

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

W.H. MORELAND

Con frecuencia la práctica se adelanta a la ciencia y, aunque los ingleses tienen una amplia y larga experiencia en la práctica de la administración pública, no he encontrado algún tratado sistemático en inglés sobre la teoría de esta materia como un todo. Las autoridades que puedo citar** ofrecen aportaciones a la mayor parte de las discusiones, algunas formales y otras incidentales, sobre aspectos particulares del tema; y actualmente los estu-

diosos ingleses deben tomar de tales fuentes sus principales conocimientos teóricos. En realidad su estudio se imparte en la Universidad de Londres, pero hasta donde yo tengo noticia, no ha obtenido reconocimiento formal en Oxford, Cambridge o en cualquiera de las otras universidades más importantes del Imperio; de ahí que no haya encontrado lugar en los principales exámenes públicos.

Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en Occidente. En su país, los ingleses han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos y, posible y ocasionalmente, con un inspector; pero como individuos, se han interesado muy poco en el trabajo del gobierno central; y los hombres capacita-

*Este artículo apareció originalmente en *Quarterly Review*, vol. 235, 1921. Traducción de Agustín Rueda Aguilar.

** Reporte del Comité Subvaramental de Maquinaria, 1918; Reporte de la Real Comisión sobre el Servicio Civil, 1914; Reporte de la Real Comisión sobre los Servicios Públicos en la India, 1915; Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clave del Servicio Civil, 1917; Reporte del Comité sobre la Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales, 1919; Informes del Gabinete de Guerra, 1918-19; *Gobierno Local y Central*, de Percy Ashby Murray, 1906; *Industria y Comercio*, de Alfred Meis Hall, 1919.

dos que los han dirigido, no han tenido la tentación de revelar los principios de su arte. En la actualidad las cosas han cambiado radicalmente. Para la administración civil, la guerra significó el comienzo de nuevas tareas a escala sin precedente. El público fue testigo de atinados éxitos, espectaculares fracasos y la airosa recuperación de los disparates iniciales, en tanto que el control del abastecimiento de alimentos y la constante injerencia en muchos aspectos de la vida social, llevaron al hogar de cada individuo la realidad de la administración. La prensa sirvió de ayuda. Los periodistas han sido llamados para administrar, mientras que los administradores han propugnado por convertirse en periodistas. Términos esotéricos de importación, tales como "departamentalización" o "coordinación", han viajado de Whitehall a Fleet Street y llegado a establecerse firmemente en el uso popular; el gacetillero busca ahora material en el Libro Azul* y toda la materia ha adquirido un interés que antes no tenía. La continuidad de este cambio es todavía dudosa; pero independientemente del destino de las empresas particulares, es poco probable que la administración central se reduzca a sus anteriores dimensiones, en la medida en que la demanda insistente de nacionalización de los ferrocarriles, minas y otros medios de producción, señale la posibilidad de una extensión tan grande en sus actividades que obligue a una atención sostenida de toda clase de público. Por consiguiente, podría ser útil ofrecer un esbozo de la

ciencia subrayando estas actividades, para plantear algunos principios que se encuentran cimentados sobre una base firme de experiencia y señalen algunas de las áreas que todavía no han sido exploradas por completo.

El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. *La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.*

Es cierto que en la práctica la línea divisoria entre la política y la administración frecuentemente se entrecruza; por un lado, los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro, los estadistas pueden ser empleados en la administración; pero estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción. Los administradores de la escuela inglesa no están equivocados sobre este punto; la tradición de absoluta libertad de intercambio de opiniones, pero con absoluta fidelidad en la ejecución, está tan firmemente establecida que se ve como un axioma y su existencia sólo se invoca cuando algún individuo intenta contravenirla. La doble función de los estadistas, que son también administradores, se presta a confusiones porque se encuentra arraigada en el lenguaje

*Informes Oficiales. (N. del T.).

popular; un ministerio, como su nombre lo indica, es principalmente un órgano administrativo; pero el ministerio —la administración— está interesado primariamente en la formulación de políticas y un ministro sin cartera es una contradicción de términos sumamente útil. El arreglo por el cual los ministros formulan políticas en una acción concertada y dirigen su ejecución como individuos, se remonta largamente en la historia; pero hay algunos indicios que requieren ajustes para responder a las necesidades del presente. Más adelante este complicado asunto demandará nuestra atención. Por el momento será suficiente decir que la unión de funciones no afecta la validez de la distinción entre los dos procesos.

La otra distinción indicada por el concepto administración "pública", se basa más en la conveniencia que en la precisión científica. Cualquiera puede distinguir entre, digamos, una oficina de correos y una banca privada; pero en algunos países los bancos estatales y privados funcionan en forma análoga, sustancialmente con los mismos métodos, y entonces la distinción casi no tiene sentido. Asimismo, la administración de los ferrocarriles fue "privada" en este país hasta 1914; en muchos países debe clasificarse como "pública", mientras que en otros coexisten ambos sistemas. El campo de acción de la administración pública depende, como hemos visto, de la política; y en tanto que algunos Estados dirijan empresas que otros dejan a la iniciativa privada, no puede definirse por ninguna fórmula general este campo de acción.

Sin embargo, hay una distinción estrecha-

mente vinculada, la cual merece un reconocimiento más definido del que generalmente recibe: algunas formas de administración son *concentradas*, mientras que otras son *difusas*. Así, ocurre que la mayoría de las ramas de la administración pública son difusas, en tanto que la administración privada es, por regla general, concentrada. La clásica empresa privada, ya sea una fábrica o una oficina, está ubicada en un lugar físico determinado. El propietario o gerente está en contacto personal con sus subordinados principales, puede verlos en cualquier momento, indicarles lo que deben hacer y vigilar su conducta todos los días; pero si tuviera que emplear agentes a distancia, podría reglamentar su remuneración por la cantidad y la calidad de su trabajo y, así, dependería del incentivo económico directo. La actividad de un ministerio típico está, por otra parte, esparcida en una zona extensa; tal vez tenga que ejecutar su política simultáneamente en todas las ciudades a todas las poblaciones de un país extenso, habitualmente no podría establecer remuneraciones por resultados y, en consecuencia, su éxito dependería de un tipo de organización de la cual una empresa concentrada puede prescindir.

Ciertamente la indentidad entre administración pública y administración difusa no es absoluta; pero las excepciones ayudan a subrayar la fuerza de esta regla. Una casa de moneda o una fábrica de pólvora propiedad del Estado son unidades concentradas y su administración interna debería concordar, y generalmente lo hace, con los métodos de los negocios privados; un ferrocarril, ya sea de

propiedad estatal o privada, requiere de una administración difusa y sus métodos, en uno u otro caso, tienden a aproximarse a aquellos de las viejas dependencias gubernamentales, tal como se deduce del hecho de que las críticas más comunes contra los ferrocarriles ingleses, bajo dirección privada, insisten en su "obstinada uniformidad", su desmedida centralización y sus hábitos y tradiciones "burocráticas". El examen de estos y otro tipo de actividades, lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada, y dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudio de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para ser considerados vinculados al estudio de la empresa privada.

Es posible que esta distinción pueda llegar a ser menos importante en el futuro. La fusión de empresas privadas, que por el momento es quizá la tendencia más obvia en el desarrollo económico, puede originar una aproximación a los métodos que por ahora se califican de "burocráticos", mientras que por otra parte el avance de la ciencia administrativa podría producir alguna alteración en aquellos métodos, poniendo en contacto más directo a los subordinados con sus superiores. Sin embargo, por el momento, la distinción se sostiene e incidentalmente proporciona un análisis útil para probar la validez de las necesidades recurrentes por parte de los "gobiernos empresariales". No existe una razón absoluta por la

cual un hombre que ha logrado éxito en la administración concentrada, no deba lograrlo en la difícil rama de este arte, pero no hay tampoco una razón particular por la cual deba lograrlo. Podría esperarse que, algún día, un escrutinio imparcial de los resultados de la administración bélica arroje luz sobre los valores comparativos del reclutamiento de diferentes fuentes, en emergencias para las cuales el personal capacitado no sea suficiente; pero la teoría sujeta a la nueva información indica que el Estado debería enfocar su atención primordialmente a los ferrocarriles y otras actividades privadas, donde el sistema de administración es difuso.

La administración pública puede ser *central* o *local*, dependiendo la importancia relativa de ambas ramas de la política adoptada por el Estado. La administración de una gran ciudad puede ser casi tan complicada como la de un pequeño país; pero en términos generales, los problemas locales son comparativamente sencillos salvo cuando implican relaciones con el gobierno central, y en un primer esbozo es permisible pasarlos por alto y concentrar la atención en una materia mayor y más compleja. Podemos, entonces, proceder a considerar desde el campo de acción de la ciencia a las principales unidades administrativas de su interés. En Inglaterra se les conoce con diferentes nombres: oficina, consejo o departamento, según el caso; pero es más conveniente hablar simplemente de ministerios, un término que está ganando terreno rápidamente en el uso común y corriente. Una unidad que se dedica a la administración difusa requiere

del establecimiento de la sede central, los organismos locales y el mecanismo que los conecta; y, para empezar por la base, podemos señalar tres tipos bien demarcados de organismos locales. Un ministerio puede operar a través de órganos elegidos localmente, tales como los consejos de condado (incluyendo los comités de estos cuerpos, reforzados con miembros adicionales; puede también operar a través de sus propios subordinados localizados en centros adecuados; o por último, puede depender de agentes nombrados para representar a la administración como un todo. En buena parte del mundo civilizado se acostumbra principalmente el tipo mencionado al final; pero el *préfet* francés o el magistrado y el recaudador de impuestos de la India, no tienen contraparte en Inglaterra, aparte de la figura un tanto desconocida del Asistente de su Majestad por lo que la fuerza de la administración central queda sustancialmente reducida. Para ilustrar con claridad esto, señalaremos que en algunos países europeos el deber de "celebrar las elecciones" o de influir a los electores en favor de un partido en especial, corresponde naturalmente a los *prefectos* o funcionarios similares. Suponiendo que el gobierno inglés deseara adoptar este camino, ¿qué dependencias locales tendría bajo su mando? El jefe de correos, el inspector de impuestos, la agencia de colocaciones, un comité del consejo del condado; la lista sería muy larga y es suficiente indicar las limitaciones de las facultades de la administración central. Un tratado formal aclararía mucho las ventajas comparativas de estos diferentes tipos de dependencias en relación

con las diversas operaciones que deben realizarse; pero debo pasar por alto el tema, haciendo notar únicamente que el fácil sistema de otorgamiento de subsidios para complacer a las autoridades locales, requiere un capítulo más amplio a fin de explicarlo.

Por consiguiente, al suponer que un ministerio está dotado de un número suficiente de dependencias locales, distribuidas en el país con relación a sus necesidades, tenemos que considerar enseguida la naturaleza del mecanismo que los vincula. Es un principio reconocido que ninguna autoridad individual debería controlar más que un número limitado de dependencias, un número que quedaría establecido de un modo general por la urgencia de los servicios que se deban prestar. En la administración militar, donde el éxito puede ser esencial para la vida nacional, este número limitado de dependencias es en verdad muy pequeño: menos de cuatro, por regla general. Así tenemos brigadas de tres regimientos, divisiones de tres brigadas, cuerpos de tres divisiones y así sucesivamente. El grado de urgencia es por lo general menor en la administración civil y el límite de eficiencia es, en consecuencia, más amplio; pero en los países donde los negocios del Estado están sumamente organizados, el número de subdivisiones es por lo común menor de diez. Daremos un ejemplo de lo que sucede en la India, donde un distrito administrativo en las Provincias Unidas consiste normalmente de cuatro a seis subdivisiones; cuando el número se eleva a ocho o nueve, la carga se considera indebidamente pesada. Un comisionado supervisa cinco o seis distritos y,

mientras hayan tantos como diez comisionados bajo las órdenes del secretario de gobierno, es generalmente concedido que, por los propósitos estrictamente administrativos, las Provincias se constituyen en una unidad muy grande, aunque consideraciones de otro orden hagan sugerencias negativas acerca de su subdivisión.

Será obvio entonces que, cuando un ministerio tenga que funcionar en un área grande y populosa, se harán necesarios órganos localizados en lugares intermedios, provistos de dos o más niveles de control. Cada nivel implica un corte en el contacto personal; y cuando el superior no puede ver y hablar con sus subordinados sin previo aviso, se verá obligado a recurrir a otros medios de comunicación, como la correspondencia, tablas estadísticas, informes periódicos e inspecciones hechas por él mismo o un miembro de su equipo. En este breve bosquejo debo omitir los numerosos asuntos relacionados con el uso adecuado de cada uno de estos métodos y su armonización para producir el resultado deseado, es decir, la ejecución eficiente de la política que está a cargo del ministerio; pero en vista del desprecio popular hacia las estadísticas oficiales, valdría la pena señalar que el uso de "cifras en toneladas y millas", el más espectacular de los avances en métodos de control estadístico, proviene de la administración privada, no de la pública; y que los sistemas de "administración científica", por los cuales estamos también en deuda principalmente con los Estados Unidos, se basan en estadísticas más detalladas de las que se puedan encontrar en una ofi-

cina pública cualquiera.

En este punto algo debe decirse de dos conceptos que están íntimamente relacionados con el mecanismo de la administración difusa, y a los que se les llama: *uniformidad* y *centralización*. La uniformidad es en muchos casos una conveniencia obvia para el público, así como para los administradores. Por ejemplo, una emisión separada de estampillas postales para cada condado será una grave molestia para ambos. Por otra parte, la uniformidad puede ser conveniente para los administradores y no así para el público; por ejemplo, un ministerio de agricultura se haría rápidamente impopular al aplicar de manera uniforme un sistema a grandes y pequeños agricultores, si fallara al distinguir entre los parajes para labranza, pastoreo o estabulación. La uniformidad es siempre conveniente para el administrador, al menos por el momento, aunque algunas veces se opone al más amplio interés público. Resulta claro el principio de que toda propuesta para la uniformidad debería considerar primero su utilidad para el público, ante la cual, de ser necesario la conveniencia de los administradores deberá ceder.

La centralización, que en esencia significa la reducción del poder de decisión de las dependencias locales, está estrechamente relacionada con la uniformidad; en efecto, es posible encontrar a convencidos que insisten en que la reducción es en gran medida un subproducto de la actividad administrativa ordinaria. Digamos que un inspector encuentra adecuado un curso particular de acción y lo prescribe a sus dependencias subordinadas, cuya capacidad

de decisión quede de este modo reducida; luego, con base en esta experiencia, la oficina central en forma general prescribe el mismo curso de acción y le da un lugar en el código de reglas del ministerio. Poco o ningún daño puede hacer cada una de las reducciones de discrecionalidad por separado, pero el resultado final es el de acumular toda la autoridad en las oficinas centrales. En consecuencia los órganos intermedios, no las agencias locales, pueden hacer algo más que aplicar las reglas o solicitar órdenes, los miembros del público se encuentran aislados de la sede del poder y el régimen de la correspondencia impersonal queda establecido. Creo que debería reconocerse que la tendencia a la centralización es inherente a toda administración difusa pero que, al mismo tiempo, esto no ocurre mecánicamente, en toda su extensión; el proceso de centralización puede mantenerse dentro de los límites debidos por las presiones desde el exterior, ya sean éstas ejercidas por un estadista convertido en ministro o por los órganos de opinión pública.

Debemos ahora atender al estudio del centro de operaciones del ministerio. En los países donde está establecido un gobierno popular, la dirección la comparten por lo general el ministro, cuya permanencia en el puesto depende principalmente de la legislatura, y el jefe permanente, que es por necesidad un administrador experimentado; y la división precisa de las funciones probablemente depende menos de principios que de las respectivas idiosincrasias del ministro y el jefe. El ministerio está organizado en ramas o departamentos, cada

uno responsable de alguna subdivisión particular de la actividad prescrita, que se ocupan de formular órdenes, supervisar su ejecución y verificar que se ejecute la política indicada por el ministro. Esta organización interna es compleja y requiere un estudio detallado; todo lo que se puede decir aquí es que probablemente esta rama de la administración, más que cualquier otra, puede beneficiarse de la experiencia de las oficinas de negocios progresistas en lo que se refiere a la simplificación y aceleración de las rutinas de procedimiento.

Ahora bien, es necesario señalar que la distribución de responsabilidades en departamentos dentro del ministerio implica cierto peligro de desacuerdo o, al menos, de problemas para preservar la completa armonía; y aquí nos acercamos a la importante cuestión de la *coordinación*. El ministro debe estar en posición de dirigir sus departamentos como un equipo, de manera que cada uno haga su parte a fin de facilitar la tarea de los demás. A este respecto debemos adoptar el principio formulado por el Comité de la Maquinaria Gubernamental de Lord Haldane, en el sentido de que los consejos debieran formarse, a cualquier precio dentro de los ministerios más grandes, en forma similar al Consejo del Ejército o al Consejo del Almirantazgo. * Un consejo de

* Estos consejos internos deben distinguirse tanto de las viejas juntas como de los nuevos consejos consultivos. La junta fue, al menos en teoría, responsable en forma colectiva, ante el Parlamento; el ministro es responsable individualmente y debe, por consiguiente, ser libre de aceptar o rechazar los puntos de vista de cualquier consejo, ya sea interno o externo.

esta clase sirve a un doble propósito: asesorar al ministro en política durante la etapa de discusión y coordinar la administración cuando la política ha sido formulada; pero su utilidad para cada uno de estos propósitos se ampliaría notablemente con el establecimiento de una rama de inteligencia, encargada del estudio sistemático de lo que otros ministerios están haciendo en ésta y otras naciones. En este país, el sistema organizado de inteligencia estuvo prácticamente confiado a la administración de la Defensa; pero hace algunos años, la Junta de Educación dio los primeros pasos hacia el aspecto civil y otros ministerios la continuaron durante el periodo de la guerra. El Comité de Lord Haldane recomendó una acción similar en todas las unidades, salvo las más pequeñas, recomendación que sería apoyada sin restricción por la gran mayoría de los administradores experimentados.

El reconocimiento de la necesidad de consejos internos y sistemas organizados de inteligencia, puede tomarse como un avance definitivo en la teoría administrativa. La posición descrita en relación con cualquier asunto importante en materia de control financiero es menos satisfactoria, porque todavía no es posible señalar algún sistema que pueda recomendarse sobre una base firme de experiencia. Se ha establecido el principio de que a los ministerios no se les puede otorgar un manejo enteramente libre, ya sea para establecer las estimaciones de sus erogaciones o para gastar los recursos asignados; y desde una primera etapa de desarrollo, encontramos las facultades de control en estos asuntos encomendadas a un

ministerio de finanzas autónomo que en este país se conoce como del tesoro. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que si bien este acuerdo puede asegurar la economía del momento, resultará muy costoso a largo plazo ya que, tal vez, llegue a ser tan elaborado que pueda debilitar el sentido de responsabilidad financiera en toda la administración.

Un ministerio a cargo de ciertos servicios tiende primordialmente a prestarlos en forma eficiente; la eficiencia requiere o parece requerir dinero y, cuando el sentido de responsabilidad es deficiente, los calculos establecidos por el ministerio tenderán inevitablemente al máximo porque el administrador teme, sobre todo, encontrarse corto de fondos en una emergencia, mientras que el dinero asignado se gastará casi siempre hasta agotarse ante el temor de que las asignaciones subsecuentes se vean recortadas. Por otra parte la tesorería persigue, en primer lugar, la economía, y el conflicto entre estos dos objetivos tiende a degenerar casi en juego. A fin de resguardarse de las reducciones del Tesoro, el ministerio pide más dinero del que en realidad necesita; el Tesoro sabe que hay un margen de reducción, pero tiene que adivinar su amplitud, por lo que la tendencia es que el ministerio que recibe mayor provisión de fondos sea el más insistente al momento de manifestar sus necesidades. Esta dificultad, que está arraigada profundamente en la naturaleza humana, ha sido reconocida por el Comité de Lord Haldane y sus propuestas están de acuerdo con la idea de buscar el fortalecimiento del sentido de responsabilidad financiera dentro del ministe-

rio; pero esto podrá considerarse como una solución definitiva hasta que se tenga disponible mayor experiencia de su funcionamiento práctico. No conozco ningún país donde esta dificultad no esté presente en mayor o menor grado, por lo que la única conclusión que puede ofrecerse es que el asunto requiere una experimentación bien planteada y sostenida.

Tal vez la dificultad sea mayor en cuanto al número y remuneración del personal que vaya a emplearse, cuestión que recientemente se ha puesto de minifiesto en forma destacada ante la opinión pública de este país. Ciertamente sería mucho pedir a la naturaleza humana confiar en que los ministerios, sin control en tal sentido, seguirán funcionando con el mínimo de personal. El deseo de eficiencia, el miedo a ser sorprendidos sin recursos humanos suficientes durante alguna emergencia, la renuencia a deshacerse de elementos brillantes que pueden requerirse más tarde, el deseo de ofrecer condiciones de empleo siquiera tan buenas como las que ofrecen los competidores, todos estos motivos tienden hacia la inflación y plantean la necesidad de algún control externo. Las sugerencias que parecían tener algún valor fueron presentadas hace poco por el Comité de Lord Haldane y, con más detalles, por el Comité de Personal, pero su exposición en este artículo nos llevaría demasiado lejos.

Sin embargo, en relación con el asunto del personal, debe decirse algo sobre la actitud conocida como *departamentalización*. Es un hecho de la naturaleza humana que los hombres, cuando trabajan con un objetivo común, tienden a desarrollar un espíritu común; y el *Esprit*

de Corps es casi el atributo más grande que un ministerio puede poseer. Pero tiene tantas ventajas como peligros, y su degeneración en departamentalización resulta fatal para la eficiencia. Es casi innecesario definir el término. El público reconoce pronto que las cosas van mal cuando los funcionarios de un ministerio piensan primero en sí mismos y sus tradiciones, ignoran la opinión de los demás y parecen actuar de acuerdo con el principio de que el país existe para su beneficio particular. La reglamentación de este espíritu corporativo y tradicional está entre las más importantes funciones de los administradores de nivel superior; el "jefe hábil" es esencialmente el hombre que sabe cómo dirigir la administración por los mejores caminos, evitando que se desvíe por atajos peligrosos. Su acción en este asunto no puede reducirse a principios formales, pero es una cuestión de experiencia que la departamentalización se desarrolla con mayor rapidez en la pequeñas instituciones. Y esta consideración es de verdadera importancia al abordar el asunto de la medida apropiada de los ministerios.

Hasta aquí hemos tratado los asuntos internos del ministerio. ¿Qué puede decirse acerca de sus relaciones con el público? La antigua tradición es indudablemente un secreto; la máxima: "Nunca dé razones de lo que haga", debe haber quedado grabada en la mayoría de los administradores. Pero esta actitud puede calificarse con justicia de anticuada. El desahogo de asuntos a través de dependencias establecidas, significa que la acción del ministerio tuvo que haberse justificado ante el pú-

blico local, mientras que el establecimiento de consejos consultivos en las oficinas centrales, una innovación recomendada por el Comité de Lord Haldane, hace que el público en general participe y pone al ministerio en contacto directo con los conocimientos y experiencias de los sectores de la comunidad más directamente afectados por sus actividades. En muchos países europeos los consejos de diferentes tipos son comunes, y tal vez se pueda afirmar que el principio de relación entre el público y la administración está en camino de ser bien aceptado por todos y que, en el futuro, la ausencia de esta relación tendrá que justificarse por circunstancias especiales que afecten un ministerio en particular. Cabe añadir que la necesidad de tal relación es quizá mayor en el caso de los ministerios dedicados a proteger a los individuos contra la acción de poderosos consorcios, una nueva rama de la administración que ya está en marcha efectiva en los Estados Unidos y que se siente comienza a ser necesaria en este país.

Nos toca ahora considerar las relaciones entre los ministerios, a los que hasta el momento hemos tratado como unidades independientes. Ya pasó el tiempo en que un solo ministerio podía controlar los asuntos de un pequeño Estado. La diferenciación atravesó una primera etapa de desarrollo y ha proseguido, algunas veces en forma azarosa y otras con un plan más o menos definido, hasta llegar a fundar en la experiencia el enunciado del principio por el cual deben distinguirse las áreas de competencia de los ministerios. La exposición de este asunto es una de las partes más

interesantes del informe del Comité de Lord Haldane; casi todo administrador con experiencia aceptará que la asignación de funciones debe estar basada en los servicios que deben ser prestados, más que en el público con el que se habrá de tratar. El Estado requiere un ministerio de educación, no un ministerio para los niños; un ministerio del trabajo, no uno para los desocupados.

En torno a estos lineamientos, el Comité reduce las actividades administrativas a diez capítulos principales: 1) finanzas; 2) defensa; 3) asuntos exteriores; 4) investigación e información; 5) producción, transporte y comercio; 6) trabajo; 7) abastecimientos; 8) educación; 9) salud; y 10) justicia. Aunque se reconoce que el volumen de trabajo supone la creación de dos o más ministerios bajo una sola cabeza, quien desee saber lo que puede implicar el crecimiento fortuito de los ministerios no necesita más que leer la relación del Comité sobre la administración de justicia en este país, con su fantástica descripción de las funciones de Lord Canciller. Una organización ineficiente en este asunto particular, incrementa gravemente la necesidad de coordinación entre los ministerios, cuyas esferas se traslapan o desatienden campos de acción; pero puede ser que, por mucho que se perfeccione la asignación de funciones, la necesidad de coordinación exista todavía y que la disposición por lograrla sea parte esencial de un sistema administrativo. Bien puede establecerse el principio de que el resultado deseado debe obtenerse, en lo posible, a través de consultas; y el informe del Comité de Lord Haldane recomienda, en ciertos

casos, la creación de organismos permanentes conjuntos para este propósito. Si no se llegara a un acuerdo, la coordinación deberá realizarse por medio de la autoridad superior y, como están ahora las cosas en este país, ello puede ser efectuado sólo por el primer ministro o por el gabinete en pleno. La extensión de la necesidad de la coordinación puede estudiarse en los informes del Gabinete de Guerra, los cuales muestran muy claramente la importancia de las funciones administrativas de un órgano cuya ocupación primordial es la formulación de la política.

Así, hemos llegado al ápice de la pirámide administrativa y nos encontramos frente al problema de la constitución del órgano fundamental del gobierno o, como decimos en este país, el problema del gabinete. Este problema tiene muchas facetas y todo lo que se puede intentar aquí es plantear ciertas consideraciones de orden administrativo que son pertinentes para su solución, pero no por sí mismas concluyentes. En primer lugar, generalmente se concede que un administrador difiera de un estadista, no tanto por su cualidad específica como por su relieve. Dado el requerido conocimiento de los hechos, es fácil clasificar a la gran mayoría de los hombres públicos en uno u otro lado de la línea divisoria; y la creciente complejidad de los asuntos puntualiza la necesidad de algunos avances hacia la especialización de funciones, de acuerdo con su reconocida diversidad. En segundo lugar, si bien cada ministerio pide tener voz en el gabinete u otra prerrogativa fundamental, pero al mismo tiempo hay un acuerdo general para exigir a cada

ministerio un grado razonable de prontitud y eficiencia, nada desmoraliza tanto a un cuerpo de administradores que el estar esperando indefinidamente una orientación con respecto a la política que deberá llevarse a cabo. La experiencia parece indicar que en los Estados muy organizados se requiere el desarrollo de los arreglos ya existentes, a fin de satisfacer estas demandas. Aun cuando el número de ministerios se ha reducido al mínimo, un gabinete que incluya todos los ministerios sigue siendo muy grande para hacer posible la eficiencia administrativa, habida cuenta de que en la historia las opciones parecen ser la ineficiencia progresiva, el desarrollo informal de algún órgano vigente dentro del gabinete o la ruptura definitiva con la tradición. El Gabinete de Guerra fue constituido como una rama, pero las condiciones reinantes en su institución fueron tan excepcionales que no pueden ser enteramente realizables como precedente para tiempos normales.

De cualquier modo, puede decirse que las consideraciones administrativas que han sido adelantadas, serían satisfechas por un gabinete integrado por un reducido número de miembros, algunos "sin cartera", como reza la frase, y otros integrando grupos de ministerios y por responsables individuales de la coordinación dentro del grupo. Para tomar un ejemplo concreto, el gabinete británico podría estar integrado por el primer ministro, el canciller del Exchequier,* algunos de los "grandes funcio-

* El *Exchequier* es el anglicismo de la palabra francesa *echiquier*, que se refiere a la tabla cuadrículada del ajedrez.

narios del Estado”, tales como el del Sello Privado y los miembros a cargo, respectivamente de la defensa, los asuntos exteriores y los ministerios internos, reunidos en dos o tres grupos. Tendríamos entonces un cuerpo lo bastante grande para sesorar, pero no lo suficiente para actuar, al cual cada ministerio tendría acceso no directamente, sino a través de miembros delegados; mientras que entre los miembros incorporados, se acentuaría el esfuerzo sobre el arte de gobernar, más que sobre la habilidad administrativa especializada, que debería encontrar su principal campo de acción en el cargo de ministerios individuales. Que un cuerpo como éste quedara justificado por los principios de la ciencia política, y que su funcionamiento fuera posible desde el punto de vista de la política práctica, son cuestiones que no pretende abordar este artículo. Una institución concreta es establecida como un ejemplo del tipo de autoridad fundamental indicada por la teoría administrativa avanzada. Sin embargo conviene observar que el agrupamiento de ministerios para este propósito, se ha defendido recientemente en diferentes círculos y, al parecer, existe un fuerte bloque de opinión que apoya la propuesta en lo que se refiere a los ministerios de defensa.

He dejado para el final el extenso grupo

que se conoce como “cuestiones de servicio”. La literatura sobre este tema es voluminosa y sería imposible establecer en unas cuantas palabras los principios que se han formulado las diferentes comisiones de servicios públicos; pero debe subrayarse el hecho de que el problema central es el proporcionar un incentivo adecuado. En etapas anteriores de desarrollo se dio gran importancia al motivo económico, al deseo de ganancias personales inmediatas, que es el dominante en muchas actividades privadas. Pero la práctica de encargar deberes administrativos a los recaudadores de las rentas públicas ha pasado de moda; la retención de honorarios por parte de los funcionarios, subsiste sólo en algunas dependencias menores; y es de aceptación general que el incentivo para la eficiencia debe encontrarse en la carrera que ofrece el servicio público, cuando se observa como un todo. Se encontrará que esta afirmación abarca la mayor parte de las cuestiones debatidas vehementemente en relación con salarios, pensiones, ascensos, otorgamiento de honores y otros; pero debemos pasar por alto estas cuestiones y sólo echar una mirada al resultado que se obtiene del ofrecimiento de una carrera razonable, atractiva. Hablando en un forma muy amplia, tal oferta tiende a asegurar un alto promedio de competencia, marcado más por la asiduidad que por la iniciativa; y en tanto muy exageradas opiniones de este defecto son comúnmente expresadas, existe una pequeña duda que consiste en la mayor debilidad del sistema: el peligro de “corrupción en la cumbre”. En la práctica se conocen varios preventivos parciales a

Durante la Edad Media, en la Francia del siglo IX se instituye un sistema fiscal basado en una tabla precisamente cuadrada, donde se asentaban los movimientos financieros. Fueron los invasores normandos de Guillermo el Conquistador, durante el siglo X, quienes llevaron tal sistema a Inglaterra. (N. del E.)

este peligro, tales como la obligación de jubilarse a una edad fija o el ingreso de una mente fresca como, por ejemplo, cuando un gobernador es enviado a una provincia de la India o un político es designado ministro de su país; pero su funcionamiento ni es uniforme ni cierto, y no parece probable que pueda idearse una salvaguarda universalmente eficaz.

El peligro es mayor cuando se requiere que cada funcionario empiece desde el principio de la escala; y el reconocimiento de este hecho sobresale entre las razones de la formación de *corps d'elite*, constituidos por hombres de dotes excepcionales, empleados casi desde el principio en cargos dignos y con responsabilidad, y encaminados a lograr el éxito, al menos en la gran mayoría de los puestos en la cumbre. El éxito de una administración, suponiendo que cuenta con elementos de carrera, depende en gran medida de los métodos adoptados para escoger y capacitar a los jóvenes que serán los dirigentes; y en opinión de un escritor en este país, todavía estamos lejos de alcanzar la finalidad en esta materia.

En recientes discusiones, se ha puesto de manifiesto una diferencia de opinión profunda sobre la cuestión de si los reclutas debieran escogerse al final de los cursos ordinarios de las universidades y ponerlos a trabajar sin capacitación posterior, o si debieran seleccionarse mientras están en la escuela y pedirles que continúen en una universidad donde puedan completar una adecuación liberal en estudios que, al mismo tiempo, les permitan la capacitación profesional específica para el trabajo que vayan a desempeñar. En primer término,

el sistema citado ha sido aceptado actualmente por las autoridades de este país, mientras que el segundo fue recomendado para la India por la última Comisión de Servicio Público, pero rechazado por la Secretaría de Estado. Los argumentos que apoyan estas proposiciones son demasiado elaborados para que puedan presentarse con claridad en un breve resumen; y es posible que ambos puntos de vista sean correctos y que las distintas administraciones puedan confiar ventajosamente en diferentes métodos de reclutamiento. Pero, sin ir más lejos en esta exposición, ofrecemos la sugerencia de que el próximo movimiento sea por iniciativa de las universidades. La propuesta ha sido presentada con la indicación de que las universidades deberían establecer *Honour Schools* para un pequeño número de candidatos seleccionados anualmente para el servicio civil de la India; quizá estuviera más acorde con las necesidades que ellas establecieran *Honour Schools of Public Affairs*, destinadas al beneficio de todo el Imperio y proporcionarían la última etapa de una educación liberal que formará al estudiante, ya sea para desempeñar deberes administrativos o para una carrera política.

Hay objeciones obvias a la multiplicación indefinida de recursos, pero la cuestión pesa fuertemente sobre los recursos de diferentes instituciones; y en algunos casos sólo serían necesarias modificaciones menores para adaptar una escuela ya existente al esquema señalado. El plan de estudios se basaría inevitablemente en las ciencias afines a la jurisprudencia, la política y la economía, existiendo ya arre-

glos para impartir esas ciencias; pero el valor de semejantes escuelas, tanto para los futuros hombres públicos como para los futuros servidores públicos, aumentaría en forma notable con la inclusión de la ciencia de la administración y la dotación del equipo adecuado para su estudio. La mayoría de los aspirantes a una carrera pública esperan, finalmente, tomar parte activa en el trabajo de la administración y es conveniente, sin duda, que empiecen con el conocimiento de la teoría fundamental, el cual es ya indispensable para los administradores expertos del futuro. Indudablemente habrá diferencias de opinión acerca de los méritos de esta propuesta concreta; los arreglos precisos que deban hacerse para facilitar el estudio de la teoría administrativa son materia de discusión por separado y en detalle, pero no puede haber discusión sobre la necesidad de incrementar las facilidades.

Hasta ahora ha esbozado las líneas principales de esa teoría tal como la contemplo. La relación que he ofrecido no sólo es sumaria, sino incompleta, ya que con el fin de presentarla dentro de límites razonables he tenido

que omitir referencias a muchas ramas importantes de esta materia, tales como la teoría de la disciplina, los límites de la acción común del personal, el campo de acción del derecho administrativo, los principios particulares aplicables a la administración de las dependencias, el conflicto entre el servicio y los ideales profesionales y otros temas que ocupan mucho espacio en las discusiones de la actualidad. Además, el alcance de la ciencia parece extenderse a medida que el tiempo pasa. Si aceptarían los puntos de vista de algunas escuelas de pensamiento que hoy son trascendentes, tendríamos que reconocer que la administración está destinada a ocupar buena parte del terreno que ahora se asigna a la jurisprudencia y la economía y, quizá, aun a la política; y mientras que la realización de estos ideales puede parecer improbable, no hay duda de que las actividades administrativas se incrementarán. Sin embargo, incluso en la actualidad el ámbito de las actividades administrativas es lo bastante grande para reclamar la atención, no sólo de aquellos que las dirigen, sino también del más numeroso público que soporta su costo y experimenta sus efectos.