

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL ORDEN SOCIAL EN EL SIGLO XX EN GRAN BRETAÑA*

Por C. J. HAMSON

Profesor de la Universidad de Leeds

LOS problemas con que se enfrenta la Administración pública en Gran Bretaña durante la última mitad del siglo xx pueden exponerse en esencia con sencillez. Contamos con un aparato administrativo que, en su origen, fué creado en respuesta a las necesidades de la última mitad del siglo xix, cuando el *laissez faire* era todavía el santo y seña, y las responsabilidades del Gobierno en materia de regulación económica y protección social eran relativamente rudimentarias. En la esfera central y local, este aparato ha experimentado una vasta expansión y una modificación sustancial, aun cuándo siguen siendo idénticos los principios fundamentales que gobiernan su estructura. Ahora ha de adaptarse o, más exactamente, tenemos que adaptarlo a una situación en la que el público considera

* Traducción de Juan Polo Barrera y Gregorio Laso Vallejo.

que el Gobierno asume la fundamental responsabilidad del bienestar económico del país y la seguridad social de sus habitantes. Sin embargo, esta adaptación ha de realizarse en una comunidad en la que las instituciones democráticas y las libertades civiles consiguientes son tenidas en gran estima, y, en consecuencia, el administrador, como agente del Gobierno y ejecutor de las normas, es mirado con cierta cautela, aunque llegue cargado de regalos.

Puede objetarse que estos problemas, lejos de ser nuevos, son muy viejos. ¿Pues no han estado implicados los administradores británicos, desde el principio del siglo XIX, en un proceso de continua respuesta a esas nuevas necesidades que fundamentalmente eran una consecuencia de aquella continua revolución tecnológica que empezó con la invención de la máquina de tejer? Además, ¿no han sido los mismos administradores los iniciadores en gran medida de los propios cambios a los que se suponía se «estaban adaptando» ellos mismos? Esto es totalmente cierto; pero también lo es el que el problema de la adaptación existe todavía y que, últimamente, ha asumido formas particularmente acusadas. Los motivos pueden enumerarse brevemente.

En primer lugar, tenemos el continuo retraso entre la necesidad socio-económica y la respuesta administrativa, un retraso que, en opinión de algunos, ha tendido a aumentar más que a disminuir a partir de la terminación de la segunda guerra mundial. En segundo lugar, en parte a consecuencia de esta brecha existente entre necesidad y respuesta, perduran los restos de ese prejuicio característico de una civilización que jamás ha roto decisivamente con las formas aristocráticas de pensamiento y comportamiento, contrario al establecimiento de una burocracia competente. Ese prejuicio, de un modo bastante contradictorio, ha sido reforzado en parte al identificar a los burócratas como los enemigos juramentados de la verdadera «libertad», que es la antítesis del gobierno aristocrático. En tercer lugar, tenemos el cambio cualitativo que se ha producido en la función de Gobierno durante el curso de los últimos quince o veinte años. El Gobierno ya no es simplemente responsable de una *variedad* de funciones *diferentes*, incluyendo desde la adopción de medidas de defensa hasta el alivio de la pobreza. Particularmente en la esfera económica ha llegado a ser un órgano de *iniciación* y *coordinación*, de una importancia tan decisiva que todos los otros órganos privados le contemplan, buscan en él no sólo dirección, sino que están obligados de buena o de mala gana a seguir la que él señala. Puede decirse en realidad —y escritores como Milton Gilbert y Andrew Shonfield lo han dicho en realidad—, que desde la guerra el ci-

clo «espontáneo» del comercio ha llegado a ser reemplazado por un ciclo inducido por las fluctuaciones de la política económica del Gobierno. Esto no es nada sorprendente en vista del hecho de que una proporción tan amplia del producto nacional bruto pasa ahora a través de las manos del Gobierno. Administrativamente, esto significa, como ya señaló el profesor Robson en 1948, que nuestros burócratas (y sus amos políticos) no sólo están intentando hacer *más* de lo que antes hacían, sino que están intentando hacer algo *diferente*. La planificación, que es la consecuencia inevitable de esta nueva situación, implica que la mera provisión de servicios y el intervencionismo económico *ad hoc* que caracterizaban la actividad administrativa del período anterior han sido sustituidos, al menos en teoría, por la consecución de una política coordinada de objetivos relacionados entre sí. Esto exige el reclutamiento, despliegue y utilización de los talentos administrativos en una forma totalmente nueva.

Puede objetarse de nuevo que lo dicho anteriormente es válido para todos los países europeos—ciertamente para todos más o menos y no únicamente para Gran Bretaña. Semejante objeción es desde luego válida, a condición de que el objetor conceda que Gran Bretaña ha experimentado el problema, en algunos aspectos al menos, con peculiar agudeza. Los dos principales factores responsables de esta situación requieren al menos una breve explicación.

Primeramente, ha sido más fuerte nuestro ya mencionado prejuicio contra el establecimiento de una burocracia competente que similares prejuicios en la mayoría de los otros países de Europa occidental. Este es el precio de una marca en la expansión de las libertades civiles y políticas. Las burocracias francesas y prusiana estaban ya establecidas incluso antes de que Gran Bretaña empezara a pensar en la idea de un «civil service» unificado. Cuando los reyes franceses y prusianos estaban acabando con las particularidades locales e imponiendo una dirección centralizada a través de agentes profesionales a nivel regional o provincial, la administración rural británica se encontraba en manos de aficionados, jueces de paz no retribuidos y virtualmente incontrolables, y la administración urbana (en donde estaba organizada separadamente) en las de concejales locales igualmente aficionados y poco menos controlables, los cuales se recompensaban de la falta de retribución de sus empleos mediante su destreza en el arte de la corrupción. Para explicar esta peculiaridad, sólo se necesita decir que la victoriosa lucha contra los Estuardos del siglo xvii distrajo a este país del *dirigismo* económico-social que caracterizó las monarquías absolutas del continente y demoró su adopción por las instituciones burocráticas, que eran el

acompañante natural de esta política. Los recuerdos de esta lucha, al menos en parte fueron responsables del grito de «la libertad británica en peligro», que lord Hewart y otros muchos lanzaron cuando el cumplimiento de los propósitos de un estado democrático exigió en el siglo xx un fortalecimiento y extensión de los poderes burocráticos. Sólo hasta 1951, el partido conservador, en lugar de intentar ideas tipos de intervención económica estatal más efectivos y reales que los utilizados por su oponentes socialistas entre 1945 y 1950, eligió combatir en las elecciones bajo el lema: «¡Dejad al pueblo en libertad!» Aún hoy es bastante fácil para un partido político jugar con los temores del hombre vulgar ante el gobierno burocrático. En contraste, otros países europeos, con tradiciones gubernamentales muy diferentes y una comparativa falta de sentimiento antiestatal, han encontrado mucho menos difícil el esfuerzo en favor de un ajuste administrativo a las exigencias del siglo xx. Existen de hecho tanto inconvenientes como ventajas en haber disfrutado de una historia política de «libertad cada vez más sólida que las precedentes».

El segundo factor—que a primera vista podría parecer contradecir más que completar el primero—es el gran éxito de las reformas administrativas que se llevaron a cabo a finales del siglo xix. Motivadas por una auténtica necesidad, estas reformas se implantaron con el menor daño posible para los prejuicios e intereses existentes. Sin embargo, de acuerdo con los niveles de su época, estuvieron bien pensadas. El nuevo sistema que introdujeron se caracterizó por la honradez, inteligencia y competencia, particularmente en los altos niveles. Introdujeron una estructura más bien compleja en las autoridades de la Administración local capaz de suministrar con una economía y eficiencia razonables los servicios (tales como carreteras, transportes públicos, gas, electricidad, agua, saneamiento y educación) necesarios para hacer tolerable la vida urbana y rural, y para suministrar a la industria británica las «economías externas» (incluyendo una fuerza de trabajo culta y numerada) que no podía o no quería proveer por sí misma. Para supervisar las actividades de estas autoridades (las cuales llegaron a depender de forma creciente de los fondos de la Administración central), así como para organizar la simultánea expansión de los servicios centrales y aplicar un número creciente de leyes reguladoras, se necesitaba un nuevo «civil service». Los hitos de su creación fueron la «Reforma Económica» de Burke, la publicación del informe de Northcote-Trevelyan en 1853, el nombramiento en 1855 de los comisionados del Civil Service y la promulgación de la famosa Orden en Consejo de 1870. El nuevo «civil service» era reclutado por «méritos», valorados a través de

exámenes relacionados con las materias corrientemente enseñadas en los institutos y universidades; fue dividido en clases, según el nivel de trabajo realizado (cada clase fue reclutada principalmente dentro de un nivel educativo diferente), y fue unificado bajo el control de la Tesorería, que se convirtió en el departamento británico para los asuntos del «civil service» y en nuestro Ministerio de Finanzas.

Todo esto se realizó adecuadamente y, en muchos aspectos, estas bases de la estructura burocrática del siglo XIX son tan sólidas como lo fueron siempre. Pero uno de los resultados fué la creación de un tipo de administrador que, si bien era idealmente adecuado a las exigencias características del tiempo, no convenía tan bien a las características de una época de alta tecnología y planificación general. Como es bien sabido, los criterios de la selección de funcionarios se basaban más en los conocimientos y aptitudes generales que en los especiales. Junto a esto, y en cierto modo como lógica consecuencia, hubo la creencia de que la única clase de capacitación requerida por los administradores era la adquirida a través de un corto periodo de «aprendizaje». El corolario ulterior consistió en la convicción de que la gente con formación y aptitudes especiales, tales como abogados, doctores, científicos, arquitectos y asistentes sociales, que hoy tienen que reclutarse por la Administración en gran número, eran ya casi por naturaleza inferiores a los «generalistas», y por tanto incapaces de ser promocionados a los puestos administrativos de más alto nivel. Este prejuicio encontró expresión en la frase llamativa y favorita de los más antiguos escritores sobre la Administración pública: «El especialista debe estar siempre a mano, jamás en la cumbre» (*The expert must always be on tap; never on top*).

El resultado de estos dos factores—devoción a la tradición y capacidad para las reformas con éxito—fueron dos poderosos intereses creados. El primero, una estructura de las autoridades de la Administración local, que, aunque razonablemente bien adaptada en tamaño, forma y competencia a las necesidades del pasado siglo XIX, llegó a hacerse anticuado a medida que la transformación de la tecnología y evolución de la política pública siguieron adelante. El segundo fué un cuerpo de administradores de alto nivel, caracterizado tanto por su *amateurism* como por su inteligencia superior. Procedentes de estratos sociales similares y de un grupo relativamente reducido de instituciones educativas, constituyeron una «clase» interesada no solamente en su propia conservación, sino capaz de imponer su «ethos» hasta en algunos de los más iconoclastas críticos

de la sociedad británica. El mismo Harold Laski elogió esa «intuición» de los reformadores administrativos del siglo XIX, que se manifestó en una fuerte preferencia en proveer los puestos más altos del «civil service» con «litterae humaniores» de la universidad de Oxford. Como resultado de la formación de estos dos intereses creados, hemos sufrido cierta falta de adaptabilidad administrativa, de la cual ahora estamos intentando librarnos con todas nuestras fuerzas.

Una prueba de la necesidad del gran esfuerzo de adaptación se encuentra en las características radicales de las propuestas de reforma, dimanantes de reconocidos estudiosos de la Administración británica, tales como los profesores Robson y Chapman, a quienes nadie podría acusar de tendencias revolucionarias.

Características particularmente llamativas de sus trabajos son un interés profundo por las instituciones y prácticas administrativas extranjeras, y la facilidad en admitir—en realidad, en proclamar—que algunas de ellas pueden conservar enseñanzas útiles para nosotros. Esta saludable ruptura con la insularidad de la que ellos y otros son los pioneros debe considerarse lograda, al menos en cuanto que hoy «Whitehall» muestra una preocupación sin precedentes en ponerse al corriente de las experiencias de ultramar. Ya no estamos complacientemente satisfechos con poseer el «mejor civil service del mundo». Aunque todavía lo consideramos bueno, estamos dispuestos a admitir que en algunos aspectos importantes el «civil service» francés es mejor. Hemos llegado a admirar—y hasta ahora de una forma bastante tentadora empezado a imitar—el «training» que el funcionario civil francés recibe en instituciones tales como la Ecole Polytechnique, Ecole des Mines, Ecole des Ponts et Chaussées, y sobre todo, l'Ecole Nationale d'Administration. Ya no lanzamos el vocablo desdeñoso de «tecnocracia» hacia los colegas del otro lado del Canal. Por el contrario, reconocemos que la competencia técnica del servicio civil francés es la que ha ayudado a establecer relaciones cooperativas con el sector industrial, convirtiendo en un éxito destacado a esas «Commissions de Modernisation», que son los instrumentos principales del sistema francés de planificación económica. Igualmente estamos dispuestos a aprender de la experiencia administrativa de esa gran nación con la que compartimos el idioma, los Estados Unidos de América; por supuesto, no vamos a ir a USA para aprender la organización de la función pública—porque en ese aspecto creemos que tenemos mucho más que enseñarles que lo que ellos nos enseñen—. Pero hemos adquirido una reciente admiración por su competencia en el campo de las *técnicas administrativas*, y ahora estamos convencidos gracias a ellos que

esas técnicas administrativas son una materia importante y susceptible de enseñanza, que es importante tanto para la Administración pública como para la empresa. De hecho, sabemos ahora que todas las grandes organizaciones, bien empresariales o de administración pública, tienen ciertas características y problemas comunes, que sus respectivos directivos de alto nivel deben aprender a comprender y resolver.

Sin embargo, aunque la discusión de la reforma administrativa es a la vez intensa y extensa, y las experiencias extranjeras están siendo movilizadas con una amplitud sin precedentes, la actual adaptación a las exigencias de la segunda mitad del siglo xx ha sido, hasta ahora, más bien lenta y vacilante. Es cierto que desde hace tiempo ya no consideramos a nuestros administradores de alto nivel como a una casta exclusiva y que hemos adoptado nuevos y más flexibles métodos de reclutamiento para la Administración. También es cierto que hemos mejorado el estatuto de los funcionarios científicos y demás especialistas empleados en los organismos públicos y hemos otorgado a los departamentos ministeriales más libertad que la que poseían anteriormente para utilizar a su personal como estimen más conveniente. Asimismo hemos reorganizado la Tesorería, ese hogar de conservadurismo administrativo; creados nuevos ministerios, de los cuales los más importantes son el Ministerio de Asuntos Económicos y el Ministerio de Tecnología, y señalado un comienzo al establecer un mecanismo de planificación económica, tanto a nivel central como regional. Incluso en la esfera de la Administración local, donde las reformas radicales han resultado particularmente difíciles, hemos logrado ciertos progresos en materia de racionalización de las competencias y redistribución de los poderes. Tales cambios, de obvia justificación se han elaborado por los reformadores administrativos, pero pocos son los que podrían decir que se ha ido lo bastante lejos. Algunos de los más impacientes reformadores, en realidad, han llegado a decir que las fuerzas de la inercia son tan sólidas que el logro de un ritmo adecuado de adaptación a un futuro previsible es bastante improbable.

Sin embargo, hoy en día existen motivos para el optimismo. Poseemos un Gobierno con ideas reformadoras, adecuadamente apoyado en la Cámara de los Comunes y en los comienzos de su mandato. Ya está comprometido en la reforma de la Administración local y actualmente se esperan los informes de dos comités muy importantes designados para investigar ciertos aspectos de la organización de la Administración local. El «civil service» está sometido a estudio por un nuevo y poderoso comité de alto nivel, el primero a quien, desde

el comité «Tomlin» de 1931, se le ha asignado la misión de considerar a la organización del «civil service» como una unidad. El hecho de que una cantidad considerable de «sangre nueva» haya sido ya admitida dentro de la función pública mediante el nombramiento de eminentes «extraños» para los puestos de asesoramiento de alto nivel, es en si mismo significativo como contribución a la causa de la reforma.

De los actuales problemas con que hay que enfrentarse, y que han sido descritos hábilmente en la colaboración para este volumen del profesor Robson, solamente me gustaria hacer hincapié en uno: la reconciliación de la eficiencia administrativa con la democracia política y las libertades civiles. En un país como Inglaterra, dos cosas se consideran de la mayor importancia, a saber, la prontitud de la Administración en responder a las necesidades del pueblo tal y como son expresadas por éste y la capacidad del individuo para encontrar remedios adecuados cuando considera que ha sido perjudicado o maltratado por un organismo administrativo. Naturalmente, no se trata hoy en día de proteger al ciudadano contra la Administración, mediante la estricta limitación de los poderes de esta última; porque este método de control significaría un retorno a las circunstancias socio-económicas del siglo XIX, que nadie querría aunque ello fuera posible. No obstante, se trata sobre todo de asegurar que la administración existe para «satisfacer el interés del público» en el más amplio sentido y que los individuos están expuestos lo menos posible a la arbitrariedad administrativa. Estas cosas tienen que hacerse, además, de tal forma que cualquier consecuente sacrificio de la eficiencia en la actuación se mantenga dentro de unos límites razonables, pues es obvio que si, en una solitaria y mental búsqueda de libertad, intentamos limitar la discrecionalidad administrativa, arrojando una tupida red de leyes y normas sobre el «civil service», nos comprometeríamos en un puro ejercicio de auto-derrota. La gente podría, en verdad, disfrutar de más libertades legales, pero la incapacidad de la administración para realizar sus actividades con la autoconfianza y rapidez necesarias, pronto le daría motivos más amplios de queja de los que poseían inicialmente.

Este problema de reconciliar *desiderata* potencialmente contradictorios tienen una larga historia, durante la cual ha revestido formas muy diferentes. Para comprender el enfoque británico de este problema, hay que tener en cuenta los hechos siguientes sobre nuestro sistema de derecho constitucional. No existe distinción entre el *common law* y el derecho administrativo, y, en consecuencia, no existen las jurisdicciones independientes de tribunales admi-

nistrativos. Sin embargo, se han conferido muchos poderes judiciales, mediante leyes parlamentarias, a los llamados «administrative Tribunals» al objeto de aliviar a los tribunales ordinarios de lo que sería una intolerable congestión, así como para evitar las formalidades en las que ellos están envueltos y permitir el desarrollo de nuevos criterios de enjuiciamiento independiente de los precedentes socialmente anticuados, que los tribunales ordinarios algunas veces tienen que aplicar a los asuntos de que entienden. Como ya ha sido señalado anteriormente, no existe una formal «separación de poderes». Esto significa que pueden conferirse a la administración—y de hecho le han sido conferidos con una amplitud muy considerable— poderes que en los últimos tiempos se habrían considerado como exclusivamente reservados al poder legislativo o al judicial. Los poderes de los tribunales de *common law* para controlar a la administración en la realización de sus diversas actividades (incluso las actividades de naturaleza legislativa o judicial) están mucho más limitados que los que ejercen a menudo los tribunales supremos administrativos (tales como el Consejo de Estado francés) en algunos de los países que siguen la tradición del Derecho romano. Las oportunidades del ciudadano para disponer de medios legales frente a la *mala Administración* (como claro *ultra vires* administrativo) son por lo tanto bastante limitadas.

Se deduce de estos rasgos básicos de la situación británica que en nuestro país el legislativo detenta mucha más responsabilidad que la usual en los países continentales para asegurar que la administración actúa de acuerdo con el «interés público», y que los derechos individuales estén debidamente protegidos contra cualesquiera tendencias a la arbitrariedad a que pudiera inclinarse. El Parlamento, por lo tanto, necesita estar bien preparado para realizar estas actividades que no pueden ser realizadas satisfactoriamente a través del dispositivo en gran parte ficticio de «la responsabilidad ministerial individual». Ultimamente, el Parlamento ha intentado hacer un mayor uso del «Select Committee» con estos propósitos. Además del famoso *Public Accounts Committee* (que ha estado funcionando desde 1861), ahora cuenta con los *Select Committees on Statutory Instruments* y *on the Nationalised Industries*, y un denominado *Select Committee on Estimates* que se ha encargado de realizar una serie de investigaciones muy concienzudas sobre la eficiencia administrativa en varios organismos administrativos. Muchos estudiantes de Ciencias Políticas en este país y un creciente número de miembros del Parlamento se muestran inclinados a utilizar más ampliamente el dispositivo del *select committee* a fin de

que cualquier materia de administración esté sometida a escrutinio regular y casi pericial por los representantes del electorado. Tales comités facilitan al Parlamento el adquirir una información genuinamente *independiente* sobre la actividad administrativa y aseguran que la Administración mantiene con la opinión pública una relación lo más estrecha posible con sus estados que, como uno de sus deberes peculiares, corresponde reflejar a todos los miembros del Parlamento.

Sin embargo, los comités parlamentarios no son muy adecuados para ocuparse de estos casos de mala administración, que terminan en una injusticia individual. La administración ineficiente de esta índole puede surgir de dos formas diferentes, a saber: a consecuencia de la mala calidad de la justicia administrada por un tribunal administrativo o de la mala realización de una investigación legal; como resultado del abuso de la discrecionalidad administrativa ordinaria (o sea no judicial), como en el famoso caso «Crichel Down». La mala administración de la primera clase podría paliarse mediante el establecimiento de un sistema regular de tribunales administrativos con normas adecuadas de apelación de los tribunales inferiores a los superiores, como fué primeramente propugnado por el profesor Robson. La oposición de los abogados a un cambio tan radical en la estructura de nuestro sistema legal ha sido, sin embargo, intensa e incluso sus defensores reconocen que existen ciertos inconvenientes en contar con dos jurisdicciones separadas, lo que exigiría algo equivalente a una *tribunal des conflits* para señalar a cada uno sus respectivas atribuciones. Por lo tanto, no es probable que logre aceptación en un futuro próximo, particularmente ahora, que se ha encontrado un sustitutivo en la forma del *Council on Tribunals*, recientemente constituido, al que corresponde velar por la constitución y actuación de los tribunales administrativos, así como considerar e informar sobre los asuntos procedentes de las investigaciones legales. Desde la constitución de este consejo y las reformas del procedimiento de 1958, provocadas ambas por el informe del comité que presidió Lord Franks, las críticas al estado de esta rama de nuestro derecho se han hecho menos frecuentes.

La mala administración de la segunda clase podría ser llevada también dentro de la jurisdicción de un sistema de tribunales administrativos, como ha ocurrido en Francia y en algunos países europeos. Como según parece no tenemos intención de establecer semejante sistema, hemos de llegar asimismo en este caso a una solución alternativa. La solución elegida por nosotros está contenida

en un proyecto de ley presentado al último Parlamento, y consiste en adoptar la tan conocida institución escandinava del *Ombudsman*, que ya ha sido instituida en un país de la Commonwealth: Nueva Zelanda. En Inglaterra, el *Ombudsman* sería llamado *Parliamentary Commissioner*. Poseyendo un estatuto cuasi-judicial y siendo totalmente independiente de la Administración tendría como función —si el proyecto de ley del *Parliamentary Commissioner* es presentado de nuevo al próximo Parlamento y es aprobado sin grandes enmiendas— investigar las quejas sobre la mala administración, que le sean dadas a conocer por los administrados. Parece probable que se le relacione con un *select committee* de la Cámara de los Comunes. De acuerdo con el proyecto de ley, su jurisdicción en materia de investigación se extenderá únicamente a los organismos y autoridades de la Administración central; existen, sin embargo, propuestas formuladas por círculos influyentes para la aplicación de la institución del *Ombudsman* a la Administración local.

Como hemos indicado, estamos realizando esfuerzos para asegurarnos de que nuestro aparato administrativo, en todos los niveles responde a las exigencias impuestas por la plena responsabilidad del Gobierno en materia de bienestar económico y social en una sociedad que está en la conmoción de una revolución tecnológica. Estamos igualmente deseosos de que este aparato administrativo reformado esté controlado democráticamente, sea de espíritu liberal y tan responsable como sea posible respecto a las necesidades y demandas del ciudadano individual. Este doble cometido es bastante pesado y nadie puede estar seguro de que todos los *desiderata* podrán conseguirse al tiempo. Hemos de reconocer, desde luego, que el más grande sociólogo de los tiempos modernos, Max Weber, era un profundo escéptico acerca de la posibilidad de compaginar la racionalización administrativa con cualquier clase de genuina democracia. Con todo, pese a la dificultad de la tarea, es posible que Gran Bretaña con su ya demostrada capacidad para dar con el punto exacto de equilibrio entre libertad y orden, y sus valiosas tradiciones en administración competente y humana, pueda encontrar soluciones que ejerzan una influencia tan vasta como la que consiguió con sus instituciones parlamentarias en otros tiempos. Mas para ello tenemos que descartar con más rapidez que en el pasado esos aspectos de nuestra tradición que ya no son otra cosa que un peso muerto.

