

# LA NATURALEZA DEL ESTADO ADMINISTRATIVO \*

Por FRITZ MORSTEIN MARX

35.08 : 35.07 : 65.012.3

*Sumario:* LA NUEVA MAQUINARIA : Impacto del orden industrial.—Funciones y personal.—¿POR QUÉ CADA VEZ MÁS? : Índice de incremento del funcionariado.—La «ley de Parkinson».—Un paso dado a gusto.—ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA : La dirección política.—El funcionariado superior.—El sistema departamental.—Autoridad, consejo y responsabilidad.—LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO POPULAR : La difusión de la autoridad.—Los efectos de la estructura constitucional.

**L**A calidad del trabajo de la maquinaria administrativa del gobierno moderno, el grado en que esta calidad se ve afectada por las presentes circunstancias, los procedimientos para mejorarla, son problemas sometidos hoy a acaloradas controversias. Envueltos en propagandas partidistas, merecen una respuesta que se apoye en un análisis objetivo y un juicio informado. Pero esto no significa que las respuestas se reserven a los especialistas. A medida que el gobierno moderno ha hecho de la acción administrativa el instrumento básico de su diario actuar, la Administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la tarea de gobierno. El trabajo

---

\* Este trabajo constituye el primer capítulo del libro *El Estado administrativo* que próximamente aparecerá en la colección «Estudios Administrativos», serie B, de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

de la maquinaria administrativa reviste así una significativa importancia a la luz del éxito mismo del gobierno y, con ello, del bienestar de cada ciudadano. Es uno de los grandes temas políticos de nuestro tiempo.

Para empezar su examen es necesario que nos enfrentemos con los aspectos dimensionales y estructurales de la maquinaria administrativa del gobierno moderno. «Un gran gobierno» exige un enorme aparato para cumplir sus numerosas funciones. ¿Cómo se desarrolla este aparato a gran escala? En particular, ¿cómo cabe explicar el crecimiento extraordinario del funcionariado? Debemos examinar a la vez el esquema organizativo de la Administración pública, y en especial el lugar ocupado por el grupo de los cuadros profesionales superiores. Finalmente, debemos preguntarnos si el pueblo controla o no adecuadamente el sistema administrativo. El capítulo inicial de este libro quiere ser una breve, pero útil orientación de todas estas cuestiones.

## La nueva maquinaria

### IMPACTO DEL ORDEN INDUSTRIAL

Una de las características más relevantes del gobierno moderno es el número elevado, en constante crecimiento, de las funciones que ha de cumplir. La ejecución de estas funciones postula una compleja maquinaria administrativa. Como consecuencia de ello, el núcleo mayor de lo que hace hoy el gobierno tiene naturaleza administrativa. Sin minimizar la significación del legislativo y el papel de los tribunales de justicia, la Administración pública se ha hecho más importante para la efectividad general del gobierno.

El desarrollo de la maquinaria administrativa, hasta llegar al tamaño que presenta en nuestros días, se corresponde en líneas generales con la evolución del orden industrial.

Las sociedades urbanizadas e industrializadas dependen bajo diversos aspectos del gobierno—regulador, mediador, asegurador, proveedor de servicios, fuente de ayudas y préstamos, promotor de niveles nacionales de adecuado bienestar, autor de diagnósticos de la situación social y económica e incluso ejecutor de toda clase de reparaciones—. Para los críticos, muchas de estas tareas son las típicas del «estado del bienestar», término con el que retratamos una realidad totalmente opuesta a la que la palabra refleja, es decir,

una situación de estancamiento autoinducido que lleva a una decadencia real. Algunos incluso, ven al hombre en «el camino hacia la esclavitud» o al menos alentando inconscientemente el retorno del «estado de policía» con su entrometimiento paternalista y su sofocante opresión. Es cierto que la nueva fe del liberal en un «gobierno efectivo» es algo que queda muy lejos de la antigua oposición liberal que trataba de reducir al gobierno al papel de «vigilante nocturno». Pero si del nuevo liberal no cabe esperar una aceptación cordial de un término tan comprendido como es el de «estado del bienestar», al menos ha hecho las paces con el concepto más neutral de «estado administrativo» y, en especial, con sus realidades prácticas (1).

Una de ellas es la participación de un cuerpo considerable de funcionarios en régimen de jornada completa en el manejo diario de los asuntos públicos. A menudo, a este cuerpo permanente se le llama burocracia. Aunque debe funcionar como instrumento de gobierno, sometido a control por los detentadores del poder político en nombre del pueblo, la burocracia es, en sí misma, una fuente de poder, pues basta para ello con el hecho de que proporciona al gobierno el aparato necesario para lograr sus objetivos. Según su carácter, la burocracia puede ser en la vida de una nación una fuerza activa o un peso muerto.

Cuando se hable de «estado de bienestar», por ejemplo, lo que se quiere decir es que se trata de un sistema político o una política continuada con predisposición exagerada al bienestar, que facilita las cosas al ciudadano hasta el extremo de que a éste le parece muy bien «dejar que Jorge lo haga» —correspondiendo, claro, el papel de Jorge al estado o al gobierno—. No cabe duda que, a través de los tiempos, el estado se ha justificado por su capacidad de mantener el bienestar general y la constitución americana declara específicamente que uno de sus objetivos básicos es el de «promover el bienestar general». De forma similar, «el estado administrativo» no debe imaginarse como un estado vacío de órganos judiciales y administrativos, sino como un estado en el que, desde el punto de vista cuantitativo al menos, la organización y las operaciones administrativas tienen particular relevancia.

---

(1) En frases tales como «estado de bienestar», «estado de policía» y «estado administrativo», la palabra «estado» se utiliza como los teóricos de la política lo han hecho, es decir, en el sentido de la corporeización o la organización de la nación o en el sentido del sistema político considerado como un todo. Debe, sin embargo, tenerse en cuenta que nunca ha habido un estado dedicado exclusivamente al «bienestar», «la policía» o la «administración».

## FUNCIONES Y PERSONAL

En los Estados Unidos un ejemplo de la amplia correlación existente entre la aparición de la sociedad industrial y el crecimiento de la maquinaria administrativa es la historia del sistema ministerial del gobierno federal a partir de 1850. Sin contar los recientes reagrupamientos llevados a cabo en el establecimiento militar, sobre todo la formación de un departamento de defensa combinado (1949), los cuatro departamentos ejecutivos creados durante los cien años últimos, junto con toda una hueste de otras agencias gubernamentales, se han ido montando según la estructura del lucro típico de un país cada vez más industrial. Estos cuatro departamentos son los de Agricultura (1862), Comercio (1903), Trabajo (1913, antes unido a Comercio) y Sanidad, Educación y Bienestar (1953). Es más, aunque el Departamento de Trabajo es el más pequeño de los diez departamentos ejecutivos, entre los cuatro tienen tantos empleados como los demás departamentos juntos; sin contar los de Defensa y Correos; que, como los dos patrones federales más grandes, constituyen una clase por sí mismos.

Considerando al gobierno federal como conjunto, encontramos que el número de funcionarios se ha multiplicado por veinte durante la primera mitad de nuestro siglo, pasando de menos de 100.000 en 1900 a más de 2.000.000 en 1955. Ello es algo notable, aun cuando se tenga en cuenta el hecho de que en 1900 el funcionariado representaba bastante menos de la mitad del total de empleados federales, mientras que en 1955 estaba cerca de las nueve décimas partes. No menos interesante es que el índice de crecimiento ha subido acusadamente en los últimos quince años. Por ejemplo, antes de estallar la segunda guerra mundial (1939), el número de funcionarios seguía siendo poco más de seis veces el que había en 1900. La subida más rápida fue originada por la guerra y su segunda siega, con las incomparables tensiones internacionales, y las mayores obligaciones del gobierno federal.

En comparación, aunque en la Italia republicana los absorbentes papeles de la burocracia hayan provocado amargas denuncias del gobierno, el incremento real en los últimos años ha sido muy inferior al de los Estados Unidos: de 784.000 en 1937 a 1.133.000 en 1954. En Francia, el aumento fue de unos 700.000 en 1933 a 970.000 en 1950; ello indica un ritmo de crecimiento más lento que el doble del total que Francia experimentó desde 1911 (350.000) a 1933, pero llega casi a igualar al índice que las estadísticas francesas presentan para las décadas intermedias del pasado siglo (1839, 130.000; 1871, 220.000).

En Inglaterra se dio una duplicación semejante entre 1911 (172.000) y 1938 (348.000); sin embargo, desde entonces la cifra se ha elevado a casi 725.000 (1955), lo que representa una nueva duplicación—un ritmo de crecimiento relativo mucho más rápido que el registrado en Italia y en Francia para el mismo período. Pero incluso los países menos señalados comparativamente acusan un fuerte incremento del número de funcionarios. En Suiza, por ejemplo, el total subió de 63.000 en 1938 a 94.000 en 1953. En Dinamarca las cifras van de 37.000 en 1938 a 48.000 en 1949. Canadá ha experimentado un aumento que excede en mucho a la duplicación registrada en Inglaterra: de 46.000 en 1939 a 132.000 en 1952.

Es fácil prever que cuando una nación adopta un sistema de seguridad social necesitará más empleados gubernamentales que lo administran.

Pero en realidad las crecientes cifras relativas a los funcionarios no se explican únicamente por la exigencia de personal para nuevas funciones especiales, sino que también las agencias ya establecidas suelen hacerse cada vez mayores. De modo que el incremento real es producto de varios factores. La interacción de estos factores es algo más complejo y más confuso que una simple enumeración de nuevas actividades gubernamentales. Aludiendo nuevamente al Canadá, el incremento de 86.000 empleados públicos desde 1939 a 1952 no se derivó únicamente de un aluvión de nuevas funciones. Por el contrario, el incremento se distribuyó muy ampliamente, entre funciones ya existentes, teniendo una participación muy considerable cinco departamentos por lo menos. El de Defensa Nacional absorbió más de una cuarta parte del aumento; casi una séptima parte correspondió al de Ex Combatientes. Seguían en proporción, Correos, Renta Nacional y Trabajo (comisión para el Seguro de Paro), a cada uno de los cuales correspondió cerca del 8 por 100.

### ¿Por qué cada vez más?

#### INDICE DEL INCREMENTO DEL FUNCIONARIADO

Aun siendo importante esta cuestión para una gestión pública sana y para el sano control presupuestario de los gastos gubernamentales, si tuviéramos que preguntarnos cuál es el índice apropiado del crecimiento de la burocracia, en función del peso del trabajo, la respuesta tendría que ser la confesión de nuestra ignorancia. Lo

mismo ocurriría si nos preguntamos menos ambiciosamente por el índice normal de crecimiento, considerando los datos de la experiencia nacional y extranjera. Se sigue de ello que el crecimiento excesivo es algo que no puede precisarse a simple vista, cuyo desarrollo se nos escapa por completo. Nos encontramos aquí ante un campo de la investigación que sigue esperando la roturación a pesar de los grandes beneficios prácticos que promete.

Para llegar a una fórmula válida con que apreciar el crecimiento del funcionario, hay que proceder, ante todo, al estudio comparado de la información estadística elaborada en los distintos países. Y el abrirse camino en este laberinto sería una empresa heroica. El intento de manejar sobre una base comparativa las estadísticas normalmente disponibles es algo que roza lo descabellado, ya que la palabra «funcionariado» puede tener distinto significado en los diversos países. Puede incluir o excluir categorías tales como las de los empleados contractuales, eventuales («funcionarios no consolidados», en la locución inglesa), empleados «industriales» (por ejemplo, los que figuran en la nómina de las industrias nacionalizadas) y profesores.

Del total de los empleados gubernamentales de Italia (1.133.000 en 1954), más de 300.000 dependían del Ministerio de Instrucción Pública, que tiene a su cargo el sistema educativo. La mayoría de ellos eran maestros de escuelas públicas. Del mismo modo los maestros se consideran como parte del funcionariado en Francia; por el contrario, por considerarse la enseñanza pública fuera de la gama de las obligaciones nacionales, ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos se incluyen en las cifras de los funcionarios nacionales. Tomando otro ejemplo, los empleados de la administración postal, de los ferrocarriles nacionales y del sistema de teléfonos y telégrafos, propiedad del Gobierno, se suelen enumerar independientemente en Italia, mientras que en Suiza estos empleados constituyen la masa del funcionariado. Lo que hace todavía más confusa esta cuestión es el hecho de que un mismo país puede emplear simultáneamente varios conceptos de «funcionariado» en sus compilaciones estadísticas o bien cambiar estos conceptos de cuando en cuando por unas u otras razones.

Pero las estadísticas del funcionariado son también engañosas debido a que no hay un conjunto general de funciones que sean ejercidas por todos los gobiernos. En un sistema federal, como el de los Estados Unidos, Canadá y Suiza, por ejemplo, el Gobierno nacional no soporta las mismas cargas que le incumben a un Estado unitario, como ocurre en Francia o Italia, que carecen del nivel intermedio, del

que es ejemplo el Gobierno estatal americano. Asimismo, incluso en un sistema político que no tenga las características federales, las fuertes instituciones gubernamentales de ámbito local relevan al Gobierno nacional de ciertas responsabilidades. Buena prueba de ello es el caso de Inglaterra, en donde el Gobierno local ha jugado desde antiguo un papel vital, en contraste con Italia, en donde la autonomía local se ha visto eclipsada por el control central. Por otra parte, tanto dentro de los sistemas federales como en las relaciones entre el Gobierno nacional de un estado unitario y sus gobiernos locales, se siguen dando transferencias de funciones, casi siempre sobre las espaldas más anchas. De aquí que gran parte del aumento de funciones al nivel nacional, y la correspondiente subida en las cifras del funcionariado, no sean muchas veces más que el simple reflejo de una colocación de funciones allí donde mejor pueda llevarse a cabo.

Una parte considerable del crecimiento del funcionariado de los Estados Unidos puede atribuirse a tales ajustes funcionales dentro del sistema federal. Estos ajustes se han hecho casi siempre por decisión del Congreso, o sea para satisfacer las preferencias públicas. Además, no puede dudarse que durante el siglo xx se ha producido una revolución pacífica en las actitudes americanas hacia el papel propio del Gobierno respecto de la vida del pueblo.

El extraordinario ritmo de expansión del funcionariado no debe, por tanto, sorprender demasiado. En 1900 todavía se podía pensar en los Estados Unidos como en una nación poco poblada que vivía de la generosidad de un continente. El Gobierno federal se encontraba aún en el umbral del «estado administrativo», en comparación con la esfera de organización administrativa que la mayoría de los estados europeos habían tenido que establecer mucho antes. Así, pues, el salto de las cifras del funcionariado durante los últimos cincuenta años se explica, en parte, también por el paso con que el Gobierno americano, antes de la gran depresión económica de los años treinta, así como en su recuperación, se unió al resto del mundo occidental. En un tiempo relativamente corto, la nación desarrolló un sistema administrativo, que en cuanto a la gama de actividades y a su estructura organizativa ha llegado a parecerse mucho a la muestra familiar en Europa. Estas consideraciones pueden hacer cambiar las precipitadas conclusiones que pudiéramos sacar del hecho de que por cada funcionario federal de las nóminas de 1900 existen hoy veinte.

También es cierto que podemos sobreestimar los diferentes índices del crecimiento relativo, como la duplicación del total en compara-

ción con un incremento del 10 por 100. Aunque estos índices distan mucho uno de otro, no suponen necesariamente una diferencia significativa en los números reales añadidos. Por ejemplo, vimos antes que el funcionariado británico se había doblado entre 1938 y 1955, mientras que el incremento comparativo del funcionariado italiano fue menos del 50 por 100 de la cifra de 1937. Pero, en cifras reales, los incrementos de los dos países fueron muy parecidos—377.000 en Inglaterra y 349.000 en Italia, en comparación con 270.000 para Francia. Por supuesto, la cifra italiana es proporcionalmente más sorprendente si recordamos que este incremento vino a añadirse a un total (para 1937), que ya reflejaba el estado de turgencia del sistema totalitario del fascismo.

Así vamos de un punto a otro, sin vislumbrar aún el fin de esta enmarañada estadística del funcionariado. Y ello porque todavía hay toda una serie de factores generales que requieren una atención detallada. Entre ellos pueden incluirse la densidad de población, la estructura económica, la estratificación social, el desarrollo tecnológico, las tradiciones políticas e incluso las características culturales. El precisar cómo cada uno de estos factores afecta a la expansión del funcionariado ha venido siendo hasta ahora un asunto de audaces conjeturas.

#### LA «LEY DE PARKINSON»

Afortunadamente contamos ya con una teoría de brillante concepción sobre el tema de la expansión del funcionariado. En su número de 19 de noviembre de 1955, el *Economist*, de Londres, hablaba a sus lectores de un «sorprendente descubrimiento»—el descubrimiento de la ley que sigue el crecimiento del funcionariado y a la que el artículo, anónimo, haciendo un alegre juego de estadísticas, llamaba la «ley de Parkinson»—. («¿Por qué? ¿Por qué no?», preguntaba el editor en una nota final.) Según el artículo, el tamaño de la burocracia y el volumen de trabajo «no tienen nada que ver entre sí». En la prueba estudiada, el incremento anual del personal se estimó, con independencia del peso del trabajo, en una media del 5,75 por 100.

Este índice de crecimiento se achacaba a dos factores. El primero, la tendencia de los altos funcionarios a «aliviar» su trabajo, haciendo que sus adjuntos entren por pares, de modo que cada uno «se mantiene en su sitio por temor a que el otro ascienda», mientras que ninguno se atrevería a competir con su superior. Esta «ley de la

multiplicación de los subordinados» pondría en movimiento al segundo factor, expresado como la «ley de la multiplicación del trabajo», ya que en cada caso en que haya tres funcionarios en vez de uno —o siete, si cada ayudante consigue, a su vez, otros dos—, «se darán tanto trabajo entre sí que estarán plenamente ocupados».

La extravagancia del artículo podría hacernos pasar por alto el profundo sentido que encierra. No puede negarse que en la expansión física de la administración pública encontramos pruebas evidentes de influencias, tanto racionales como irracionales, que se entrecruzan de modo extraño y cuyo encuentro puede producir resultados muy distintos de nación a nación. La «ley de Parkinson» admite variaciones en sus efectos. Durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, muchas veces se comentó humorísticamente la desproporción entre los participantes americanos e ingleses en operaciones que exigían la agrupación de personal de la administración de ambas naciones. Por cada funcionario británico, los americanos aportaban tres, cinco, diez e incluso veinte, no porque se necesitaran tantos, sino porque cada uno sólo atendía parte del asunto como especialista de tal o cual aspecto. Dejando a un lado la exagerada intención de estos cálculos, se pone de manifiesto un concepto o hábito burocrático fundamentalmente distinto. Estos conceptos y hábitos pueden tener su raíz en el montaje cultural más que en ninguna otra cosa.

Pero la «ley de Parkinson» exige una ampliación. Expone muy claramente el hecho de que la burocracia no se queda estancada, o sea que *tiene* que crecer poco a poco. Lo que se le escapa es el hecho, igualmente importante de que las urgentes necesidades de la guerra o las depresiones económicas, suponen un efecto multiplicador. Elevan el número de funcionarios y los presupuestos anuales hacia alturas cada vez mayores, desde las cuales sólo se produce luego un descenso parcial a los niveles de «normalidad». Tampoco se ha explicado aún satisfactoriamente por qué esto es así.

#### UN PASO DADO A GUSTO

No hay que concluir, sin embargo, que el crecimiento de la maquinaria administrativa se considere por doquier como algo que se debería vigilar, pero que no se puede evitar. Cuando una nación se lanza impetuosamente a salvarse de la ruina, como en el caso del *New Deal*, de Franklin D. Roosevelt, la implantación de la organización administrativa y la guarnición de nuevas agencias puede ser una experiencia estimulante y un motivo de júbilo nacional. Algo así puede observarse en nuestros días en las nuevas naciones independientes,

o en otros países, que ven ligado su bienestar a la adopción de sistemas o modos modernos. Como ejemplo de ello, en 1955, el primer ministro de la India, Nehru, dijo en una junta magna de altos funcionarios:

Nuestros departamentos científicos han experimentado una tremenda expansión. Nuestro Ministerio de Industria y Comercio ha crecido enormemente. Tenemos un nuevo Ministerio de Producción, tenemos un nuevo Ministerio de Planificación, etcétera. Nuestro Ministerio de Sanidad funciona en mayor escala, nuestro Ministerio de Educación funciona en escala mucho mayor aún, todos los ministerios funcionan a una escala muchísimo mayor, y se han creado muchos ministerios nuevos. Tomemos, por ejemplo, el de Defensa. Antes, la defensa no era aquí más que una organización dedicada a realizar, a poner en práctica, los programas básicos elaborados en Londres. Ahora nosotros crecemos. Nosotros tenemos que establecer nuestros propios programas. Tenemos que desarrollar no sólo la estructura externa de la defensa, sino también el aparato industrial que está detrás de ella. El Ministerio de Defensa posee hoy día grandes industrias en todo el territorio, como ocurre también en otros ministerios. El de Comunicaciones posee grandes fábricas en las que se hacen teléfonos y demás aparatos. El de Ferrocarriles posee la «Chittaranjan Locomotive Works» y la «Integral Coach Building Factory» cerca de Madras. Vemos cómo todo esto va creciendo. Estamos experimentando un enorme crecimiento.

Una declaración como esta transmite elocuentemente la promesa de un Gobierno activo. Es una profesión de fe persistente en las posibilidades del «Estado administrativo», una vocación casi poética del espíritu creativo, empeñado en una cruzada para el mejoramiento de la suerte del hombre. No tiene nada de común con aquella sombría nota de resignación o desesperación, que con tanta frecuencia suena en el mundo occidental, evocando la impotencia del hombre ante la estructura masiva del sistema administrativo contemporáneo. El contraste cobra un efecto dramático cuando al mismo tiempo oímos que al Estado se le llama «monstruo», objeto del «confuso odio o amor» del hombre al que «en seguida encadena a la administración pública y le hace huir de ella», un monstruo contra cuyos «brazos de octópodo» el hombre «lucha sin cesar lleno de miedo», pero que él refuerza al propio tiempo mediante «miles de peticiones de actos de gobierno», «provocando él mismo la llamada a una acción totalitaria que lo ponga todo bajo la autoridad administrativa». Estas palabras cobran una resonancia irónica cuando descubrimos que fueron escritas para los alemanes, cuya gran propensión hacia un «Estado administrativo» muy ordenado ha sido siempre proverbial.

## Esquema de la estructura administrativa

### LA DIRECCIÓN POLÍTICA

La metáfora del «octópodo» administrativo implica que la burocracia es un fenómeno de la naturaleza, salvaje e indomesticable. En realidad, ningún sistema administrativo es jurídicamente autónomo, o sea un cuerpo social gobernado únicamente por sí mismo. Todo sistema administrativo nace subordinado a la dirección política ejercida en nombre de los ciudadanos, tanto en el Gobierno totalitario como en el democrático. Así la burocracia se ve dirigida por un grupo de control político, compuesto por el alto mando de cada departamento, apoyado por unos auxiliares elegidos «a dedo». Por lo general, a este grupo de control lo mantiene unido un jefe ejecutivo, puesto directa o indirectamente, por la voluntad de la mayoría política, ya sea real o ficticia. Por tanto, hay que tener presente desde ahora que toda estructura administrativa está unida a la estructura política como la puerta lo está a la pared. La puerta sólo puede salirse si la pared se cae. Y aunque la puerta quede unida al marco, bastaría un empujón para abrirla de par en par.

Por decirlo de otro modo, la burocracia es la organización del personal que el Gobierno necesita en el ejercicio de sus funciones continuadas para hacer que las cosas marchen, bajo la constante supervisión de los superiores políticos. ¿Cuál es el carácter general de este personal? Los sistemas administrativos no sofisticados eligen su energía humana de entre los partidarios del régimen político que está en el poder. Pero si existe una presión pública que propugne por la eficiencia en la actuación de las agencias gubernamentales, la burocracia tendrá que reflejar unos niveles aceptables de competencia. En tales circunstancias, el resultado deseable es la eficacia administrativa; bajo unas condiciones de control político. En otras palabras, el logro de la eficacia administrativa no ha de desligarse de la responsabilidad política ante las personas que son los consumidores de tal producto.

Para servir a los consumidores, los agentes de la dirección política requieren el aviso experto de lo que han de hacer para conseguir resultados administrativos—tanto si dichos agentes son consejos o comisiones, lo que ocurre en algunos casos, como si el control se concentra en un solo funcionario, lo que constituye la muestra predominante. Si la dirección política se ha de traducir en las correspondientes operaciones administrativas, hay que confiar en un cuadro

superior de hombres de carrera que sirva como correa de transmisión. La pericia de estos hombres es necesaria para conseguir que el departamento haga lo que su cabeza política—que actúa en nombre del jefe ejecutivo—quiere que haga.

#### EL FUNCIONARIADO SUPERIOR

Entre los sistemas administrativos surgen grandes diferencias como consecuencia de las que se dan en la composición de este cuadro superior de *hombres de carrera*. Supongamos que llegaron a las máximas alturas por el simple hecho de haber demostrado, durante un considerable número de años, su buena mano en las cosas prácticas. Entonces podría llegarles a faltar en grado lamentable la amplitud de miras, los recursos intelectuales y el vigor físico necesario para enfrentarse con la administración a gran escala, así como para dar a sus superiores políticos avisado consejo. Supongamos ahora que tales hombres fueron reclutados en la generación de los hijos del grupo superior de funcionarios, inmediatamente después de terminar sus estudios superiores o universitarios. Entonces no es probable que acusen los mismos defectos, aunque sí podrían cultivar una actitud clasista y ser quizá más leales a un Gobierno que a otro. Pero aun cuando el funcionariado superior reclute sus candidatos en las escuelas superiores y universidades, pueden ponerse de manifiesto considerables diferencias de perspectiva y acción según el carácter o naturaleza de la educación respectiva. Lógicamente, no es lo mismo el «universitario» formado principalmente en la disciplina analítica que el que haya cultivado un campo especial, como el de la administración pública o el de la gestión de empresas, sin enriquecer su espíritu con una dieta intelectual más amplia.

A este respecto, las preferencias inglesas, por ejemplo, se han inclinado insistentemente hacia un tipo general de educación, junto con una alta formación académica en cualquier tema elegido por el propio candidato, ya se trate del sánscrito, de filosofía o de la literatura isabelina. Lo cual está en profundo contraste con el hecho de dedicar nuestros cursos a aprender todo lo que se haya escrito sobre administración del personal o sobre formación de presupuestos. La fórmula británica se remonta a la idea propuesta hace cien años por el historiador Macaulay, un hombre que logró éxitos igualmente extraordinarios como miembro del Parlamento, como reformador de la administración y como autor de la *Historia de Inglaterra*. A la luz de su propia observación, Macaulay insistía en que lo que Inglaterra

necesitaba para gobernar la India eran jóvenes que, en vez de estar especialmente formados para desempeñar tal servicio, entraran en el mismo con una fuerte preparación académica, conseguida en el esfuerzo en pro de una educación de *gentleman*. La clase administrativa de hoy, el grupo superior de la burocracia británica, sólo cuenta con unos 2.800 miembros, o sea menos del 0,5 por 100 del total (1955). Pero este pequeño cuerpo ha logrado con creces imprimir las características de una institución en la dirección de la Administración pública, tanto por su integridad e imparcialidad como por su dedicación y *esprit de corps*.

Para comprender la estructura básica de la Administración pública tenemos que apreciar el papel axial que el cuadro superior tiene en el funcionariado. Aunque esté sometido a una dirección política, en la anatomía del cuerpo ministerial este grupo representa la cabeza, tanto en el aspecto de la planificación como en el de la ejecución. Lo mismo que la cabeza en relación con las demás partes del cuerpo, dicho grupo decide las preferencias entre las operaciones administrativas, define la muestra general de las asignaciones, da los programas de ejecución, supervisa la dirección de las actividades, busca los puntos de fricción y valora los resultados. De aquí que los altos funcionarios lleven la voz cantante sobre lo que tenga que hacer el resto del departamento. Y ello es cierto no sólo por lo que respecta a la fuerza de empleados, con sus diversas tareas, sino también por lo que se refiere a los especialistas profesionales, que en nuestros días se agrupan en muchas categorías. Pensemos, de un lado, en los cuerpos de contadores y de juristas, y de otro, en los economistas, ingenieros, estadísticos, meteorólogos, físicos, etc., que se dedican a las funciones particulares ejercidas por el departamento.

A su vez, la esencia y el vigor del influjo del cuadro superior dentro del funcionariado, vienen determinados tanto por las normas de acceso a los altos puestos como por la clase de hombres que se muevan dentro de estas posiciones. Ejemplo de ello nos lo da Italia, en donde há llegado a preocupar que durante un considerable número de años el necesitado Sur haya tenido una participación desproporcionada en las filas del funcionariado. Lo más grave de este hecho es que la burocracia se ha ido llenando gradualmente de individuos con «actividades sudistas», tanto en la preocupación por su seguridad económica como en el despliegue de ideas autoritarias.

## EL SISTEMA DEPARTAMENTAL

También podemos hablar de la estructura administrativa como otra clase de división del trabajo, no por grupos de servicios, sino como una asignación de funciones y responsabilidades, sea entre las agencias gubernamentales, sea entre despachos, oficinas y secciones dentro de un mismo departamento. Así, en los Estados Unidos, las diversas funciones del Gobierno federal se distribuyen entre diez departamentos ejecutivos y más de otras 50 agencias, que en cuanto a dimensiones o tamaños varían desde la voluminosa Administración de Ex Combatientes (*Veteran Administration*) hasta la diminuta Smithsonian Institution, incluyendo la Autoridad del Valle del Tennessee, Sociedad gubernamental. Unas con otros, estos sesenta miembros mal contados de la familia ejecutiva, tiene unos dos mil componentes en funciones (1956), según datos del Comité del Senado, para operaciones gubernamentales. Por último, sobre todo el edificio se ejercen varios tipos de vigilancia, normalmente en nombre del ejecutivo principal, y a cargo de la Administración central y de agencias de control, como la Oficina del Presupuesto.

Como ejemplo de organización departamental, y de las tensiones y esfuerzos que pueden surgir en su seno, podemos echar una breve ojeada al Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar. Su timón lo lleva el secretario, secundado por un subsecretario, dos secretarios adjuntos para relaciones federales—estatales y estudio de programa, respectivamente—y otros altos funcionarios, como el director administrativo. Los directores regionales del departamento representan al secretario en sus zonas particulares. Y ya tenemos el mecanismo directo del departamento, que comprende el «personal» del secretario, o sea, aquellos que hacen para él la labor de planificación, estudio, información y demás servicios de dirección, sin ejercer una autoridad propia.

Los establecimientos de «línea» departamentales, que actúan bajo autoridad delegada y operante, parecen como extremidades superdesarrolladas si se las compara con la «supercabeza». Así tenemos el Servicio Público de Sanidad, con su Oficina de Servicios Médicos, su Oficina de Servicios Estatales (para programas conjuntos federales y estatales) y los Institutos Nacionales de Sanidad (para la investigación médica). Tenemos también la Oficina de Educación, servicio que proporciona información y asesoramiento técnico. La Administración de la Seguridad Social, otro gran componente, dividida en las Oficinas del Seguro de Vejez, de Asistencia Pública, de la Niñez

y de Sindicatos Federales del Crédito. La Oficina de Rehabilitación Vocacional atiende a los intereses vocacionales de los impedidos mental o físicamente. Otro elemento del departamento es la Administración de Alimentación y Bebidas. Y, por último, el departamento tiene a su cargo el *Saint Elizabeths Hospital*, institución para enfermos mentales, y supervisa tres sociedades patrocinadas por el Gobierno: la *American Printing House*, para ciegos; el *Gallaudet College*, para estudiantes sordomudos, y la Universidad *Howard*, fundada en 1867, para mitigar la falta de instalaciones de enseñanza superior para los negros.

#### AUTORIDAD, CONSEJO Y RESPONSABILIDAD

Este esbozo de la estructura administrativa pone de relieve que el montaje organizativo sirve como escenario tanto de impulsos unificadores como de conflictos de motivaciones. Pero es también un mecanismo que une fuerzas divergentes. Lo cual se demuestra cuando vemos dicha estructura desde otra perspectiva, en el sentido de tres principios que ineludiblemente entran en colisión una y otra vez. El primero de estos principios es el de autoridad, o de jerarquía, ya que la autoridad somete una voluntad a otra. El signo de la jerarquía es la sucesión de niveles de decisión, cada uno de los cuales da órdenes a los niveles inferiores. Así que el impacto de la jerarquía es vertical, descendente. El principio de autoridad encuentra una contrafuerza en el principio de consejo. La autoridad no puede sostenerse por sí misma en ningún momento sin que se ejerza en pro de unos fines que de algún modo estén justificados. Es decir, que la autoridad cuenta con el apoyo de la razón. Por ello necesita asesoramiento, no puede pasar por alto normalmente el sano consejo. Y una corriente continua de consejo requiere un proceso de consulta. En nuestros días, gracias al rápido avance de la especialización y consiguiente proliferación de puntos de vista, el principio consultivo ha cobrado una creciente importancia. Así, el impulso vertical de la autoridad se ve bloqueado en muchos casos por relaciones laterales de carácter consultivo, con lo que la dirección inicial se cambia con frecuencia. El tercer principio que actúa en el montaje administrativo es el del rendimiento de cuentas por las acciones tomadas o principio de responsabilidad. Este principio apenas si juega cuando la acción tomada se basa en la autoridad apoyada en el consejo, es decir, cuando no hay ni autoridad arbitraria, no cimentada en la consulta, ni consejo rechazado.

El principio de responsabilidad genera la necesidad de seguridad o defensa. La persona responsable quiere tener respuesta a punto. Así, dicho principio tiene su corolario en el principio de seguridad. Estar a salvo, hablando de responsabilidad, vale más que tener razón.

Muchas de las actividades cotidianas se pueden explicar como la interacción de estos tres principios, una de cuyas consecuencias más visibles es la necesidad de poner las cosas por escrito. Así se explica que gran parte de la acción administrativa se traduzca en el bosquejo, redacción, revisión, enmienda y aprobación de documentos. Esta necesidad de que casi todo figure en el papel brota de los intereses básicos afectados. Las autoridades quieren evitar malos entendidos sobre las acciones ordenadas; los consejeros quieren que se registren sus recomendaciones, y los responsables quieren poder justificar a la larga su acción o falta de acción. Aunque las nueve copias del archivo pueden muy bien volverse un arma de dos filos, como medio de demostrar a los interesados lo que se hizo y de recordar a algunos de ellos lo que tienen que hacer.

## **La Administración pública y el Gobierno popular**

### **LA DIFUSIÓN DE LA AUTORIDAD**

Considerando la interacción de los tres principios de autoridad, asesoramiento y responsabilidad, no es difícil identificar uno de los mayores problemas que se dan en el funcionamiento del sistema administrativo bajo el Gobierno popular. Las ambiciones representativas de éste hacen difícil decir a quién del Gobierno corresponde la última palabra. La autoridad está muy difundida si la comparamos con la relación mucho más simple de amo a siervo característica del absolutismo.

En los comienzos históricos del moderno «Estado administrativo», en la Prusia - Brandenburgo, el rey ejerció una autoridad suprema desde la segunda mitad del siglo xvii hasta la primera del xviii. Si admitió la necesidad de rodearse de las «mejores cabezas», cualquiera que fuera el sitio en que se encontraran, según palabras de Federico Guillermo I de Prusia, el consejo podía convertirse en la orden del más amplio alcance, mediante un simple papel firmado por la real mano. Así, por ejemplo, el asentimiento del gobernante fue lo único

que necesitó el espíritu progresista del conde Mikhail Speranski para iniciar, en nombre del Zar Alejandro I, el gran proyecto de reforma que en 1827 habría de sacar a Siberia de su condición de colonia explotada, para elevarla al rango de región vital del imperio ruso.

Comparada con este canal directo que une el consejo y la autoridad, la interacción de ambas se ha pluralizado en un grado extraordinario en el quehacer de la administración pública bajo el Gobierno popular. En vez de la decisión de un monarca que puede resolver un asunto conforme a su propia voluntad, las variables preferencias y las permanentes dudas del electorado se proyectan sobre el espectro faccionario del sistema de partidos e, incluso, a veces, sobre los intereses divididos de las ramas legislativa y ejecutiva. A su vez, la legislatura suele estar dividida en dos cuerpos. Con una autoridad tan difícil de delimitar a efectos de protección y tan difícil de alcanzar a efectos de defensa propia, las agencias gubernamentales procuran entablar y mantener estrechas relaciones con varios organismos influyentes, a las que llegan a considerar su clientela. Estas organizaciones puede muy bien imponer su punto de vista sobre la política departamental, fragmentando aún más la autoridad.

#### LOS EFECTOS DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

En un sistema parlamentario plenamente desarrollado, esta dispersión de autoridad que dimana del Gobierno popular, se encuentra compensada, en gran medida, por el lazo constitucional establecido entre la mayoría legislativa y el gabinete como comité ejecutivo de ésta. La Jefatura del partido mayoritario y del Gobierno se convierte esencialmente en una, y la misma cosa, por el vínculo de la responsabilidad política. Por el contrario, el Gobierno presidencialista y congresionista del modelo de los Estados Unidos ha aumentado notablemente la pluralización de relaciones en el entrecruce de autoridad y consejo. En realidad ha provocado la tendencia a que cada rama del Gobierno evite a la otra en la mayor medida posible. Tanto el Congreso como el presidente prefieren alcanzar sus metas por sus propios medios. Como resultado, el concepto de autoridad nacional queda muy borroso. Le falta la claridad que podría darle un sistema de doble partido más fuerte.

En el Gobierno parlamentario, además, los líderes legislativos, o son ministros activos del Gobierno, o aspirantes a ministros del banco de la oposición. Por ello, ambos grupos de líderes automáticamente valoran las propuestas legislativas, poniendo los ojos en las respon-

sabilidades administrativas resultantes. En los Estados Unidos, la rama legislativa no tiene ninguna razón de este tipo para preocuparse seriamente del impacto que las promulgaciones legales tengan sobre el sistema administrativo. Los altos jefes del Congreso rara vez han servido como altos jefes en la rama ejecutiva del Gobierno federal, y rara vez han procurado hacerlo.

En tales circunstancias el funcionario difícilmente conocerá a su gobernante. De aquí que el comportamiento de la burocracia muestre fuertes tendencias a contemporizar, suponga un incómodo tanteo en busca de una política que carezca de errores y que tenga posibilidades de mantenerse, y acuse un miedo muy arraigado de pisarle los pies al cuerpo de votantes, así como al considerable número de legisladores que rehúsan comprometerse en cuanto a la política general. Con una tierra de nadie cada vez más extensa desde el punto de vista político, y con el nebuloso estado de la autoridad última, resulta exasperante tratar de unir en una síntesis productiva la dirección política y el consejo técnico del elemento de carrera.