «hombre razonable» es una figura bien conocida en el derecho inglés y en la Administración pública británica.

Una de las razones principales por las que el lego se encuentra en la Administración británica y, particularmente, en la Cámara de los Comunes es la de que el Gobierno bri-

tánico no es sólo un Gobierno representativo electivo, sino que es también un Gobierno de partidos.

3. EL HOMBRE PARTIDARIO

Ha de entenderse por este término algo más que la cualidad de miembro o adhesión a un partido. Refiérese a aquel cuya función en las comisiones es la de hablar y actuar como miembro o defensor de su partido. Respecto a las tareas de la comisión, el hombre partidario no es un carácter aislado. Es a menudo un aspecto de la naturaleza y función de miembro de una comisión, quien puede asumir también otros caracteres, como el de lego, experto, presidente, etcétera.

¿Cuál es la relación existente entre el hombre partidario y algún otro de los siete caracteres: en particular, el funcionario? La prohibición de actividades políticas de partidos a ciertos funcionarios en la Administración inglesa es bien conocida. Realmente, lo que se quiere decir al hablar de que el funcionario no es un hombre partidario, es que es un hombre partidario gubernamental. ¿En qué medida es esto posible o deseable? Es una cuestión a menudo discutida. Sin embargo, la historia del servicio civil británico en esta centuria demuestra que se ha logrado este objeto en un grado considerable. Igual principio de que el hombre partidario no puede ser un funcionario se aplica sustancialmente en la Administración local.

4. LA «PARTE INTERESADA»

Para empezar, es un término el de «parte interesada» que tiene un significado concreto y bien definido en

la Ley y, más particularmente, en el derecho relativo a la Administración local, el procedimiento de los Tribunales y del Parlamento. Aunque la idea de parte interesada, según figura en las reglas de los Consejos locales y del Parlamento, es muy limitada, no parece inapropiado utilizarla en un sentido amplio en este ensayo —dice Wheare— para comprender a todos aquellos que están estrechamente identificados con una organización o un punto de vista, y a quienes con este carácter toman parte en las tareas de la Administración británica.

Pudiera creerse que el término de «parte interesada» tiene la desventaja de que sugiere ciertas ideas de interés siniestro, de un interés descalificador. Es cierto. La parte interesada es una categoría de persona que suscita problemas y cuestiones especiales. Sería, sin embargo, una tontería actuar como si no existiera.

Los componentes encajan en varias clases. La primera clase es aquella que tiene un interés financiero; por ejemplo, un contrato con la Administración. De este ejemplo sencillo podemos pasar a aquellas grandes organizaciones, cuyo objetivo único o primario es el bienestar económico de sus miembros: los sindicatos y otras asociaciones de empleados. Hay, como es bien sabido, millares de asociaciones de empleados en Gran Bretaña, organizadas local, regional y nacionalmente, y se encuentran en cualquier industria, profesión u oficio. El interés organizado es un fenómeno común diario en la sociedad británica.

Una parte interesada puede ser un experto en sus propios asuntos o en los asuntos de la organización a que representa. Cuando los intereses or-

ganizados están en juego, es muy frecuente que los representen los empleados de la organización.

5. EL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO

Ninguna comisión puede funcionar sin un presidente y un secretario. Estos dos caracteres son sus miembros esenciales. El secretario, en las comisiones de que nos ocupamos, es corrientemente un funcionario. En las comisiones de investigación, asesoramiento o negociación, es usualmente un funcionario de la Administración central respectiva; en las comisiones de la Cámara de los Comunes, en materia de legislación, escrutinio y control, es un funcionario de la Cámara. En todos esos casos debe tener cuidado de que sus deberes y lealtades como funcionario no se sobrepongan o distorsionen su lealtad y deberes para con la comisión. Un secretario tiene a su cargo el comprobar que los asuntos de la misma se despachan eficientemente. Asume la responsabilidad primordial de la preparación del orden del día y de comprobar que cuanto sea necesario para sus deliberaciones está disponible en su momento y forma adecuada. Toma nota y transmite las decisiones de la comisión (la función más importante). Se ocupará de comprobar que los asuntos aparecen en el orden del día cuando están dispuestos para su consideración—ni antes ni después—; es el canal a través del cual la gente de fuera de la comisión trata con ésta. No es el «servidor» del presidente o su subordinado. El secretario y el presidente deben trabajar en cooperación.

El presidente puede reunir alguno de los restantes cinco caracteres, o

incluso más de uno. Existen algunas razones para que en ciertos tipos particulares de comisión el presidente deba o no deba pertenecer a una de esas otras categorías. El *status* e influencia del presidente varía mucho de un tipo de comisión a otro. Su posición es afectada por una serie de factores—la función de la comisión, el método de nombramiento del presidente, en quien radica la responsabilidad del liderazgo de la comisión, etc.—. La función del presidente es la de promover y mantener el orden. Se reconoce que en órganos generalmente numerosos, como son las comisiones, se produciría el caos si los miembros se dirigieran unos a otros a voluntad o al azar, lo cual puede impedirse disponiendo que todas las observaciones sean dirigidas a una sola persona. Simple y obvio como parece, ésta es la verdadera base del orden. La forma más elemental de «no funcionar» es la de dirigirse con las propias observaciones a cualquier miembro distinto del presidente. De esta función primaria de ser responsable del orden y de la posición única de ser el blanco de todas las observaciones en el curso de los trabajos de la comisión surgen las oportunidades de liderazgo.

Comisiones de asesoramiento

Existen dos tipos de comisiones que pueden distinguirse desde el principio. En primer lugar, tenemos la comisión que asesora después de haber realizado una investigación y, en segundo, la que asesora una vez que sus miembros han negociado entre sí.

La característica de las primeras de estas comisiones, en el sentido más

limitado del término, consiste en que sus miembros facilitan el asesoramiento a base de los conocimientos y experiencias especiales personales. Son escogidos para formar parte de estas comisiones porque se les supone que saben del asunto. Pueden hablar con autoridad. Su actividad predominante es la de prestar al Gobierno los conocimientos de que son depositarios. Mientras que los miembros de una comisión de investigación tienen que buscar la respuesta, los miembros de una comisión de asesoramiento, en términos estrictos, conocen las respuestas o saben dónde hallarlas.

Las comisiones de asesoramiento pueden ser consultadas en cualquier estadio del proceso de Gobierno—en la formulación de la política, en su aplicación o administración o en la revisión de la política y su aplicación—. En la práctica, es en el estadio de aplicación o administración donde las comisiones de asesoramiento se utilizan más ampliamente, en tanto que la comisión de investigación se da más fácilmente en el estadio de formulación o en el estadio de revisión de la política. Los Departamentos ministeriales utilizan mucho los órganos asesores. Las comisiones existen para facilitar o poner a la disposición de los Departamentos el mejor asesoramiento que puedan ofrecer sobre los asuntos que los Departamentos les asignen.

Comisiones de investigación

Las comisiones de investigación son usualmente comisiones de asesoramiento. Es raro que una comisión sea encargada de concretar los hechos de una situación sin pedirle

también que proponga lo que debe hacerse en torno a la misma. Existen algunas excepciones, como las comisiones de investigación de accidentes y desastres, cuya competencia está a menudo restringida al descubrimiento de la causa de los acontecimientos.

La investigación es una parte esencial de la función de una comisión de investigación, y esta última influirá tanto en la elección de las personas que han de formar parte de la misma como en los papeles relativos de los siete caracteres en sus tareas.

La forma más común que adoptan las comisiones de investigación que encontramos hoy en el Gobierno británico son la comisión real y las comisiones departamentales o interdepartamentales.

Comisiones de negociación

En el trabajo de las comisiones de asesoramiento y de las de investigación se encuentra a menudo un elemento de negociación. Algunas veces está presente en tan alto grado que resulta difícil decir si deben clasificarse como comisión de asesoramiento o de negociación.

En el campo de las relaciones entre empresario y empleado, en la consideración de sus escalas de remuneración y condiciones de trabajo, es donde se ha producido el mayor desarrollo de las comisiones de negociación en Gran Bretaña.

Comisiones legislativas

La utilización de las comisiones puede demostrarse mediante dos argumentos, cada uno de los cuales puede parecer a primera vista que

contradice al otro. Puede decirse que una comisión debe utilizarse porque permite que un número mayor de gente sea asociada a un proceso particular gubernamental. También puede sostenerse, por otra parte, que debe utilizarse una comisión porque permite que un número menor de gente sea asociada a un proceso. Una ojeada a las razones que justifican el uso de las comisiones por los consejos locales ilustra el problema. Un consejo (*council*) crea una comisión, porque de una parte cree que la dirección de la administración no debe confiarse a una sola persona o a unos pocos individuos aislados.

En otras esferas de Gobierno, sin embargo, surge el argumento no sólo de los méritos de la comisión frente al individuo, sino entre la comisión y el órgano mayor, del cual depende y del que obtiene el nombramiento. Este es el caso particular de aquellas comisiones permanentes (*standing committees*) de la Cámara de los Comunes, que son creadas por la Cámara para que participen en el proceso legislativo.

De acuerdo con lo que disponen las «órdenes permanentes» de la Cámara de los Comunes, es una política aceptada de la Cámara el enviar los proyectos de ley (con ciertas excepciones), después de su segunda lectura, para consideración por las comisiones permanentes. Estas comisiones permanentes no están especializadas, si bien poseen más características de un sistema de comisiones especializadas de lo que pudiera parecer a primera vista. Existe la tendencia en aquellos miembros con conocimientos especializados y un especial interés por el proyecto de ley a ser incluidos en la comisión permanente que va a examinar el proyecto.

Comisión de Administración

Los escritores en materia de teoría política han discutido a veces la cuestión de si es mejor confiar el proceso de administración a un individuo solo o a grupos de individuos; si el ejecutivo unitario es preferible al ejecutivo plural. Hay ejemplos de ambos sistemas en la Administración central inglesa: la responsabilidad de la administración de los Departamentos está confiada a un solo individuo—los ministros—, cada uno de los cuales es responsable ante el Parlamento y el electorado de la dirección adecuada de los asuntos de su Departamento. Su individual responsabilidad está complementada por unos responsables colectivos, desde el momento en que está previsto que estos individuos sean miembros de un equipo—el Gabinete y el Ministerio—. Esta combinación de sistemas administrativos unitarios y plurales de administración en Gran Bretaña facilita la combinación de las ventajas de ambos sistemas.

La idea de que la responsabilidad de la dirección de un Departamento ministerial debe confiarse a una comisión, ya sea de la Cámara de los Comunes o no, sería plenamente rechazada por la mayoría de quienes pertenecen a la Administración central. En la esfera de la Administración local prevalece la doctrina opuesta. Los entes locales en Gran Bretaña son órganos administrativos; casi todas las funciones que realizan se refieren a facilitar los servicios que el Parlamento ha decidido que se provean. Cumplen con estos deberes mediante la utilización de comisiones. La Administración local en Gran Bretaña es administración mediante comisiones. Hay unos

nueve mil consejos locales en el Reino Unido. Todos ellos están autorizados por una ley parlamentaria para despachar sus asuntos mediante comisiones. En algunos de ellos, desde luego, se les exige por disposición legal la utilización de aquéllas.

Comisiones de escrutinio y control

Entre las comisiones de asesoramiento y de administración o legislativas figuran las comisiones de escrutinio y control. Sus tareas no son por sí mismas las de tomar parte en el proceso de administración o legalización, ni tampoco asesorar a otros acerca de lo que debe hacerse. Tienen confiada la tarea de ver si se está ejecutando un proceso y de qué modo. En el cumplimiento de esta tarea facilitan los medios de un cierto control sobre la realización del proceso.

El autor examina dentro de estos epígrafes cuatro comisiones elegidas de la Cámara de los Comunes—la Comisión de Cuentas Públicas, la de Gastos Nacionales, la de Estimaciones y la de Instrumentos Estatutarios—. La más antigua de estas Comisiones es la de Cuentas Públicas, que fué creada en 1861. La más joven es la Comisión de Instrumentos Estatutarios, que, aunque, con nombre diferente, fué creada en 1944. La

Comisión de Estimaciones ha tenido una existencia intermitente.

Estas cuatro comisiones tienen un aspecto en común: no están autorizadas para formular o criticar la política, escrutinizan la aplicación de la política, sus formas y resultados. Dentro de estos términos es únicamente cuando se ocupan de la política.

Aquello que esas cuatro comisiones están autorizadas a hacer y lo que hacen en la práctica no es siempre lo mismo. La línea entre el escrutinio y la discusión de la formación de la política no está fácilmente trazada y, desde luego, algunas veces es completamente imposible examinar una sin tocar la otra. Esto es cierto, sobre todo en el caso de las comisiones financieras, en las que el gasto prudente, la economía, el despilfarro y la inadecuación de los fondos apenas pueden examinarse sin una cierta discusión de la política.

En sus conclusiones Wheare subraya las dificultades de generalizar qué caracteres son los más adecuados para participar en las comisiones antes examinadas, aunque lo hace muy por extenso al tratar de cada una. Sin embargo, opina en sus conclusiones que el experto encaja mejor en la comisión de asesoramiento; la parte interesada, en la comisión de negociación, y los hombres partidario y lego en las comisiones legislativas de administración y escrutinio.—GREGORIO LASO.